

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea

- Ciclo XXV -

BICAMERALISMO IN ITALIA: TENTATIVI E IPOTESI DI RIFORMA ALLA SVOLTA DELLA XVI LEGISLATURA

Supervisore:

Chiar.ma Prof.ssa Barbara Pezzini

Tesi di Dottorato:

Alessia BONASIO

Matricola n. 35129

“Non c’è nulla di immutabile, tranne l’esigenza di cambiare”.

- Eraclito -

INDICE

INTRODUZIONE	7
---------------------	----------

- PRIMA PARTE - I TENTATIVI DI RIFORMA DEL BICAMERALISMO. RICOGNIZIONE DELLE ESPERIENZE PIÙ SIGNIFICATIVE

CAPITOLO I.

IL BICAMERALISMO ITALIANO. UNO SGUARDO D'INSIEME	11
I. Considerazioni introduttive	11
II. Riforma del bicameralismo italiano: aspetti che devono necessariamente essere affrontati	17
(a) I poteri delle due Camere	18
(b) La composizione del Senato	21
(c) Le modalità di scelta dei membri del Senato in un'ottica di riforma	23
III. Prime conclusioni	26

CAPITOLO II.

L'ESPERIENZA DEL BICAMERALISMO IN ITALIA. DALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SINO AI GIORNI NOSTRI	28
-Parte prima-	
Il Bicameralismo nei lavori dell'Assemblea costituente	28
-Parte seconda-	
Le proposte di riforma della Seconda Camera: dal 1948 sino alla revisione del Titolo V della Costituzione	39
Introduzione	42
I. L'inizio degli anni Settanta	42
II. Gli anni Ottanta: l'avvento delle Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali	51
III. I comitati Riz e Bonifacio	51
IV. La Commissione Bozzi (1983-1985)	55
V. Gli altri tentativi di riforma elaborati negli anni Ottanta	62

VI. Il progetto di riforma A.C. 4887-A del 1991	66
VII. Il messaggio presidenziale del 1991	70
VIII. L'esperienza della seconda Commissione Bicamerale: De Mita-Iotti (1993 - 1994)	73
IX. L'esperienza della III Commissione Bicamerale (1997)	83

-Parte terza-

I tentativi di riforma del bicameralismo dopo la modifica del Titolo V 93

I. I progetti di riforma della XIV legislatura	93
II. La “bozza Violante” della XV legislatura	110
III. I tentativi di riforma del Senato della XVI legislatura	117

- SECONDA PARTE -

L'ULTIMO PROGETTO DI RIFORMA DEL SENATO E GLI SCENARI ALTERNATIVI AD UNA REVISIONE DEL BICAMERALISMO

CAPITOLO III.

LA RIPRESA DEL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA SECONDA CAMERA 127

Introduzione	127
I - La differenziazione del bicameralismo all'interno del procedimento legislativo	133
A) I diversi procedimenti per competenza materiale	133
A1) Le tipologie di leggi “a bicameralismo necessario”	135
A2) Le tipologie di leggi a “bicameralismo facoltativo”	138
B) Cosa cambia a livello procedimentale per l'iter legislativo	140
II - Il procedimento da seguire nelle ipotesi a “bicameralismo eventuale”	145
III - La Commissione paritetica	147

CAPITOLO IV.

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI 153

Introduzione	153
--------------	-----

- Parte Prima -

Genesi della Commissione per le questioni regionali (CPQR)	155
I. La l.c. n. 3/2001: la Commissione integrata	159
II. L'attività del Comitato paritetico e delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato	161
III. Un primo nodo: la CPQR deve o può essere integrata?	163
IV. Il problema delle fonti che disciplinano la CPQR	168
V. La composizione della CPQR integrata	171

Segue. La componente regionale	174
Segue. La componente locale.	176
VI. Lo <i>status</i> dei rappresentanti. Parlamentari o meno?	179
VII. Le modalità di funzionamento e di deliberazione (<i>quorum</i> strutturale e funzionale)	181
VIII. Le competenze della CPQR in versione integrata	182
IX. I pareri della CPQR integrata e gli effetti sul procedimento legislativo	184
X. La fase transitoria	187

- Parte Seconda -

L'integrazione della CPQR come "palliativo" alla riforma della seconda Camera	188
---	-----

Conclusioni	195
-------------	-----

NOTE CONCLUSIVE	198
------------------------	-----

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	206
----------------------------------	-----

Introduzione

Il tema della riforma bicameralismo italiano ed, in particolare, della modifica della seconda Camera è stato l'indiscusso protagonista degli intenti riformistici da più parti reclamati a gran voce; elemento centrale dei progetti, più o meno articolati, di revisione è sempre stato il superamento dell'assetto paritario dei due rami del Parlamento, ora mediante la revisione dei loro compiti, ora attraverso una ipotesi di modifica della composizione e dei meccanismi di rappresentanza degli stessi.

Ab origine la *ratio* dei tentativi di riforma del Senato era per lo più rinvenibile nella necessità di conferire celerità e sistematicità all'*iter legis*, sovente ritenuto oggetto di rallentamento proprio per la presenza di una seconda Camera che rendeva farraginosi i tempi di approvazione dei progetti di legge, pur mantenendo identiche composizione e funzioni rispetto all'altro ramo del Parlamento: e, del resto, come acutamente osservato¹ attualmente il nostro Paese è l'unico ordinamento europeo ad aver mantenuto un sistema bicamerale sostanzialmente perfetto, nel quale cioè le due camere operano sinergicamente in condizioni di parità quanto a funzioni e composizione.

Tuttavia, a far vacillare cotanta perfezione, è soggiunto l'intervento riformatore del 2001 che ha completamente rivoluzionato il previgente assetto di ripartizione delle competenze legislative tra Stato ed enti territoriali, informandolo ai principi di sussidiarietà, proporzionalità ed adeguatezza², sì da far ritenere, ancora una volta, e con sempre maggior convinzione, che l'equipollenza tra le due Camere debba essere in qualche modo superata da un modello di rappresentanza parlamentare che a questo punto non può prescindere dal contemperamento delle esigenze regionali, le quali alimentano una spinta "centrifuga" della riforma del Senato.

¹ M. BORDIGNON – G. BROSIO, *Una via italiana al bicameralismo federale?*, in *Forthcoming: versione estesa libro per Carocci: titolo "Le istituzioni del federalismo"*, Bologna, 2004.

² Per un approfondimento sul principio di sussidiarietà, cfr., senza pretese di esaustività, M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà: premesse teoriche, modelli operativi, esperienza nell'Unione Europea*, Torino, 2010; L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, 2010; E. DE MARCO (a cura di) *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; P. DONATI – I. COLOZZI, *La sussidiarietà: cosa è e come funziona*, Milano, 2004.

V'è da dire, tuttavia, che già in sede di Assemblea Costituente vivo ed acceso fu il dibattito in ordine a composizione e natura della seconda Camera, che avrebbe dovuto necessariamente avere i connotati tipici delle democrazie liberali, contraddistinta cioè da una forte impronta autonomistica, ed in grado di rappresentare appieno gli interessi di quelle Regioni che di lì a poco avrebbero visto la luce.

Da quel momento numerosi e molteplici sono stati i tentativi di riforma costituzionale avvicendatisi nel corso delle legislature e per lo più incentrati sul superamento del bicameralismo perfetto, attraverso una modifica della seconda Camera, sia in termini di struttura che di funzionamento nonché di apporto al procedimento legislativo: tuttavia, eccezion fatta per quello avente ad oggetto la modifica dell'art. 57 della Costituzione – ovvero la composizione della seconda Camera – e per quello del 2001 (che ha introdotto la circoscrizione Estero), v'è da rilevare l'infausto esito che hanno avuto tutti gli altri progetti, come meglio si avrà modo di analizzare e descrivere nel prosieguo della trattazione.

Dal progetto della c.d. “Commissione Bozzi”, che prevedeva una riduzione del numero dei componenti della seconda Camera, passando per la “Commissione De Mita – Iotti”, maggiormente incentrata sulla modifica del procedimento legislativo, e per la “Commissione D'Alema”, proposta più incisiva di revisione del dato numerico e di ripartizione delle competenze legislative, sino al progetto a firma Calderoli, in tema di competenze e composizione, bocciato *in toto* con referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, ebbene tutti i propositi riformatori sinora articolatisi in numerosi disegni di legge costituzionale non sono mai “giunti a destinazione”, ovvero ad una fase di definitiva approvazione ed attuazione.

Nonostante si siano tutti arenati, i più significativi “esperimenti” di revisione costituzionale in punto di riforma della seconda Camera, ancorché diversi tra loro, ad un'attenta lettura, mostrano una costante, ovvero la consapevolezza che qualsivoglia progetto teso alla modifica del Senato, sì da superare quel bicameralismo perfetto che attualmente connota il nostro sistema parlamentare, necessita di contenuti che debbono essere generalmente condivisi da tutte le forze politiche presenti in Parlamento, ed in grado di imprimere alla seconda Camera la

capacità di divenire luogo di rappresentanza ed espressione degli interessi regionali, sia in termini di composizione che di competenze differenziate³.

Il quesito da cui prende spunto ed avvio la presente trattazione è, dunque, il seguente: l'ordinamento italiano necessita realmente di una revisione quanto al sistema parlamentare bicamerale? E se la risposta è affermativa quali forme dovrebbe assumere la rappresentanza territoriale e quali funzioni dovrebbe assolvere? In altre parole, la modifica della seconda Camera atterrebbe solo alla composizione e/o anche (o solo) al suo funzionamento?

E inoltre.

Quali sono stati i più significativi tentativi di riforma del bicameralismo e perché non hanno avuto esito positivo? Fra questi ve n'è uno che, invece, sarebbe apprezzabile e, soprattutto, attualmente praticabile?

A questi interrogativi cercherà di dare risposta la prima parte del presente elaborato, attraverso una ricognizione ed una mappatura degli esperimenti riformatori dalla Costituente ad oggi.

In quest'ottica trova collocazione la seconda parte dell'elaborato, che in apertura si occupa dell'analisi della proposta di riforma costituzionale approvata lo scorso maggio dalla Commissione Affari costituzionali del Senato e sottoposta al vaglio dell'Assemblea, un progetto di legge che tocca (almeno formalmente) il sistema bicamerale italiano, sia in termini di composizione che di intervento nel procedimento legislativo, differenziato a seconda delle materie oggetto dello stesso.

Ancora una volta si tratta di capire se questa recente proposta di riforma (di ampio respiro, poiché coinvolge ulteriori ambiti di rilievo costituzionale) è in grado di farsi carico di un cambiamento a livello istituzionale, che sia un prodromico approdo alla revisione del bicameralismo perfetto.

La seconda parte del presente lavoro si conclude, invece, con la prospettazione di uno scenario assolutamente distinto, avente come protagonista una "forma alternativa di riforma del bicameralismo", diretta infatti ad analizzare la percorribilità di una strada che non sia necessariamente quella di differenziazione

³ V. CHITI, Intervento al convegno *"La riforma del Senato: una nuova seconda Camera tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie"*, Firenze 27 ottobre 2008, in <http://vanninochiti.com>.

delle due Camere, bensì di rafforzamento di un organo di raccordo tra Stato e Regioni, quale è la Commissione bicamerale per le questioni regionali ed al contributo che quest'ultima (qualora fosse integrata) potrebbe dare all'*iter legis*, sì da prefigurarsi come soluzione alternativa (transitoria?) all'ipotesi iniziale, il che del resto risponderebbe al primo degli interrogativi posti più sopra, ovvero se sussista o meno una reale necessità di differenziare il bicameralismo intervenendo sulla seconda Camera, ovvero se possono ipotizzarsi soluzioni diverse, intermedie, dirette al potenziamento di organi bicamerali nei quali far confluire l'espressione di interessi regionali.

- PRIMA PARTE -

I TENTATIVI DI RIFORMA DEL BICAMERALISMO. RICOGNIZIONE DELLE ESPERIENZE PIÙ SIGNIFICATIVE

I.

CAPITOLO

IL BICAMERALISMO ITALIANO. UNO SGUARDO D'INSIEME

Sommario: I. Considerazioni introduttive - II. Riforma del bicameralismo italiano: aspetti che devono necessariamente essere affrontati. – (segue...) (a) I poteri delle due Camere. - (segue...) (b) La composizione del Senato. – (segue ...) (c) Le modalità di scelta dei membri del Senato in un'ottica di riforma. - III - Prime conclusioni.

I. Considerazioni introduttive

Il tema del bicameralismo assume un'importanza non irrilevante in linea teorica e proprio nella peculiarità dell'ordinamento italiano; questo, perché, sempre in via generale, in un ordinamento democratico, gli istituti che riflettono ed esprimono la rappresentanza della volontà generale, costituiscono aspetti salienti nell'attività di ricognizione sistematica in punto di efficacia ed efficienza dello stesso, a prescindere da mitigazioni di ordine tecnico legate all'assetto del Governo: da sempre, quindi, il dibattito politico istituzionale ha avuto in sottofondo, con toni più o meno di immediata percezione, l'assetto e la conformazione dell'istituto parlamentare⁴.

Elemento comune a tutte le ipotesi di riforma sinora elaborate è l'idea che non possa attecchire la formula monocamerale, ma, piuttosto, che vada prediletta – ed anzi sia opportuna, oltre che improcrastinabile – una revisione dell'attuale assetto bicamerale italiano, alla ricerca di correttivi in grado di differenziare, in maniera più o meno marcata, il profilo delle due Camere.

⁴ Per un prodromico approccio al tema del bicameralismo, cfr. *inter alios*, G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, 5, p. 345- 354; E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987; L. PALADIN, voce *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. V, Roma, 1988.

Sicché la materia necessita indubbiamente di un approfondimento, oltre che di indagine, degli approdi possibili, sì da essere al contempo coniugata con lo spinoso tema della rappresentanza, sottovalutato in sede di compromesso alla Costituente, allorché, forse ingenuamente, si omise di valutare il ruolo che i partiti politici di massa avrebbero svolto in tal senso, sino ad omogeneizzare il ruolo dei due rami del legislativo, ancorché in realtà essi avrebbero dovuto perseguire finalità tendenzialmente diverse.

Ecco allora come il tema del bicameralismo debba ritenersi indissolubilmente legato ai circuiti di rappresentanza, laddove la sede parlamentare altro non è che una delle manifestazioni degli stessi che, in realtà, involge un tessuto relazionale molto più complesso dato dalla pluralità degli interessi (economici, politici e sociali) che chiedono di essere rappresentati e difesi, confluendo nei meccanismi decisionali delle istituzioni politiche.

Chiaro poi che, a seconda della forza di ciascuna sede rappresentativa, gli interessi coinvolti – spesso tra loro in antitesi e contrapposti – si combineranno secondo complessi e dinamici equilibri, in mutevole evoluzione.

Queste sintetiche riflessioni portano ad un quesito preliminare, ovvero se il bicameralismo può ancora ritenersi la scelta istituzionale più adeguata rispetto ad un quadro giuridico e sociale estremamente differente rispetto a quello che aveva connotato gli albori dell'esperienza bicamerale all'epoca della costituente.

Non è così fuori luogo la considerazione a mente della quale l'articolazione del nostro assetto territoriale, accompagnata da un rilevante decentramento delle competenze legislative ed amministrative, che ha subito un nuovo e decisivo impulsivo con la riforma costituzionale del 2001, e la necessità di contemperare i diversi interessi maturati nelle rispettive sedi rappresentative, rendono di fatto vetusta – o forse semplicemente – superabile la concezione del bicameralismo così come da sempre inteso, nel quale cioè la seconda Camera si configura quale sede di riflessione e ponderazione delle decisioni assunte in seno all'altra.

Ciò, tuttavia, non può automaticamente condurre in linea teorica a far leva sull'ipotesi monocamerale, non perseguibile nella prassi, poiché come sommariamente tratteggiato più sopra i meccanismi di rappresentanza degli interessi

sottesi non si esauriscono nella sede parlamentare, sicché è riduttivo poter pensare che solo in quest'ultima siano manifestate le esigenze di cui si è detto; pertanto, pare preferibile mantenere l'assetto bicamerale, con i correttivi che ci si accinge ad esaminare e discutere.

Un bicameralismo che alla luce delle considerazioni svolte, legate cioè al diverso assetto delle competenze tra Stato ed enti territoriali, non può ritenersi di validità perdurante nella sua accezione paritaria, bensì va differenziato in termini di rappresentanza all'interno delle due Assemblee, piuttosto che di funzioni, ovvero ancora di rappresentanza e funzioni al contempo.

Una prima ipotesi potrebbe puntare sulla diversa competenza funzionale delle due Aule, che demandi all'una piuttosto che all'altra la titolarità dell'esercizio di specifici compiti e poteri; parimenti non sembra così remota l'idea di rendere facoltativo l'*iter legis* oggi necessariamente bicamerale, così ridimensionando l'ambito di intervento delle due Camere in ogni singola procedura legislativa.

Quanto al primo caso testé formulato, ad esso possono essere ricondotte tutte quelle proposte riformatrici che tendono, da un lato, ad estraniare una delle due Assemblee (tendenzialmente il Senato) dal circuito fiduciario con l'Esecutivo e dall'altro ad introdurre alcuni correttivi alla competenza legislativa.

Per quanto concerne la seconda ipotesi, invece, in essa possono essere fatte confluire tutte quelle proposte tese ad individuare una serie di materie assoggettate ad un *iter legis* monocamerale, salvo che vi sia richiesta di intervento da parte dell'altra Camera.

Tutte le proposte qui formulate si sono tradotte, come meglio si vedrà nel prosieguo, in numerosi progetti di legge che, tuttavia, sono incorsi in un susseguirsi di fallimenti, di volta in volta dovuti o alla fine prematura del mandato, ovvero al mancato raggiungimento di un accordo ampiamente condiviso dalle forze politiche maggiormente rappresentative.

Le criticità in tal senso sono evidenti: si prenda, a titolo esemplificativo, la proposta che vorrebbe introdurre una sorta di "specializzazione" normativa in capo ad una delle due Camere; ebbene tale assunto pare peccare di presunzione laddove ritiene che ogni materia sia automaticamente ascrivibile ad un ambito di competenze certo e

ben delineato, circostanza che invece non collima con la genericità di alcune espressioni linguistiche utilizzate, inopportunamente, dal legislatore che hanno dato e danno adito ad ambiguità interpretative.

Ciò comporterebbe non già una specializzazione delle competenze normative in capo a ciascun ramo del Parlamento, bensì al rischio (mai prevedibile a priori) di una sovrapposizione dei rispettivi interventi sulla produzione normativa, con (questa volta) inutile aggravio di tempi e procedure.

Come si suole dire ... uscire dalla porta, rientrare dalla finestra ...

Analoghe considerazioni possono essere svolte in ordine alla seconda proposta più sopra riportata, tesa a rendere elastico l'intervento di ciascuna Camera sulla produzione normativa: anche in questo caso, infatti, l'alternativa si presta a molteplici letture, legate ad aspetti formali che prescindono ed anzi contrastano con criteri guida di tipo sostanziale, sì da rendere parimenti incerta questa soluzione.

Detto in altre parole, il voler ancorare la differenziazione tra le due Assemblee ad un principio assai evanescente e dai labili confini quale è quello del riparto di competenze per materia, ne rende incerti i riscontri nella prassi, in termini di efficienza di sistema, il quale necessiterebbe così di un continuo intervento dell'interprete, chiamato di volta in volta a sciogliere i dubbi insorti circa l'attribuzione del procedimento legislativo ad una piuttosto che all'altra Camera.

A ciò si aggiunga la considerazione a mente della quale, a prescindere dalle difficoltà attuative (che attengono ad un momento successivo e che possono per il momento essere tralasciate dal punto di vista dei contenuti) di una ridefinizione funzionale dell'assetto dei due rami del Parlamento, permane l'indubbia necessità di dover procedere di pari passo con una revisione strutturale degli stessi, in termini di rappresentanza; in tutti i tentativi di revisione avvicendatisi a far data dalla Costituente, infatti, mai si è sorvolato sul tema della composizione delle due Camere.

Invero, ipotizzare una riforma del bicameralismo senza ivi contemplare una diversa legittimazione delle due Camere, chiamata dunque a tener conto del mutato assetto Stato-Regioni, equivale ad un progetto mutilato *ab origine*, di dubbia efficacia e di

altrettanto scarso rendimento, quanto meno per aver ignorato la confluenza degli interessi territoriali nei processi politici e decisionali.

Quindi una differenziazione in punto di composizione delle due Camere, leggasi interessi rappresentati, pare passaggio prodromico ed ineludibile per un processo di diversificazione anche dal punto di vista delle funzioni.

E, soffermandosi brevemente su questo secondo profilo (in quanto gli aspetti di maggior dettaglio saranno affrontati nel corso della trattazione) v'è subito da sottolineare che è ormai irrilevante quella posizione – in realtà più forte in sede Costituente - che vorrebbe il Senato alla stregua di una Camera espressiva di interessi corporativistici e di categoria, la cui marginalità è forse da ricondursi alla realtà economico-sociale del nostro Paese, già fortemente permeata dalla compresenza di enti esponenti dei diversi interessi di categoria che, a vario modo e titolo, hanno pieno ingresso nei processi decisionali e politici.

Sicché ipotizzare una revisione della seconda Camera ispirata a questo modello di rappresentanza pare anacronistico o, quanto meno, avulso dal contesto socio-economico, ed anzi, si profila come una soluzione priva di efficacia reale sul piano pratico, in quanto l'istituzionalizzazione della rappresentanza di interessi di categoria mal si concilia con la dinamicità dei mutamenti sociali: in altre parole rendere statico ciò che ontologicamente, per sua natura, vorrebbe essere dinamico altro non significa se non creare un divario tra l'auspicato ed il raggiunto, ovvero l'allontanamento delle sedi di rappresentanza da un'effettiva rappresentatività.

Più diffuso e condiviso in linea generale, seppur con notevoli differenziazioni in merito all'attuazione, è il modello di Senato quale sede esponenziale di interessi territoriali, il quale, storicamente parlando, è stato oggetto di riviviscenza solo allorché si è affacciata sulla scena politica un' incisiva rivisitazione dei rapporti Stato-Regioni: prima di allora, infatti, l'idea di introdurre rappresentanti regionali all'interno dell'organo legislativo nazionale non era mai attecchita.

In altre parole solo recentemente, la progressiva regionalizzazione dello Stato italiano, ha dato una forte spinta nella direzione di una riforma del Senato quale Camera delle Regioni, ovvero quale collegamento permanente tra autonomie regionali e stato centrale.

Ovviamente, come anticipato e come meglio si avrà occasione di descrivere nel prosieguo, le declinazioni che di questo secondo modello sono state date nell'avvicinarsi delle legislature sono molteplici, ancorché con elementi peculiari che hanno rappresentato una costante nella maggior parte delle proposte riformatrici: tuttavia, troppo spesso, la Camera delle Regioni è stata considerata una variabile a sé stante, così da omettere una valutazione d'insieme circa gli effetti di un diverso assetto del bicameralismo sull'intero sistema politico-istituzionale.

Ecco emergere, allora, alcuni elementi di debolezza delle diverse proposte riformatrici, che forse hanno determinato il susseguirsi di fallimenti: si pensi, ad esempio, al fatto che mai sono state esplicitate le modalità per una complessiva riorganizzazione degli apparati regionali qualora gli stessi fossero chiamati ad una partecipazione più incisiva a livello centrale, sia in termini di funzionamento, che in termini di costi.

In secondo luogo si pensi, ancora, alle ripercussioni che la conversione del Senato in una Camera delle Regioni potrebbe ingenerare nell'attuale assetto partitico, prestandosi ad una duplice lettura, sia positiva, in termini di ridimensionamento delle storture al sistema create dai meccanismi partitocratici, sia negativa, in termini di diminuzione di rappresentatività democratica, della quale i partiti sono pur sempre espressione.

V'è da poi aggiungere la variabile "dimensione europea" che crea ripercussioni ed esigenze letteralmente antitetiche fra loro: se da un lato, infatti, la compenetrazione dell'ordinamento comunitario nei singoli ordinamenti nazionali con ingerenze sempre più rilevanti nelle politiche di ciascuno Stato membro rende necessario un rafforzamento della politica nazionale, rendendo doverosa una spinta centripeta in grado di fungere da reale contrappeso a quello dell'Unione Europea, dall'altro v'è da considerare la forza centrifuga esercitata dai poteri locali i quali manifestano la sempre più sentita esigenza di essere l'effettiva sede di rappresentanza ed espressione delle autonomie locali e degli enti territoriali.

In altre parole l'esigenza di una revisione istituzionale si trova al centro di due forze tra loro contrapposte e parimenti intense, e da questa posizione deve scaturire un

disegno organico di riforma dell'ordinamento nazionale in grado di trovare un equilibrio tra i diversi centri di potere.

In tale contesto non pare dunque così peregrina la soluzione che vorrebbe fare della Seconda camera, al contempo, sede naturale di rappresentanza degli interessi regionali (e/o locali a seconda del singolo progetto di legge considerato) nonché sistema accentrato in grado di avocare a sé sia le competenze nei settori cruciali della politica nazionale, così da potersi validamente contrapporre a sua volta alle spinte accentratrici della realtà comunitaria.

Alla luce di queste ampie premesse, emerge come il tema sulla revisione del bicameralismo italiano non possa essere estratto dal contesto di provenienza: quest'ultimo è, infatti, connotato da una molteplicità di variabili che, a diverso titolo, influiscono sulla progettazione istituzionale, ed è percorso da temi molto complessi che, ad oggi, paiono non aver ancora trovato ingresso nel dibattito politico sulla rappresentanza, troppo riduttivo rispetto ai molteplici aspetti sottostanti i quali, raramente, emergono nelle ipotesi riformatrici sinora elaborate ed incapaci sinora di rispondere ad una prospettiva di medio lungo termine.

II. Riforma del bicameralismo italiano: aspetti che devono necessariamente essere affrontati

La premessa teorica sin qui sviluppata conduce ad interrogativi che sorgono spontaneamente allorché si parla di dibattito sulla Seconda Camera, legati cioè sia alla necessità di una riforma della stessa, sia alle modalità con cui questa revisione deve essere attuata, avendo sempre di mira l'obiettivo finale che si intende perseguire e raggiungere.

Tuttavia, come osservato, l'attività di progettazione di una riforma costituzionale che addirittura incide su un caposaldo del nostro ordinamento democratico quale è, appunto, il bicameralismo paritario non può ritenersi esaustiva ed efficace allorché non prenda in considerazione altri aspetti istituzionali che, più o meno direttamente incidono sull'assetto delle due Camere e che, come meglio si avrà modo di verificare nel prosieguo della trattazione, sono stati parimenti affrontati da tutti i

progetti di riforma che avvicendatisi nel corso delle diverse legislature sino al recentissimo progetto dello scorso anno.

Si tratta allora di analizzare queste variabili che, come detto, accomunano tutte le esperienze di riforma sin qui sperimentate, poiché trattasi di elementi costanti, espressamente riconducibili alla presenza di una seconda Camera, sia essa paritaria o meno rispetto all'altro ramo del legislativo.

(segue...) a- I poteri delle due Camere

La prima questione che deve essere affrontata allorché ci si avvicini al complesso tema della riforma del bicameralismo concerne sicuramente la posizione delle due Assemblee, da intendersi quale potere di esprimere la propria volontà e, se lo stesso debba ritenersi equivalente piuttosto che ineguale, laddove si riconosca la supremazia di una di esse⁵.

Nella prima ipotesi si parla di bicameralismo paritario, connotato dunque dalla posizione equipollente dei due rami del Parlamento, declinabile sia nell'istituto della fiducia con l'Esecutivo sia in termini di partecipazione al procedimento legislativo: infatti se le due Camere hanno attribuzioni equivalenti, allora non possono ammettersi discrasie di sorta; nel secondo caso si parla, invece di bicameralismo differenziato, poiché il potere legislativo è distribuito diversamente tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, e tipicamente si tende a privilegiare – per ragioni di ordine democratico - l'Assemblea che ha un più stretto collegamento con la base elettiva.

Consolidato era l'orientamento dottrinale italiano⁶ per cui l'accezione paritaria doveva ritenersi ontologicamente collegata al concetto di bicamerale, ove la differenziazione di funzioni era sinonimo di depotenziamento del bicameralismo in senso stretto.

In altre parole il modello da prendere a riferimento allorché si parlava di sistema bicamerale era quello che vedeva le due Camere dotate di poteri equivalenti, poiché

⁵ A. ALOIA – M. MANFRELLOTTI, *Bicameralismo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. I, p. 731.

⁶ Tra gli autorevoli esponenti si annoverano C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Dalla Costituzione all'Unione Europea : (del fare diritto per cinquant'anni)*, Napoli, 1994, 2, p. 63-89.

entrambe erano frutto di un'elezione a suffragio universale diretto, sicché ad una medesima legittimazione dovevano necessariamente corrispondere eguali funzioni e potestà.

Leggendo a contrario quanto sopra, discendono almeno due considerazioni di fondo: la prima a mente della quale solo una diversa base elettiva delle due Camere ne avrebbe consentito e legittimato a sua volta una diversificazione dei poteri e delle funzioni; infatti, restando sul piano teorico, l'elezione a suffragio universale diretto di entrambe le Assemblee non potrebbe in alcun modo giustificare in un secondo momento una disparità di queste ultime in termini di funzioni, differenziazione che semmai potrebbe essere ricondotta ad un diverso grado di rappresentatività delle stesse.

Una seconda considerazione, questa volta di tipo pratico, discende dalla circostanza per cui l'equiordinazione iniziale delle due Assemblee, potrebbe attenuarsi in un momento successivo attraverso la prassi, laddove quest'ultima si rivelasse in grado di incidere sull'effettivo funzionamento delle Camere, sì da differenziarne in sostanza il peso politico, nonostante una pari forza rappresentativa iniziale.

A conforto della tesi che intravede nel paritario l'aggettivo assolutamente inscindibile con il sostantivo bicameralismo, e che riconduce la locuzione ad una equivalenza originaria in termini di posizione delle due Assemblee, aggiunge l'ulteriore considerazione maturata in seno ad autorevole dottrina costituzionalistica⁷, la quale ritiene che tale parità non sia in contrasto *tout court* con l'attuazione di una seconda Camera quale sede rappresentativa delle autonomie regionali, e questo in quanto, secondo i fautori di tale teoria, solo l'equiordinazione tra le due Assemblee in punto di legittimazione e di poteri, sarebbe in grado di garantire all'ordinamento regionale l'esplicazione di una sua autonoma e piena funzionalità, mutilata nel caso di un bicameralismo differenziato.

Quindi secondo questa impostazione la parità collima appieno, ed anzi contribuisce al perseguimento, di una regionalizzazione dell'ordinamento statale, consentendo così l'ingresso delle forze autonomistiche in seno al Parlamento nazionale.

⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 465 e ss.; P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 528.

Di avviso contrario quella parte di dottrina, altrettanto autorevole⁸, che riteneva il bicameralismo paritario una singolarità propria del caso italiano, e che anzi ravvisava piuttosto la necessità di diversificare la posizione delle due Camere, onde scongiurare che esse fossero esattamente sovrapponibili dal punto di vista funzionale, senza per ciò automaticamente avvicinare la seconda Camera alle istanze delle autonomie territoriali; quanto, poi, alla differenziazione, questa avrebbe potuto involgere diversi aspetti ed assumere i più vari contenuti, in punto di composizione e di funzionamento.

Sicché, sempre secondo tale impostazione, gli accorgimenti adottati dal legislatore costituzionale per differenziare le due Camere a livello numerico, nonché anagrafico per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo, non erano affatto ritenuti adeguati per addivenire ad una effettiva diversificazione tra le stesse: in altre parole gli elementi introdotti a livello teorico si rivelavano, nella prassi, assolutamente insufficienti a differenziare concretamente il bicameralismo; non dimenticando, peraltro, che alcuni meccanismi inizialmente previsti sono stati poi espunti dal testo originario (si pensi alla diversa durata del mandato) ovvero si sono rivelati una mera previsione testuale, priva di qualsivoglia riscontro pratico (si pensi all'espressione "su base regionale", che non ha sancito la partecipazione degli enti territoriali in seno alla seconda Camera, bensì la mera indicazione della circoscrizione di riferimento per l'elezione dei senatori).

Il problema di fondo, dunque, è quello di riuscire a comporre l'annosa questione del bicameralismo, non cedendo ad opzioni monocamerali, bensì riuscire a mantenere vive entrambe le Camere, provando al contempo a differenziarne la composizione.

Ed anche qui sorge un dilemma non irrilevante, ovvero quello di fare in modo che permanga la legittimazione democratica di entrambe le Assemblee, sì che nessuna di essa possa minimamente essere sganciata dal circuito elettivo di derivazione popolare: la questione iniziale, e sottesa a qualsivoglia ragionamento in termini di revisione del bicameralismo, è, dunque, quella di riuscire a conciliare ciò che apparentemente pare inconciliabile, ovvero garantire la piena e paritaria

⁸ Tra cui S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, pp. 219-241.

legittimazione nella composizione dei due rami del Parlamento - sì da non far pensare ad una Camera subordinata all'altra – ed introdurre al contempo elementi di differenziazione in grado di dare effettiva attuazione alla riforma dell'ordinamento voluta già nel 2001 dal legislatore costituzionale.

(segue...) b- La composizione del Senato

Questione che analogamente deve essere risolta in linea teorica allorché ci si trovi ad affrontare il complesso tema della riforma del bicameralismo italiano è quella legata alla composizione della seconda Camera, così da rispondere alla domanda “*chi sono i membri del Senato, come e da chi devono essere eletti (ovvero nominati)?*”: ovvero se i rappresentanti, come avviene per la Camera dei Deputati, debbono essere scelti tra gli esponenti dei partiti politici, piuttosto che tra gli organi rappresentativi degli enti territoriali.

Si tratta di una sorta di “scala graduata”, dotata di una diversa intensità rappresentativa, che oscilla da un grado minimo, allorché gli eletti vengano scelti avendo a riferimento circoscrizioni, ad un grado massimo, laddove i membri della seconda Camera siano al contempo esponenti degli enti territoriali.

Nel caso italiano la disposizione cui far riferimento è l'articolo 57, il quale prevede un'elezione su base regionale da intendersi, come detto, non già come collegamento tra Senato e rappresentanza territoriale, bensì come mera rappresentanza politica, in quanto la Regione è solo il parametro circoscrizionale di riferimento per l'attribuzione dei seggi, che avviene pur sempre su base nazionale.

Ma, in realtà, le due tipologie di rappresentanza, come peraltro sottolineato da autorevole dottrina⁹, non sono tra loro inconciliabili ed antitetiche – come invece sostenuto da altri autori¹⁰ - poiché la rappresentanza politica ben può essere temperata con la rappresentanza territoriale, qualora la prima si faccia portatrice delle istanze della seconda.

⁹ S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947.

¹⁰ R.BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it

Quindi il componente del Senato a livello nazionale non può ritenersi automaticamente svincolato da qualsivoglia collegamento con gli enti territoriali di provenienza, al cui contesto deve comunque ritenersi legato, in un quadro composito di interessi, a differenza dei colleghi membri della prima Camera, che nell'ottica di una revisione del bicameralismo sarebbero gli unici ad essere espressione di una rappresentanza politica pura.

Chiarito questo preliminare, ma, come visto, non rilevante dubbio in ordine alla mitigazione tra le due forme di rappresentanza, l'ulteriore questione che si pone è sostanzialmente riconducibile alla modalità di nomina dei membri della seconda Camera da parte degli elettori, cioè se gli stessi siano "deputati" a determinarne la composizione direttamente, ovvero se debbano essere gli organi regionali a dovere procedere alla nomina, trovandosi dunque innanzi ad una elezione di secondo grado. Fermo restando il perdurante potere, indiscusso *ad horam*, delle strutture partitiche a livello centrale – anche conosciuto come paradosso di Madison¹¹ – che in qualche modo compromettono una rappresentanza territoriale che non risponda prettamente a logiche di partito che, spesso ignorano e non collimano, le esigenze manifestate a livello periferico.

Sicché pur considerando l'accentramento generato dalle dinamiche partitiche che va a discapito degli interessi territoriali, che spesso cedono il passo a forze centripete molto più intense, non si può pensare che questo integri seriamente un insormontabile ostacolo all'attuazione di una seconda Camera regionale (o territoriale), poiché sussistono tutti i presupposti, pure estranei alla sfera giuridica, per scongiurare il pericolo che il sistema partitico possa permeare di sé ogni ambito territoriale immobilizzando il procedimento di revisione del bicameralismo.

La soluzione potrebbe essere quella di riuscire ad accompagnare al progetto riformatore della seconda Camera meccanismi tali da garantire il progressivo dislocamento a livello territoriale dei centri decisionali in termini di logiche partitiche.

¹¹ R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, p. 1365 ss.

(segue ...) c- Le modalità di scelta dei membri del Senato in un'ottica di riforma

Un ulteriore aspetto che trasversalmente ha coinvolto qualsivoglia progetto di riforma della seconda Camera concerne i meccanismi di scelta dei suoi componenti, poiché di primo acchito si potrebbe affermare che solo l'elezione a suffragio universale diretto, al pari di quanto avviene presso la Camera dei Deputati, pare integrare la garanzia della sua legittimazione democratica e della sua effettiva rappresentatività¹².

Tuttavia, al contempo, in quest'ottica riformatrice si pone il problema opposto, ovvero quello di evitare che le due Camere si traducano in un duplicato l'una dell'altra, sicché si pone la necessità di procedere ad una loro diversificazione, anche in tema di modalità di elezione dei loro componenti.

Gli antitetici aspetti che dovevano essere composti erano, dunque, i seguenti: da un lato differenziare la natura dei membri delle due Assemblee onde perseguire l'obiettivo di riforma del bicameralismo; dall'altro evitare che una delle stesse fosse – proprio a causa del meccanismo di elezione prescelto – delegittimata (quindi dotata di “minor democraticità”) e, quindi, dotata di minor peso rispetto alla Camera dei Deputati.

E del resto un Senato che avesse tratto la propria legittimazione non direttamente dai cittadini elettori, ma da procedure elettive di secondo grado si riteneva andasse a detrimento della pari funzionalità delle due Assemblee; sicché si sono sempre tendenzialmente privilegiati progetti che prevedevano la diretta investitura popolare anche per la seconda Camera.

In altre parole poteva ritenersi valido il seguente assunto: elezione indiretta, prevalenza della camera direttamente elettiva; eguale legittimazione, eguali poteri.

Ma, ancora una volta, non è possibile accantonare l'opzione – peraltro tradottasi in più di un progetto di riforma¹³ - che ritiene ipotizzabile un Senato quale organo di

¹² Cfr. F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia; riflessioni ed interrogativi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, 245.

¹³ Si pensi alla Bozza Violante, su cui v. *infra*, Capitolo II, Parte terza, paragrafo II.

secondo grado, poiché nei fatti si è dimostrato che politicamente questa pare essere una strada già in passato percorsa nella stesura dei diversi progetti di riforma.

Quindi non è automatico ritenere che a modalità di elezione diverse si accompagni necessariamente uno svilimento della legittimazione democratica del Senato, qualora lo stesso sia il frutto non già di una diretta investitura popolare, bensì di meccanismi di secondo grado che frappongono, quali mediatori, i rappresentanti degli enti territoriali che indubbiamente sono di più diretto collegamento tra la base elettorale ed i centri politico-decisionali, quale concreta attuazione di quella forma di esercizio della sovranità contemplata nel Titolo V della Costituzione.

Quindi la partecipazione degli enti territoriali alla formazione della seconda Camera non solo non contrasta con il principio di democraticità bensì integra una forma di manifestazione della sovranità popolare.

Del resto l'articolo 57 con la sua "base regionale", così come elaborato in Costituente, e nonostante la sua traduzione nella prassi in qualcosa di assolutamente diverso, integrava il preludio di voler fare del Senato una sede sempre più vicino agli interessi territoriali, una sorta di monito dell'allora legislatore al suo successore. Di questo avviso anche autorevole dottrina¹⁴, la quale ha sempre considerato l'attuazione della locuzione "base regionale" – ovvero l'associazione delle Regioni a mere circoscrizioni elettorali – eccessivamente riduttiva rispetto al ben più ambizioso progetto – rimasto sinora solo sul piano teorico – di ricondurla alle effettive trasformazioni in corso da parte dell'ordinamento italiano, ovvero istituzionalizzare uno stabile collegamento tra Seconda Camera e Regioni, proprio facendo leva su tale espressione linguistica.

Come detto, la prassi trasformò quello che doveva essere il primo approdo ad una prodromica regionalizzazione del Senato ad una semplice modalità di suddivisione dei seggi, con l'individuazione di collegi uninominali riferiti a circoscrizioni ripartite per Regioni: l'*input* dato dal costituente e gli spunti elaborati a livello teorico della dottrina dovrebbero tuttavia aver fornito tutti gli strumenti pratici per

¹⁴ C. MORTATI, *La riforma del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, 8-9, p.1538; P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, p. 66.

superare questo *empasse* meramente linguistico, che ben può essere contemplato all'interno di un organico progetto di riforma¹⁵.

Ulteriore elemento ed aspetto, ma non certo minore per importanza, che deve essere considerato disquisendo in linea teorica e generale di riforma dell'attuale assetto bicamerale italiano, è quello della legislazione elettorale che incide in maniera quasi determinante sulla composizione delle due Camere e che non può non essere toccato, allorché si decida di razionalizzare composizione e funzioni della seconda Camera.

In realtà, come si avrà modo di cogliere nel prosieguo della trattazione, tutti i progetti di revisione costituzionale aventi ad oggetto – più o meno in maniera esclusiva – la riforma del bicameralismo non hanno mai direttamente contemplato la modifica della legge elettorale; tuttavia, pare che questa variabile sia sempre orbitata sullo sfondo, come un “satellite” che, *sic et simpliciter*, non può essere distolto dal grande “pianeta” della riforma dell'assetto bicamerale.

E ciò ancor più dove si consideri l'attuale legge elettorale n. 270/2005, criticata all'unisono dalla dottrina¹⁶ proprio perché con i due meccanismi del premio di maggioranza¹⁷ e delle soglie di sbarramento¹⁸ introduce storture nella composizione di Camera e Senato, non giustificabili se non accompagnate da un progetto riformatore di più ampio respiro.

Un sistema difettoso, un congegno mal funzionante quello dell'attuale legge elettorale che favorisce la frammentazione partitica alla ricerca di un premio di maggioranza più che al perseguimento ed all'attuazione di un programma politico

¹⁵ Sulle proposte di “regionalizzazione del Senato” cfr., U. ALLEGRETTI, *Un Senato federale?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, A. ANZON, *Il federalismo nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato federale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, 1995.

¹⁶ Si vedano, *inter alios*, gli interventi di B. CARAVITA – P.A. CAPOTOSTI – R. CHIEPPA al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale*, Roma, del 24 maggio 2007 e di M. VILLONE, *Chi ha paura del lupo cattivo?*, al seminario *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali* dell'11 giugno 2007.

¹⁷ Alla Camera dei Deputati il premio è assegnato su base nazionale (e scatta al mancato raggiungimento di 340 seggi da parte della lista, o della coalizione di liste); per il Senato il premio è attribuito su base regionale al mancato raggiungimento del 55% dei seggi in ciascuna Regione.

¹⁸ La soglia di sbarramento alla Camera è pari al 10% per la coalizione (ed almeno il 2% per le liste collegate ed il 4% per le liste non collegate); al Senato opera il 20% come soglia per la coalizione (ed almeno il 3% per le liste collegate e l'8% per quelle non coalizzate).

comune e condiviso; in secondo luogo il meccanismo delle “liste bloccate” che disancora i nominativi dei candidati da una effettiva legittimazione democratica degli stessi, riconducibili piuttosto alle logiche delle segreterie di partito.

Inoltre si consideri, per quanto qui interessa, l’ipotesi tutt’altro che peregrina poiché già ha visto la luce nella prassi, della formazione di maggioranze antitetiche presso le due Assemblee, in ragione della diversa distribuzione dei premi di maggioranza, uno come detto ripartito su base nazionale e l’altro su base regionale, asimmetrie che mettono in pericolo l’effettivo funzionamento del legislativo, sotto i colpi di maggioranze risicate troppo spesso raggiunte con affanno.

Una stortura, quella elettorale, che mal si concilia con l’assetto attuale del bicameralismo italiano – che, checché se ne dica, è e resta allo stato paritario – poiché il premio di maggioranza, così come elaborato, è avulso da un contesto di effettiva rappresentatività.

III - Prime conclusioni

Quanto sin qui sinteticamente descritto rappresenta l’alveo entro cui dovrebbe fare i suoi primi passi un’organica e complessa riforma della Costituzione, che intervenga sull’attuale assetto del bicameralismo paritario, adeguandone l’aspetto ed i contenuti al mutato contesto storico, sociale e politico dell’ordinamento italiano, rispetto a quello che si profilava vigente al momento dell’entrata in vigore della carta Costituzionale.

Quelle che sono state sinora descritte, infatti, integrano delle variabili, che in realtà sono elementi costanti da considerarsi ogni qualvolta si decida di “mettere mano” alla struttura del Parlamento operandone una revisione contenutistica.

Per tale ragione tutti gli elementi summenzionati debbono necessariamente essere contemplati ed inseriti in qualsivoglia progetto di riforma la cui complessiva architettura si profilerebbe mutilata e difettosa allorché si decidesse di espungerne qualcuno.

Si tratta ora di verificare, attraverso una minuziosa attività di ricognizione delle più significative esperienze di riforma del bicameralismo, in quale modo queste variabili siano state affrontate e strutturate all’interno di ciascun progetto di legge, onde

pervenire ad alcune considerazioni di carattere pratico circa la preminenza di alcuni aspetti rispetto ad altri.

II.

CAPITOLO

L'ESPERIENZA DEL BICAMERALISMO IN ITALIA.

DALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SINO AI GIORNI NOSTRI.

PARTE PRIMA: Il Bicameralismo nei lavori dell'Assemblea costituente. – **PARTE SECONDA:** Le proposte di riforma della Seconda Camera: dal 1948 sino alla revisione del Titolo V della Costituzione. - Introduzione. – I. L'inizio degli anni Settanta. – II. Gli anni Ottanta: l'avvento delle Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali. – III. I comitati Riz e Bonifacio. – IV. La Commissione Bozzi (1983-1985). – V. Gli altri tentativi di riforma elaborati negli anni Ottanta. – VI. Il progetto di riforma A.C. 4887-A del 1991. – VII. Il messaggio presidenziale del 1991. – VIII. L'esperienza della seconda Commissione Bicamerale: De Mita-Iotti (1993 - 1994). – IX. L'esperienza della III Commissione Bicamerale (1997). **PARTE TERZA:** I tentativi di riforma del bicameralismo dopo la modifica del titolo V – I. I progetti di riforma della XIV legislatura. – II. La “bozza Violante” della XV legislatura. – III. I tentativi di riforma del Senato della XVI legislatura.

- PARTE PRIMA -

Il Bicameralismo nei lavori dell'Assemblea Costituente

L'esperienza del fascismo e la conseguente disfatta cui era andato incontro il Paese dopo la seconda guerra mondiale, portarono l'attenzione sulla necessità di istituire uno stato democratico che, in quanto tale, rappresentasse le diverse forze politiche in esso presenti e costantemente in contatto con la società, facendo leva sul ruolo svolto in tal senso dai partiti politici.

Far confluire in seno all'organo legislativo le istanze delle differenti realtà che connotavano il Paese, dando voce a ciascuna di loro, avrebbe così agevolmente consentito di convogliare i diversi interessi di cui esse erano portatrici, sì da garantire una sorta di equilibrio politico, connotato dalla condivisione delle scelte di volta in volta assunte, tra cui, giustappunto, quella di voler caratterizzare l'ordinamento italiano da una forma di governo parlamentare.

Se univoca era la volontà di contraddistinguere in tal modo la forma di governo¹⁹, meno scontata era la soluzione sulla configurazione dell'organo detentore del potere

¹⁹ A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Stato Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 1, p. 9-37; M. BELLETTI, *La forma di*

legislativo, ovvero se optare o meno per la ripartizione in due Assemblee e, in caso affermativo, se attribuire a ciascuna di esse funzioni e compiti equipollenti, piuttosto che puntare sulla differenziazione, tanto in punto di composizione che di funzionamento.

Infatti, sebbene vi fosse unanimità nel riattivare quel ruolo di centralità dell'organo parlamentare, sbiadito dalla pregressa e devastante esperienza dittatoriale, sì da riaccendere il dialogo che necessariamente doveva instaurarsi tra istituzioni rappresentative ed esigenze sociali e territoriali pluraliste, meno scontata appariva essere la scelta e l'attribuzione di un ruolo al secondo ramo del nascente organo legislativo, tanto da dare adito ad un vivace dibattito in seno all'assemblea costituente.

Già la Commissione per studi attinenti la riorganizzazione dello Stato²⁰, istituita dal Ministero per la Costituente²¹ il 21 novembre 1945, ed in particolare la Sottocommissione "problemi costituzionali", nella Relazione presentata nel 1946 all'Assemblea costituente ebbe modo di ventilare l'opportunità e la necessità di istituire una seconda Camera in seno all'organo parlamentare, espressione di una "rappresentanza regionale temperata"²².

governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana, Padova, 2008; L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, op.cit.; S. MANGIAMELI, *La forma di Governo parlamentare: l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998; S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997; R. ANTONIO, *Lezioni sulla forma di governo italiana dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997; R. RUFFILLI, *Il Governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, op.cit. 239; S. D'ALBERGO, *Unità democratica e Governo parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 1976, 3, p. 512-520; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973.

²⁰ Cfr. P. NENNI, *Il Ministero per la costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario della Costituente*, Firenze 1969; G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, 1979; M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990; AA.VV., *Il Ministero per la costituente: l'elaborazione dei principi della Carta Costituzionale*, Firenze, 1995.

²¹ Il Ministero per la Costituente fu istituito con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, e approvato dal Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Fu un Ministero particolare, in quanto meramente incaricato, come sancito dall'art. 2 del decreto summenzionato, di "preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale". Gli articoli 4 e 5 del decreto stabilivano, inoltre, che il ministero era composto da un unico ufficio legislativo e da un ufficio affari generali, mentre gli incarichi di studio erano affidati ad una commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica e alle commissioni di studio per la predisposizione degli elementi indicati dall'art. 2.

²² Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Prima Sottocommissione, *Relazione all'Assemblea costituente*, p. 204.

Successivamente sia in seno alla Commissione dei 75²³ che in Assemblea plenaria, si svilupparono, come anticipato, posizioni contrapposte e tra loro estremamente differenziate in ordine alla configurazione del sistema parlamentare; se da un lato, infatti, le sinistre²⁴ (comunisti, socialisti e azionisti) si dichiararono favorevoli al monocameralismo, sull'onda dell'idea di unica e, perciò non frazionabile, sovranità, che doveva essere necessariamente rappresentata in un unico centro decisionale, dall'altro laici e democristiani si fecero portatori del necessario assetto bicamerale, anche se, all'interno di questa seconda frangia, possono essere scorte ulteriori posizioni tra loro notevolmente differenziate, circa i contenuti con cui riempire la locuzione "bicameralismo": in altre parole, il quesito cui rispondere era quello della composizione della seconda Camera.

Quesito al quale Democrazia cristiana e liberali²⁵ rispondevano proponendo di coinvolgere nel progetto della seconda Camera tutti gli operatori (economici e culturali) della società civile, mentre repubblicani²⁶ e alcuni rappresentanti della componente laica in sede di costituente elaborarono quel concetto, seppur a livello embrionale, di rappresentanza regionale all'interno dell'organo parlamentare.

²³ Il progetto di stesura del testo costituzionale fu demandato ad una commissione composta da 75 padri costituenti, il cui Presidente fu Meuccio Ruini: l'attività istruttoria della Commissione dei 75 fu affidata, a sua volta, all'opera di tre sottocommissioni cui furono attribuiti altrettanti temi di studio ed indagine (la prima dedicata a "diritti e doveri dei cittadini", composta da 18 membri e presieduta da Tupini; la seconda dedicata a "ordinamento costituzionale della Repubblica" – composta da 18 membri e presieduta da Terracini ed, infine, la terza dedicata a "diritti e doveri economico-sociali", composta da 18 membri e presieduta da Ghidini), il cui testo – un progetto organico ed unitario – fu unificato e coordinato da un comitato di redazione composto da 18 membri e presentato al plenum dell'assemblea il 12 gennaio 1947. Il testo, discusso per la prima volta in data 4 marzo 1947, venne approvato definitivamente il 22 dicembre 1947, con 453 voti a favore e 62 contrari, su 515 votanti.

Cfr., *ex multis*, G. DI COSIMO, *Umberto Tupini Presidente della Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, 2011, 1, p. 119-124.

²⁴ C. GIORGI, *La Sinistra alla Costituente*, Roma, 2001; M. DE NICOLÒ, *Lo Stato nuovo: Fausto Gullo, il PCI e l'Assemblea costituente*, Cosenza, 1996, p. 119-131; G. FRESSURA, *La politica istituzionale del PCI nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Critica del diritto*, 1978, p. 104-141; A. AMORTH, *I lavori dell'Assemblea costituente*, in G. ROSSINI (a cura di) *Dal 25 luglio alla Repubblica 1943-1946*, Torino, 1966, p. 419-439; V. FALZONE – P. GROSSI, *Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, vol. III, p. 370 – 383.

²⁵ G. CAMPANINI, *I cattolici e il problema della rappresentanza alle soglie dell'Assemblea costituente*, in C. CARINI (a cura di) *Aspetti e problemi della rappresentanza politica dopo il 1945*, Firenze, 1998, p. 145-163; U. PUCCI, *I cattolici e la Costituente*, in *Idea: mensile di cultura politica e sociale*, 1946, p. 349-354.

²⁶ O. ZUCCARINI, *I Repubblicani alla Costituente nazionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. La costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969, p. 871-877.

Una volta accantonata l'idea monocameralista, in quanto minoritaria e non condivisa, il nodo che restava da sciogliere in presenza di una seconda Camera, era quello legato alla composizione della stessa, ovvero della connotazione che essa avrebbe dovuto avere; mentre infatti socialisti, PCI e Partito d'Azione erano maggiormente concentrati su aspetti economici e sociali, più che a temi di natura prettamente istituzionale così che l'unica preoccupazione era quella di garantire la presenza di una seconda Assemblea con competenze tecniche, una sorta di stanza di compensazione dell'unica Camera rappresentativa della volontà popolare, i liberali si dissero più favorevoli ad un Senato che fosse rappresentativo delle diverse categorie di cui la società era portatrice e, dunque, espressione di interessi corporativi.

All'interno di coloro che auspicavano la persistenza di un Parlamento bicamerale v'erano, come detto, i Repubblicani i quali ritenevano opportuno che la seconda Camera integrasse per quanto possibile un momento di raccordo tra Stato centrale ed autonomie territoriali, sì da far confluire gli interessi di matrice regionale in quelli, di più ampio respiro, nazionali²⁷.

Ora, struttura ed assetto della Seconda Camera, nell'ottica di una politica condivisa, avrebbero dovuto rispecchiare e sintetizzare le diverse opinioni e posizioni suesposte; al contrario, da quanto si evince dalla lettura dei testi dedicati ai lavori preparatori della Costituente²⁸, l'assetto bicamerale in Italia fu tutt'altro che frutto di una scelta comune ed elaborata gradualmente in seno alle diverse forze politiche, ovvero un progetto razionale condiviso, bensì il risultato di continue operazioni di "taglia incolla" di testi di volta in volta redatti dai diversi partiti politici e diretti a strappare piccole vittorie su progetti antagonisti, espressione di contrapposte posizioni ideologiche.

Ciò che ne consegue è, dunque, che la seconda Camera agli albori della storia repubblicana si connotava come un vero e proprio compromesso, un accordo

²⁷ Come del resto osservato anche da Mortati in merito al dibattito, in C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, 9, p. 3.

²⁸ G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969; V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino*, Roma, 1948.

raggiunto *in limine*, più che il prodotto di un testo condiviso *ab origine* dai costituenti.

La soluzione raggiunta in seno all'assemblea costituente²⁹ fu, dunque, quella di natura bicamerale nella quale, tuttavia, la differenziazione tra le due Camere poggiava sostanzialmente su di un piano qualitativo, e ciò in quanto esse si mantenevano pressoché identiche in punto di funzioni e rappresentatività, sì da non disattendere del tutto gli auspici monocamerale delle sinistre: furono, infatti, accolte le proposte Leone³⁰ e Tosato³¹, che prevedevano rispettivamente l'equipollenza dei compiti delle due Camere e l'elezione dei membri del Senato su base regionale, laddove per "regionale" si intendeva solo l'ambito territoriale di riferimento per l'elezione dei senatori, nonché la variabile (demografica) da cui far dipendere il numero dei membri della seconda Camera, senza lasciare ad intendere alcuna forma di collegamento tra quest'ultima e gli enti territoriali richiamati nella disposizione costituzionale.

Soluzioni quest'ultime che mediavano tra le posizioni più sopra descritte, così da non dare adito a contrasti che, con tutta probabilità, avrebbero rallentato i lavori della Costituente.

V'è subito da rilevare, come già accennato più sopra che la scelta cadde sull'opzione bicamerale senza dar conto di una vera e propria ragione giustificatrice bensì recependola *sic et simpliciter* come presupposta e scontata, così concentrando la discussione in Costituente solo sulla declinazione da dare alla seconda Camera, elaborando una serie di varianti attinenti alla natura ed al funzionamento della stessa, che si elidevano l'una con l'altra³².

²⁹ Cfr. Camera dei Deputati, *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970.

³⁰ Cfr. l' O.D.G. dell'Onorevole Leone: «la parità delle attribuzioni fra le due Camere», in *La Costituzione della Repubblica, nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, p. 1112.

³¹ Cfr. on. Tosato, il quale affermava la necessità dell'elezione della seconda Camera su base regionale, come dichiarato nella seduta del 26 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., pp. 1113-1115; S. LABRIOLA, *Partiti, Parlamento e Governo in Tosato costituente e nell'attuale esperienza costituzionale*, in M. GALIZIA (a cura di) *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, 2010.

³² Così in particolare B. PEZZINI, *Quale bicameralismo?: la scelta del bicameralismo del Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le regioni*, 1989, p. 1401-1446.

La seconda Sottocommissione³³, istituita in seno alla Commissione dei 75, ebbe ad occuparsi proprio degli aspetti istituzionali tra cui, appunto, la conformazione dell'organo legislativo: decisivo fu l'apporto in tal senso dei lavori – già ampiamente descritti più sopra – svolti dalla Commissione Forti al Ministero per la Costituente³⁴, composta da 90 membri e a sua volta suddivisa in 5 sezioni³⁵, incaricata della raccolta e dello studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato, dedicandosi così pure allo studio di un meccanismo di riassetto della Seconda Camera³⁶, confluito in una relazione finale di 3 volumi che in sé raccoglievano tutta l'attività istruttoria e di ricerca svolta dalle 5 sezioni.

La composizione e la funzione del nascente Senato furono i temi centrali di dibattito all'interno della Seconda sottocommissione che, seppur in qualche modo ispirata dai preziosi risultati raggiunti dalla Commissione Forti, si ritrovava con rilevanti spaccature al proprio interno, determinate dalle diverse posizioni ideologiche che mano a mano ivi prendevano piede.

Come già anticipato più sopra *leit motiv* delle diverse posizioni assunte in seno alla Commissione era la differenziazione dei due rami del Parlamento, quanto meno per evitare che il Senato si presentasse come una mera copia, che riproducesse *sic et simpliciter* la prima: in sostanza si caldeggiava che all'interno della Seconda Camera vi fosse una rappresentanza politica differenziata rispetto a quella della Camera dei deputati.

Vivace fu, dunque, il dibattito tra i diversi gruppi parlamentari, ciascuno portatore di un differente contributo teorico in ordine alla composizione ed al funzionamento dell'istituendo Senato.

³³ Per i resoconti dei lavori della seconda Sottocommissione cfr.:

<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F326%2F328%2Fdocumentoxml%2Easp%3Fcost%3D3>.

³⁴ La Commissione decadde il 30 giugno 1946 e il Ministero venne soppresso con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 54 del 2 agosto 1946.

³⁵ La Prima Sottocommissione, "Problemi costituzionali", con Presidente Boeri; la Seconda Sottocommissione "Organizzazione dello Stato" con Presidente Piga; la Terza Sottocommissione "Autonomie locali" con Presidente Temolo; la Quarta Sottocommissione "Enti pubblici non territoriali" con Presidente Piccardi; la Quinta Sottocommissione "Organizzazione sanitaria" con Presidente Pernotti.

³⁶ Per una ricognizione dell'attività della Commissione "Forti", cfr. G. D'ALESSIO (a cura di), *Relazione preliminare sul tema: "Rigidità o flessibilità della Costituzione"*, in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, op.cit.

Quanto al primo aspetto, univoco fu il ragionamento sulle attribuzioni da conferire a quest'ultimo, sostanzialmente equipollenti a quelle della Camera dei deputati, in punto di partecipazione all'*iter legis*, appartenenza al circuito fiduciario con l'esecutivo e individuazione dell'indirizzo politico; le ragioni di un assetto bicamerale di questo tipo erano sostanzialmente da ricollegarsi da un lato alla ricerca della più ampia condivisione possibile dei contenuti dei testi sottoposti all'attenzione del legislatore; dall'altro nella razionalità di un sistema bicamerale paritario in termini di forma di Stato e di Governo³⁷.

L'esistenza di una seconda Camera con funzioni sostanzialmente identiche a quelle della prima poteva, dunque, ricondursi all'esigenza di renderla, sostanzialmente, una sorta di Camera di riflessione (anche detta di raffreddamento)³⁸, una sorta di "stanza di compensazione" delle decisioni assunte dalla maggioranza in seno alla prima Camera elettiva, sì da elaborare scelte legislative condivise, frutto di una duplice istruttoria che avrebbe dovuto deporre, alla fine, anche per un complessivo miglioramento qualitativo dell'intera legislazione.

Ora, se agevole fu il raggiungimento di un'intesa in ordine alla funzione del Senato – ovvero, come ampiamente ribadito, quella di essere un garante della democraticità delle decisioni assunte dalla prima Camera – più complessa fu la ricerca di un accordo attorno alla composizione che esso avrebbe dovuto avere, questione che diede adito ad un vivace dibattito, come anticipato più sopra, sia in seno alla Seconda Sottocommissione che in Assemblea costituente³⁹, a causa di posizioni ideologiche sovente poste a distanze siderali l'una dall'altra, soprattutto attorno a temi cruciali circa la fisionomia dello stesso, vale a dire: la natura corporativistica o meno del Senato (con membri scelti dalle diverse categorie sociali e professionali

³⁷ E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel "bicameralismo paritario"*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma, Quaderni di Democrazia e Diritto*, Roma, 1978, 2, p. 9-25; P. CALANDRA, *Note sulla funzionalità del bicameralismo*, in *Civitas*, 1980, 9, p. 33-50; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, p. 219-241.

³⁸ M. VOLPI – A. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995.

³⁹ Per un'esauritiva ricostruzione del dibattito sull'assetto bicamerale in Assemblea costituente, cfr., *ex multis*, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 4, pp. 1161-69; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, op.cit.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, 2007, p. 47.

del Paese), il meccanismo di elezione dei suoi componenti (ovvero se diretta o attraverso il passaggio da Regioni ed enti locali minori) ed, infine, l'individuazione del procedimento di attribuzione dei suoi seggi.

Da qui presero avvio e si svilupparono due proposte di riforma, che raccolsero i maggiori consensi: la prima auspicava la scelta dei componenti tra determinate categorie produttive e professionali del Paese; la seconda riteneva più opportuno che i membri della seconda Camera ivi portassero all'attenzione gli interessi delle Regioni⁴⁰.

La prima seconda proposta, tesa a configurare il Senato come una Camera corporativista, sede di elezione di determinate "categorie di eleggibili", risultò soccombente di fronte all'idea di ancorarne i membri a specifici interessi di matrice regionale⁴¹, avendo l'accortezza di riequilibrare le distorsioni demografiche di ciascuna Regione, attraverso meccanismi di elezione tali da consentire che il numero di senatori per ciascuna Regione non fosse necessariamente proporzionale alla densità abitativa di queste ultime, fissando in capo al singolo ente territoriale un numero minimo e massimo di senatori eleggibili⁴².

Riassumendo brevemente i passaggi salienti del dibattito, si può osservare, dunque, che vennero sin da subito scartate quelle proposte – di matrice democristiana - tese a configurare il Senato alla stregua di una camera corporativa⁴³ e ciò non solo per l'indiretto richiamo alla pregressa esperienza fascista, bensì per l'oggettiva difficoltà sia di incardinare le categorie di interessi in strutture giuridiche ben definite, sia di individuare quali fra questi ultimi fossero meritevoli di tutela e di rappresentanza parlamentare.

⁴⁰ N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, op.cit., p. 383; *Proposte e dibattiti sulla "Camera delle regioni"*, in *Le regioni*, 1976, 4, p. 749-757; M. BERTOLISSI, *Il Senato "Camera delle Regioni"?*, in *Diritto della regione*, 1984, 4, p. 247-251; G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e "Camera delle regioni" dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, 5-6, p. 3-24.

⁴¹ A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in A. PISANESCHI – L. VIOLINI (a cura di) *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, p. 321-335.

⁴² P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, in *La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977.

⁴³ A. NEGRI, *Corporativismo e parlamentarismo*, in *Nuovi studi politici*, 1971, 4, p. 9-45.

Altra scrematura, rispetto agli intenti riformatori originari, fu quella della esclusione dei Comuni dall'elezione dei componenti della seconda Camera, ancora una volta per difficoltà di natura organizzativa che, sicuramente, avrebbero contribuito ad infittire l'intreccio della questione, più che a scioglierne i gangli.

Sul tavolo non rimaneva che il tema della “modalità di elezione dei senatori”: diretta? O indiretta (attraverso il coinvolgimento dei soli enti regionali)? Se comunisti, liberali e socialisti si schierarono per il suffragio universale diretto⁴⁴, democristiani e repubblicani auspicavano un meccanismo di elezione di secondo grado, frutto del *placet* dei legislativi regionali⁴⁵.

Ne scaturì un assetto bicamerale sostanzialmente paritario, nel quale cioè le difformità tra le due Camere furono minime (e concernenti, come noto, il dato numerico, l'istituto dei senatori a vita⁴⁶ ed una differenziazione in termini di età per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo), permanendo l'identità sia della durata che del meccanismo elettorale dei due rami del Parlamento, rimasti così sostanzialmente equipollenti.

Alla luce di quanto sin qui sinteticamente descritto, si evince come la morfologia della Seconda Camera, in realtà, non fu il frutto di una scelta istituzionalmente condivisa, bensì un “*approdo casuale*”⁴⁷, cui “*si pervenne non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle Regioni; no al Senato corporativo*”⁴⁸.

Il dibattito condusse ad una prima formulazione, conosciuta anche come proposta Perassi⁴⁹, dell'art. 55 della Costituzione, la quale statuiva che ogni Regione avesse

⁴⁴ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, p.148; C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 2008, 6.

⁴⁵ A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012, p. 4.

⁴⁶ Cfr., *inter alios*, G. FAGIOLO, *Senatori a vita*, in *Studi sociali*, 1991, 9, p. 71-78.

⁴⁷ Così C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, 4, p. 529.

⁴⁸ A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 3, p. 47; e anche F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, pp. 19-20 e 110-111.

⁴⁹ Per uno studio approfondito sull'evoluzione delle proposte di legge attorno alla composizione del Senato, cfr.: <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/058/index.htm?art058-032.htm&2>.

diritto alla nomina ed alla presenza minima in Parlamento di 5 senatori, cui se ne aggiungeva uno ogni 200.000 abitanti⁵⁰.

Quanto alle modalità di elezione degli stessi la partizione prevedeva che 1/3 fosse devoluta ai componenti dei Consigli regionali, mentre i restanti 2/3 sarebbero stati eletti a suffragio universale e diretto dall'elettorato attivo con più di 25 anni d'età: tale proposta si prestò a numerose critiche, da un lato perché la nomina dei senatori per mano dei membri dei Consigli regionali rischiava di sminuire drasticamente il ruolo delle minoranza e, dall'altro, perché lo stretto legame tra Senatore e Consigliere regionale avrebbe potuto incidere sulla nomina di quest'ultimo, eventualmente agevolato dal candidato al Senato, così alterando l'assetto in sede consiliare.

Critiche mosse soprattutto da liberali e dalle sinistre⁵¹, i quali auspicavano che la ricerca di un modello per il Senato fosse incentrata, piuttosto, sulle modalità di elezione dei componenti, prediligendo un sistema di elezione diretta a suffragio universale, espungendo dall'ordine del giorno Perassi quel terzo di nomina regionale dopo aver messo in minoranza la frangia repubblicana e democristiana, sì da portare a compimento la proposta di Nitti⁵² che sanciva l'estromissione dei Consigli regionali da ogni forma di partecipazione alla nomina della componente senatoriale⁵³.

Nonostante l'approdo ad un sistema di elezione a suffragio universale e diretto con il meccanismo dei collegi uninominali, gli elementi di differenziazione delle due Camere – come riportato più sopra – furono di minimo rilievo, sì che esse potevano (e possono tuttora) dirsi sostanzialmente identiche quanto a funzionamento e pressoché similari dal punto di vista della composizione, e ciò ancorché da più parti

⁵⁰ Sul punto, *Atti dell'Assemblea costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, Camera dei Deputati, Roma, 1951, 1, pp. 10 e ss.

⁵¹ Cfr., *inter alios*, R. CHERCHI, *La forma di Governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2009, p. 1 e ss.

⁵² *Assemblea costituente, seduta di martedì 7 ottobre 1947*, p. 975 e ss.

⁵³ Per una ricostruzione dell'iter sulla legge elettorale del Senato, cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, 1982.

si fosse auspicato un intervento differenziatore per mano del legislatore costituzionale⁵⁴.

Dalla ricostruzione sin qui effettuata dell'acceso dibattito in Costituente attorno al caldo tema del bicameralismo paritario, si potrebbero trarre alcune conclusioni di carattere generale.

La prima sicuramente legata allo spostamento dell'asse delle "intese fra gruppi parlamentari": un ago della bilancia che spesso ha oscillato e propeso per l'una coalizione piuttosto che per un'altra (spesso inaspettata) a seconda dei traguardi che di volta in volta ci si prefiggeva di raggiungere; e l'esempio, forse il più lampante, è stato quello cui più sopra già si è avuto modo di far accenno fu la netta convergenza tra sinistre e conservatori, a scapito dei democristiani, circa la composizione del Senato, poiché solo questi ultimi ne auspicavano la natura corporativistica.

A ciò si aggiungano gli ulteriori due elementi che corroborarono l'intesa tra liberali e sinistre, facenti perno la seconda componente sull'antiproporzionalismo e la prima sulla contrapposizione al regionalismo e che ne decretarono la vittoria su democristiani e repubblicani.

Ciò che ne è derivato è stato, dunque, un testo non certo frutto di una progressiva condivisione di contenuti da parte dei diversi schieramenti politici, bensì – come qualcuno l'ha definito⁵⁵ – *"il risultato, quasi accidentale di una serie di veti incrociati"*, un vestito rattoppato a più riprese, a seconda delle piccole conquiste di volta in volta raggiunte da quella piuttosto che dall'altra coalizione, nel quale l'unico elemento di raccordo con gli enti territoriali a livello regionale, per quanto qui interessa, fu la previsione sancita dall'art. 57⁵⁶, comma 1, della Costituzione dell'elezione del Senato su "base regionale"⁵⁷, ritenuta, tuttavia, una disposizione

⁵⁴ P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, p. 66.

⁵⁵ S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, op.cit., p. 1162.

⁵⁶ C. FUSARO – M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2, p. 1143-1154; M. G. SALERNO, *Art. 57*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 366-368; M. CARRÀ, *Elezioni del Senato a base regionale*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale / Consiglio Regionale della Toscana - Commissione speciale per i problemi istituzionali*, Firenze, 1982, 1, p. 129-144.

⁵⁷ T. MARTINES, *Il senato eletto "a base regionale"*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, op.cit., p. 90.

“generica, ambigua, polivalente”⁵⁸ che si è, nella prassi, sostanziata nella suddivisione dei seggi da attribuire alla Seconda camera, in base a circoscrizioni elettorali in ciascuna Regione, più che un vero e proprio momento di raccordo e coordinamento tra interessi regionali e statali.

Si sta, dunque, discutendo di un’espressione letterale tradottasi tutt’al più in un meccanismo di elezione della componente senatoriale, più che in una reale ed effettiva differenziazione di composizione dei due rami del legislativo⁵⁹, così vanificando quegli iniziali propositi maturati dalla Costituente e che, poi, sono stati ciclicamente riproposti ogni qual volta – come vedremo – si è ventilata una proposta di “riforma della Seconda Camera”.

- PARTE SECONDA -

LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA SECONDA CAMERA: DAL 1948 SINO ALLA REVISIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.

Introduzione

La scelta bicamerale maturata in seno all’Assemblea costituente fu sin da subito collocata sotto una lente di ingrandimento, tesa ad investigarne l’efficacia e l’effettiva funzionalità, e ciò sia in termini giuridici che in termini prettamente politici, vale a dire a valutare la capacità dell’organo legislativo, così come conformato, a fungere da anello di congiunzione tra istituzioni e società civile.

Come avremo modo di vedere, infatti, si sono susseguiti – senza interruzioni di sorta ed, anzi, con una notevole accelerata nel corso degli anni Ottanta – molteplici tentativi/proposte di revisione della Seconda Camera, nella convinzione che uno svecchiamento della sua composizione e del suo funzionamento, rispetto ai criteri elaborati in Costituente, avrebbe consentito alla stessa un avvicinamento tra le figure istituzionali ed i cittadini.

⁵⁸ N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, 2, p. 383-452.

⁵⁹ E. CHELI, *Bicameralismo differenziato*, in *L'opinione*, 1984, 3, p. 2; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano*, op.cit. p. 219; F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, p. 243-267.

A parer di chi scrive, infatti, le ipotesi di modifica sono tutte state imperniate attorno all'idea che un ammodernamento dell'articolazione interna della seconda Camera avrebbe migliorato la performance istituzionale dello Stato, in termini di maggior democraticità e condivisione da parte dei cittadini delle scelte politiche a livello centrale allorché queste ultime fossero state precedentemente assunte contemperando anche le esigenze di matrice territoriale.

I progetti di riforma avvicendatisi nel tempo dimostrano tutti di voler attribuire voce in capitolo alla componente regionale facendone confluire, a vario titolo, la rappresentanza all'interno del Senato, ora intervenendo sulla composizione dello stesso, ora diversificando il procedimento legislativo allorquando vengano in rilievo materie di attribuzione regionale; insomma elemento costante che si ritrova in tutti i tentativi, sebbene infruttuosi, di revisione dell'assetto bicamerale italiano è quello legato alla sentita necessità di dover rendere la seconda Camera luogo di rappresentanza delle realtà regionali, sicché una revisione della stessa⁶⁰ è sempre stato considerato un imprescindibile passaggio⁶¹ nella direzione di una più efficace rappresentatività dello stesso, sì da perseguire gli obiettivi di democraticità del nostro ordinamento.

Una volta teorizzata ed elaborata in sede di Costituente la scelta di un assetto bicamerale per l'ordinamento repubblicano, si trattava di verificarne i riscontri sul piano della prassi, ovvero di valutare l'adequatezza della scelta di istituire una seconda Camera che avrebbe dovuto rappresentare, come detto, una stanza di compensazione (e di riflessione) rispetto alla prima.

In altre parole i due risultati ipotizzabili sarebbero stati, in sostanza, da un lato quello di un Senato "equilibratore", diretto a migliorare la qualità della produzione legislativa; dall'altro, in caso contrario, si avrebbe assistito ad un allungamento dei tempi di approvazione delle leggi, con inutile raddoppiamento di un'identica attività istruttoria da parte di entrambe le Camere, identiche quanto a struttura e funzioni.

⁶⁰ G. CASTRONOVO, *Due Camere con le stesse identiche funzioni sono uno spreco e una anomalia pressoché solo italiana: necessaria una riforma del nostro sistema parlamentare*, in *L'amministrazione italiana*, 1997, 7/8, p. 1067-1069.

⁶¹ R. IANNOTTA, *A 60 anni dall'approvazione della Costituzione (bicameralismo e governo parlamentare)*, in *Iustitia*, 2007, 4, p. 365-383.

Purtroppo, fu proprio questa sovrapposizione funzionale l'elemento di estrema criticità dell'esperienza bicamerale italiana, caratterizzata – almeno nella prima legislatura – dall'incidenza in punto di legiferazione dalla presenza di un partito politico predominante che, in pratica, appiattiva qualsiasi parvenza di differenziazione tra i lavori delle due Assemblee, sì che il Senato era visto come un (inutile) duplicato della Camera dei Deputati⁶², come già temuto dai Costituenti⁶³.

Sicché l'attenzione della dottrina subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione si focalizzò sull'inefficienza del Senato in termini di inutile duplicazione dei tempi di approvazione dei disegni di legge, mettendo immediatamente in evidenza le già sentite inceppature nei meccanismi del sistema bicamerale, appena approvato e paventando la necessità di intervenire, più che sulla neonata carta costituzionale, sulle procedure interne della singola Assemblea, vale a dire in punto di regolamenti parlamentari.

Intervento questo che nella pratica significava rimettersi alla capacità autodisciplinante delle Camere attraverso una revisione – interna – del proprio contributo all'*iter legis*.

In questo contesto, già caratterizzato da un sistema bicamerale che iniziava a dare i primi segni – seppur impercettibili – di cedimento, frutto forse di quell'apparente compromesso istituzionale raggiunto in Costituente e mai realmente condiviso fino in fondo – si innestarono considerazioni di ordine politico- istituzionali, guidate dal timore che le sinistre stessero progressivamente acquisendo terreno nell'altra Camera.

Le forze ad esse antagoniste, infatti, auspicavano a più riprese di fare leva sulla concezione del Senato come camera “conservatrice”⁶⁴, carattere questo che poteva essere perseguito e raggiunto solo ventilando una prima ipotesi di revisione della sua composizione, attingendo cioè da un lato all'istituto dei senatori a vita – e come tali

⁶² G. LOMBARDI, *A proposito del Senato delle Regioni*, intervento alla tavola rotonda su “La riforma della riforma”, svoltasi nel quadro del Convegno-ISSIRFA dal titolo “Regionalismo in bilico, tra attuazione e riforma della riforma”, in <http://www.issirfa.cnr.it/922,908.html>.

⁶³ D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea costituente*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-I/14-05-2010/Argondizzo_Il-sistema-elettorale-del-Senato-italiano-nel-dibattito-all-Assemblea-Costi.pdf, p. 21.

⁶⁴ Così M. VOLPI, in A. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995, p. 419.

non diretta espressione della volontà popolare, il che avrebbe potuto in qualche modo garantire una certa stabilità e continuità all'allora reggente Governo di centro – dall'altro riproponendo una revisione del meccanismo della sua composizione, ispirata ad un criterio "corporativo", cioè di membri provenienti dalle categorie culturali e professionali della società civile.

In altre parole la revisione della natura dei membri senatoriali, che sarebbe dovuta passare attraverso un ridimensionamento dei seggi attribuiti alla volontà popolare mediante il meccanismo del suffragio universale diretto, ancorché si prefigurasse – ufficialmente – l'obiettivo di rivedere un sistema bicamerale connotato dalla lungaggine dei tempi di approvazione, ufficiosamente celava il reale intento di circoscrivere la progressiva espansione delle forze di sinistra.

Da quanto sin qui descritto, emerge chiaramente come nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione, i ventilati auspici di una revisione del bicameralismo, fossero guidati, più che da reali intenti riformatori in punto di funzionamento della seconda Camera, da esigenze di natura politica, volte ad isolare e reprimere le mire espansionistiche dell'opposizione, sì da consolidare la maggioranza democristiana non solo al Governo ma anche all'interno del legislativo, proprio partendo da una revisione delle procedure di scelta dei suoi componenti.

I - L'inizio degli anni Settanta

Prima di passare all'analisi di questo periodo storico della Repubblica pare opportuno oltre che doveroso segnalare come gli anni Sessanta (almeno fino al loro tramonto) non furono caratterizzati, per quanto qui interessa ai fini della trattazione, dalla spasmodica ricerca di una rivisitazione dell'assetto bicamerale e che tale circostanza, ancora una volta, fu il frutto di una scelta politico governativa più che di un preciso disegno istituzionale, sul quale si ritiene di non doversi eccessivamente soffermare, onde distogliere l'attenzione del lettore dal filo conduttore del presente elaborato, inficiandolo con parentesi estranee ai tentativi di riforma qui all'esame.

Bisogna, infatti, giungere alla fine degli anni Sessanta per scorgere qualche progetto di modifica degno di notazione.

Si assistette, infatti, seppur temporaneamente, ad un rin vigorimento del ruolo del Parlamento, che si collocò al centro dello scenario politico-istituzionale fino alla fine degli anni Settanta, e ciò grazie al concorso di diversi fattori che contribuirono a rendere il legislativo sede della concertazione delle istanze di natura politica sociale ed economica, tanto che si giunse a parlare di democrazia consociativa⁶⁵.

Il Governo, non più supportato da una maggioranza parlamentare nel corso della VII legislatura, dovette, dunque, cedere il passo al Parlamento che progressivamente tentò di inserirsi nei meccanismi politico decisionali dell'esecutivo, non limitandosi più alla mera attività di produzione normativa ed al controllo dell'operato di quest'ultimo.

Sicuramente un *input* decisivo in tale direzione fu apportato dalle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari⁶⁶ che – come osservato⁶⁷ - costituirono la “*consacrazione del parlamentarismo consensuale o consociativo, della teoria della c. d. centralità del Parlamento*”, sicché il Parlamento non fu più da considerarsi deputato unicamente alla produzione legislativa⁶⁸, ovvero al controllo dell'operato del Governo mediante il circuito fiduciario, bensì assunse su di sé una rinnovata e

⁶⁵ Cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano fra neo-trasformismo e democrazia consociativa*, Bologna, 1973, p.549 – 566; contra A. MASTROPAOLO, *L'Italia come democrazia “bicefala e non corporativa”*, in *Centrostudiparlamentari.it*; O. MASSARI, *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in C. PERROTTA (a cura di), *Il mondo sociale: scritti in onore di Umberto Cerroni*, Lecce, 2004; AA.VV., *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Partiti e organizzazioni di massa*, 2003.

⁶⁶ Sul punto, cfr. *inter alios*, M. CAPURSO, *Sui nuovi regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 11-12, p. 577-581; P. G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 11-12, p. 583-622; S. BARTOLE, *Osservazioni sui nuovi regolamenti parlamentari*, in *Critica sociale*, 1971, 14, p. 440-442; S. TOSI, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati: seminario di Cagliari*, 1-2 aprile 1971, Milano, 1973, p. 5-17; C. CHIMENTI, *Il controllo delle Camere sull'attività governativa nei vecchi e nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Il foro amministrativo*, 1971, 4-5, p. 310-318; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, 253; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, 1968, 346 e 348.

⁶⁷ V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari e forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 1, p. 115-119; C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, Testo della relazione svolta al seminario di studio su “*Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*”, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli, del 28 marzo 2011, in *Amministrazione in cammino*, 2011, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 15, p. 143-156.

⁶⁸ P. CARETTI, *La legge parlamentare oggi*, in *Osservatorio delle fonti 2008*, Torino, 2010.

rivitalizzata funzione di indirizzo, coesione e controllo delle diverse istanze sociali ed istituzionali.

Ad acuire questo rafforzamento del Parlamento in termini di organo di indirizzo e controllo soggiunsero le Commissioni bicamerali, deputate ad occuparsi di aspetti tipicamente devoluti all'esecutivo, ad esempio fornendo a quest'ultimo, in veste consultiva, pareri sugli atti di legislazione delegata, così che il Governo cedette progressivamente il passo al legislativo⁶⁹.

Tuttavia, come detto, la riacquisita centralità del ruolo del Parlamento fu momento transitorio e temporaneo, che andò scemando verso il finire degli anni Settanta, allorché si assistette, per motivi di natura prettamente politica che economico-sociale, ad una riemersione dell'esecutivo, oscurato fino a quel momento dalla debolezza dei partiti e, appunto, dalla mancata rappresentatività dell'esecutivo in seno alla maggioranza parlamentare.

Ciò condusse nuovamente ad una progressiva frammentazione del legislativo, una spaccatura che certo non poteva consentire a quest'ultimo una chiara ed univoca definizione degli indirizzi di politica nazionale, ruolo che si concentrò ancora una volta nelle mani dell'esecutivo, unico centro politico decisionale.

Questo contesto istituzionale connotato – come detto – da un rinvigorimento del ruolo del Parlamento, fece da sfondo, per quanto qui interessa, a prodromiche e soltanto abbozzate ipotesi di revisione del bicameralismo – formulate in concomitanza con la nascita delle Regioni⁷⁰ con l'elezione dei Consigli regionali, avvenuta nel 1970 – aventi ad oggetto la modifica della composizione del Senato, attraverso l'introduzione in esso di membri di diretta provenienza regionale e che, in

⁶⁹ In tema di parere delle Commissioni bicamerali sugli schemi di decreti legislativi cfr., *ex multis*, N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, pp. 361 ss.; C. CHIMENTI, *Appunti sulle Commissioni consultive*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti Regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 479 e ss; G.F. CIAURRO, *Le commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Boll.info.cost.parl.*, 1981, p. 293 e ss.

⁷⁰ Sul rapporto tra Regioni e Senato, cfr., *inter alios*, C. CERETI, *Regioni e Senato*, in *Scritti in onore di Mario Casanova*, Milano, 1971, p. 149-158; P. GATTI, *Le regioni e il Parlamento*, in *Comuni d'Italia*, 1972, 11, p. 1231-1234.

quanto tali, avrebbero dovuto farsi portatori in seno all'organo legislativo nazionale delle diverse istanze autonomistiche, ovvero di una "Camera delle Regioni"⁷¹.

Ed è proprio di quegli anni la proposta di legge costituzionale n. 3942, presentata il 17 luglio 1975 dai Deputati Olivi, Bressani e Galloni, integrante la prima istanza legislativa diretta alla trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera rappresentativa degli ordinamenti regionali: il disegno si sostanzialmente nella bipartizione dei membri della seconda Camera tra elezione a suffragio universale diretto (180 membri) ed elezione in seno ai Consigli regionali (135 membri)⁷², sì da differenziarne la composizione nell'ottica di una integrazione della componente regionale.

Questa proposta fu prodromica e di avvio rispetto all'avvento dei numerosi tentativi di riforma che si avvicendarono nel corso degli anni Ottanta, per mano delle diverse commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, di cui avremo modo di parlare approfonditamente nel prosieguo della trattazione.

Gli anni Ottanta, infatti, si contraddistinsero per la sentita esigenza di procedere ad una revisione dell'assetto costituzionale in modo da adeguarlo progressivamente alla mutata fisionomia delle istituzioni repubblicane; tuttavia, nonostante l'unanimità dei consensi attorno all'*an* della riforma, meno chiaro ed univoco era il *quantum* e il *quomodo*, ovvero il contenuto e la portata del procedimento di riassetto costituzionale.

Ancora una volta il tema della riforme era fortemente ed inevitabilmente condizionato dal contingente scenario politico, segnato – come detto – dal tramonto dell'idea di consociativismo e dalla *renaissance* dell'esecutivo, alla ricerca di continuità dell'agire politico, che garantisse la stabilità governabilità.

⁷¹ R. BARBAGALLO, *Dal Senato "eletto a base regionale" alla "Camera delle Regioni"*, in *Stato e regione*, 1977, 3, p. 65-66; N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, op.cit.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, op.cit.

⁷² Per una ricognizione della letteratura sulla proposta Olivi-Bressani-Galloni: M. GALIZIA, *Forme di Stato e di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, p. 81; E. ROTELLI, *Un progetto di "regionalizzazione" del Senato. Sulla proposta di legge costituzionale dei deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni*, in *Le regioni*, 1976, 1-2, p. 116-122; A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo: regioni e poteri locali, autonomie per governare*, Bari, 1977, p. 248.

Questo duplice obiettivo, riforme costituzionali da un lato e rafforzamento dell'Esecutivo dall'altro, aprì la lunga fase delle commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, preceduta da prodromiche iniziative riformatrici per mano del Governo.

Pare opportuno, per una ricostruzione fedele al dato cronologico, partire proprio da queste ultime, sinteticamente riassumibili così come segue.

Innanzitutto il Rapporto Giannini⁷³ del 1979, il primo tentativo di razionalizzazione degli schemi di funzionamento della Pubblica Amministrazione, un progetto ambizioso di integrale riassetto dei meccanismi di funzionamento dello Stato nell'ottica – riprendendo le fila del discorso di cui sopra – della governabilità, attraverso la graduale e progressiva eliminazione delle disfunzionalità che attagliavano il settore pubblico⁷⁴.

Di poco più tardi il progetto conosciuto come “Decalogo Spadolini” del 1982, un ambizioso progetto di riforme istituzionali articolato in dieci proposte presentato dall'allora Presidente del Consiglio, Giovanni Spadolini⁷⁵, aventi ad oggetto proprio la riforma del sistema di Governo Italiano - in particolare l'istituzione di un modello di premierato anche per l'Italia⁷⁶ - e sintetizzati con la formula del “Governo in Parlamento”, che stava ad indicare l'intento di esaltare il ruolo guida dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio in un sistema parlamentare altrettanto forte.

Sempre continuando, in estrema sintesi, la carrellata delle proposte riformatrici di provenienza governativa pare opportuno ricordare seppur brevemente l'operato del

⁷³ Dal nome dell'allora Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini il quale il 16 novembre 1979 presentò alle Camere il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, il rapporto suddiviso in cinque capitoli (introduzione, tecniche di amministrazione, tecnologia delle amministrazioni, personale, riordinamento dell'amministrazione dello Stato), mirava ad una completa riformulazione dell'assetto statale avviata con la delega di cui al Dpr n. 616/1977.

⁷⁴ Per un apprendimento sul Rapporto Giannini, cfr., *ex pluribus*, G. MELIS, *Storia dell'Amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, pp. 500 e ss.; U. RESCIGNO, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Il foro italiano*, 1993, 1, p. 34-45.

⁷⁵ Su cui cfr. E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in *Le riforme per l'Italia. Atti del Convegno di Firenze “Le riforme per l'Italia di venerdì 5 marzo 2010*, a cura della Provincia di Firenze, Firenze, pp. 4-11.

⁷⁶ Per una ricognizione delle dieci proposte, cfr. L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale. Manuale breve*, Milano, 2011, p. 39; in sintesi, *inter alios*, riforme dei regolamenti parlamentari sul voto segreto, sulla legge finanziaria, e per garantire al governo “*i tempi della decisione parlamentare sulle proprie iniziative programmatiche*” (evitando così l'abuso dei decreti legge); e poi, riforma della Presidenza del Consiglio e dell'organizzazione ministeriale “*su modelli europei*”, riforma delle autonomie locali in grado di dare una nuova configurazione ai poteri locali.

ministro Martinazzoli, che nel 1991, convocò il c.d. “Tavolo a quattro”⁷⁷ per la discussione di diversi temi di rilievo costituzionale⁷⁸, ed il Comitato Speroni⁷⁹, istituito con decreto del Presidente del Consiglio Berlusconi in data 14 luglio 1994, avente il precipuo compito di predisporre – entro il 31 dicembre dello stesso anno – una relazione sulle riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale.

In specie, le riforme avrebbero dovuto ruotare attorno alle seguenti finalità: rafforzamento del potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, ancorché nel rispetto dei limiti posti da una democrazia rappresentativa; miglioramento dell’articolazione dello Stato, con una particolare attenzione alle ipotesi di autogoverno ed al dibattito in punto di federalismo; adeguamento delle procedure di decisione e di controllo politico al nuovo sistema elettorale; salvaguardia e rafforzamento del sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori⁸⁰.

Il Comitato si articolò in due gruppi di lavoro, l’uno (quello milanese) chiamato ad occuparsi della forma di Stato; l’altro (con sede a Roma) tenuto allo studio di proposte riformatrici dell’assetto governativo.

Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto, circa la forma di Governo, il Comitato si ispirò a due modelli alternativi fra loro: un primo modello⁸¹ basato sull’elezione diretta del Primo ministro, attribuendo al Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento in composizione speciale (ovvero doppia, poiché al numero ordinario si aggiungeva un egual numero composto per metà da membri eletti dai Consigli

⁷⁷ Dal numero degli esponenti che vi presero parte, ovvero: il vicesegretario della DC, Silvio Lega; Giuliano Amato per il Psi, Antonio Patuelli e Maurizio Pagani rispettivamente in rappresentanza del Pli e del Psdi.

⁷⁸ Cfr. L. CIAURRO, *Una cronaca costituzionale: il tavolo Martinazzoli sulle riforme istituzionali*, in *Nomos*, 2001, 3, p. 90 e ss.

⁷⁹ Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato dalla XII legislatura, era presieduto dal senatore Speroni, ministro per le riforme istituzionali, e composto dai professori Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, Nazareno Saitta.

⁸⁰ Sul Comitato, cfr. S. TROILO, *Alla continua ricerca della governabilità: la forma di Governo proposta dal “Comitato Speroni”*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 3, p. 517-534.

⁸¹ Modello elaborato da Serio Galeotti, su cui v. *Relazione sulla parte riguardante la forma di Governo*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 2249 e ss.

regionali con meccanismi di tipo proporzionale e per metà da membri delegati dai rispettivi Consigli comunali e provinciali), funzioni di garanzia. I nomi dei candidati sarebbero stati preselezionati dai componenti del Senato della Repubblica e la condizione di eleggibilità sarebbe stata parificata a quella richiesta per un giudice costituzionale.

Al Presidente della Repubblica sarebbero, dunque, stati assegnati nuovi ed ulteriori poteri di garanzia, tra cui quello (facoltativo) di sottoporre all'attenzione del giudice costituzionale gli atti di derivazione governativa, ovvero quelli legislativi che necessitavano della sua sottoscrizione, fermo restando il potere di scioglimento della Camera dei Deputati anche al di fuori dei già previsti casi necessari.

Quanto al Presidente del Consiglio, ad esso subentra formalmente la figura del Primo ministro, frutto di elezione diretta con doppio turno eventuale al momento della elezione della Camera dei Deputati, che nomina e revoca i ministri e che non può contemporaneamente ricoprire anche la carica di parlamentare.

Pur non essendo prescritto un voto di fiducia *ab origine* da parte della Camera nei confronti del Primo ministro, essa avrebbe comunque potuto deliberare, in un momento successivo e a maggioranza assoluta dei proprio membri, una mozione di sfiducia che avrebbe determinato la decadenza del capo dell'esecutivo, nonché il venir meno della stessa Assemblea legislativa ed, infine, la nomina di un contingente Governo di garanzia devoluto alla Presidenza del Senato.

Altri elementi di interesse, sempre imperniati sulla figura del Primo ministro, attengono le dimissioni volontarie di quest'ultimo che non avrebbero comportato automaticamente la caduta dell'intero esecutivo, ma solo la nomina a Primo ministro del Vice primo ministro; tuttavia l'utilizzo di questo strumento avrebbe reso il dimissionario non eleggibile in ogni altra carica costituzionale.

Il secondo modello⁸², volto ad istituire un Governo di tipo semipresidenziale, di indubbia ispirazione francese, prevedeva, invece, l'elezione diretta a doppio turno eventuale del Presidente della Repubblica, cui era devoluta la nomina e la revoca del Primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, dei ministri e viceministri.

⁸² Modello elaborato da Gianfranco Ciaurro, su cui v. *Il Parlamento e la forma di Governo* in *Le riforme istituzionali: atti del convegno di Padova, 25-26 e 27 marzo 1984. Associazione italiana di scienze politiche e sociali*, Padova, 1985, p. 23-167.

L'esecutivo non era, tuttavia, legato da un rapporto fiduciario al Presidente della Repubblica ed, anzi, quest'ultimo in caso di sfiducia al primo ministro (attraverso una mozione ad hoc) o su richiesta di almeno 2/3 dei membri della Camera, avrebbe dovuto sciogliere quest'ultima, il che avrebbe comportato la decadenza automatica dal suo mandato, con necessità di procedere contestualmente a nuove elezioni⁸³.

Quanto alla riforma del Parlamento⁸⁴ il progetto redatto dal c.d. Comitato Speroni auspicava una duplice differenziazione del bicameralismo, e dal punto di vista della struttura e dal punto di vista funzionale.

Trattasi, dunque, come osservato della prima esperienza – di iniziativa prettamente governativa – diretta a coniugare il processo di riforma della funzionalità del sistema bicamerale con la questione della rappresentanza territoriale⁸⁵, entrambe variabili queste dalle quali emergeva la presenza di due modelli fra loro in antitesi, uno nel quale era forte l'imprinting regionalista, mentre l'altro maggiormente incentrato sulla presenza di rappresentanti delle autonomie provinciale e comunali.

Per quanto concerne la composizione, la proposta Speroni consisteva nel modificare i meccanismi di elezione del solo Senato della Repubblica, sì da renderlo espressione delle istanze regionalistiche. Due furono le ipotesi formulate in merito⁸⁶: la prima prevedeva l'introduzione di un Senato che fosse bipartito esattamente tra rappresentanti delle Regioni, da un lato e rappresentanti di Comuni e Province, dall'altro, attraverso meccanismi di elezione indiretta, individuati con legge nazionale: infatti, il progetto di legge non aveva precisato le modalità di elezione della componente locale, limitandosi a demandarne l'attuazione ad una successiva legge ordinaria.

⁸³ Per una ricognizione esaustiva dei due modelli elaborati in seno al Comitato Speroni, cfr., *ex pluribus*, M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 153 e ss.

⁸⁴ Per un commento sul Comitato Speroni, cfr. M. GALIZIA, *Forme di Stato e di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, op.cit., p. 87 e ss.

⁸⁵ Così A. PAGLIARI, *I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione* a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", ottobre 2010, p. 37.

⁸⁶ Per una ricognizione del progetto del Comitato Speroni in punto di riforma della seconda Camera, cfr., *inter alios*, F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1, pp. 415 e ss.

La componente regionale avrebbe avuto a sua disposizione un numero di rappresentanti direttamente proporzionale al dato demografico, mentre Province e Comuni avrebbero avuto, all'interno del Senato, un numero di rappresentanti eguale a quello della Regione di appartenenza.

La seconda ipotesi, indubbiamente ispirata al modello del Bundesrat tedesco⁸⁷, statuiva che il Senato fosse composto da membri scelti dagli esecutivi regionali che avevano potere di nomina e revoca dei candidati indicati; questa seconda proposta prevedeva che i rappresentanti delle Regioni avrebbero potuto esprimere tanti voti quanti erano quelli attribuiti alla realtà di appartenenza, e ciò attraverso un meccanismo che oscillava tra un minimo di tre voti per le Regioni a minore densità demografica, sino ad un massimo di nove per quelle che avevano oltre gli otto milioni di abitanti.

In punto di funzionalità del sistema bicamerale, il progetto prevedeva, innanzitutto, che il circuito fiduciario con l'esecutivo fosse appannaggio della sola Assemblea eletta a suffragio universale diretto; quanto poi alla ripartizione della prerogativa di produzione normativa esso stabiliva che i disegni di legge aventi ad oggetto specifiche materie, tassativamente "enumerate"⁸⁸ (tra cui: costituzionale ed elettorale; organizzazione e funzionamento delle istituzioni costituzionali; misure restrittive della libertà personale; tutela delle minoranze linguistiche; attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione; autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e misure per il riequilibrio economico generale dello Stato nonché per l'erogazione di sostegni economici alle Regioni) fossero esaminati ed approvati con doppia deliberazione conforme da parte di entrambe le Camere e ciò ancorché

⁸⁷ Il Bundesrat tedesco è sempre stato un modello cui numerosi autori si sono ispirati per trarre spunto in tema di riforme costituzionali italiane. Cfr., *ex multis*, F. VIGNAGA F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, 5, 957-970; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989; U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni* 1996, 425 ss; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano*, 1995, Milano; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni* 1997, 277 ss.

⁸⁸ F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato (alcuni criteri metodologici sul federalismo e il regionalismo; esame dei progetti di riforma in materia di regioni presentati o discussi negli ultimi tre anni)* in <http://www.jus.unitn.it/cardoza/review/constitutional/pizzetti-1995/pizz2a.htm>; A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, 2005, p. 385.

l'esecutivo ovvero un quinto dei componenti del Senato (entro quindici giorni dall'approvazione del d.d.l. in seno alla Camera dei Deputati) avrebbero potuto avocare a sé l'esame del progetto di legge, avendo cura di rinviarne il testo modificato alla Camera nei trenta giorni successivi per l'approvazione in via definitiva.

I progetti di riforma redatti dai due gruppi di lavoro vennero discussi, in composizione plenaria, dal Comitato Speroni; quest'ultimo approvò, quindi, un testo organico di revisione costituzionale, formato da 50 articoli, trasmesso il 21 dicembre 1994 alla Presidenza del Consiglio, affinché procedesse alla conversione del progetto in un disegno di legge.

Tuttavia, tale proposta non giunse mai in Aula, travolta dalle dimissioni del primo Governo Berlusconi, avvenuto nell'arco di 8 mesi dalle elezioni⁸⁹; e anche a fronte dell'iniziativa parlamentare a firma dello stesso Speroni ed, in particolare, del progetto AS n. 1403 della XII legislatura, la proposta sin qui analizzata non è mai stata esaminata dal Senato.

II - Gli anni Ottanta: l'avvento delle Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali.

Chiusa la breve parentesi sulle proposte di riforma di iniziativa prettamente governativa, occorre ora soffermarsi sull'esperienza delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali istituite a partire dagli anni Ottanta e la cui stagione sarebbe proseguita sino alla seconda metà degli anni Novanta.

III - I comitati Riz e Bonifacio

Ancora una volta fu lo scenario politico a far da padrone incontrastato alla sempre più sentita esigenza di riformare le istituzioni repubblicane, in modo da adattare queste ultime ad un contesto che andava modificandosi.

Il dibattito sviluppatosi negli anni Ottanta attorno alla questione della revisione costituzionale, fu dunque influenzato ed al contempo vivacizzato da una serie di

⁸⁹ A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in A. PISANESCHI e L. VIOLINI (a cura di) *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, op. cit.

accadimenti politici - tra cui si annoverano le diverse strategie politiche susseguitesi a partire dal c.d. “compromesso istituzionale” dell’Assemblea costituente e dalla “*conventio ad excludendum*”⁹⁰ del PCI che aveva reso di fatto irrealizzabile l’alternanza dell’esecutivo – i quali tutti condussero alla sentita esigenza di dover rafforzare il ruolo dell’esecutivo, così da superare pure quell’immobilismo in cui da tempo giacevano le componenti istituzionali.

In tale contesto (10 settembre 1982) e nell’ottica di una revisione costituzionale, su proposta dei Presidenti di Camera e Senato, si decise di istituire, in seno alla Commissione Affari Costituzionali di Camera e Senato, due Comitati “ristretti”⁹¹ di studio per le riforme costituzionali, rispettivamente devoluti alla presidenza dell’Onorevole Riz e del Senatore Bonifacio⁹², e composti da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche membri di gruppi non rappresentati nella Commissione⁹³.

Questi Comitati avrebbero avuto il precipuo incarico – con termine il 31 ottobre dello stesso anno – di: effettuare una ricognizione ed una mappatura di tutte le proposte di riforma istituzionale formulate sino a quel momento, avendo cura di descrivere lo “stato di avanzamento dei lavori”; individuare ulteriori ambiti che necessitavano di una revisione istituzionale, nonché di formulare alcuni suggerimenti in ordine alle conseguenti modifiche da apportare ai regolamenti parlamentari proprio in relazione alle individuate proposte di riforma.

Entrambe le Assemblee, dopo un breve dibattito, procedettero alla stesura di un elaborato, trasmesso ai rispettivi Presidenti, che indicava gli approdi cui era giunto il

⁹⁰ Sulla *conventio ad excludendum*, per tutti A. D’ANDREA, *Costituzione e partiti “antisistema”. Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell’Italia nel secondo dopoguerra*, intervento al Convegno “*Storia, sicurezza e libertà costituzionali. La vicenda dei servizi segreti italiani*” Brescia, 23 e 24 marzo 2007, pubblicato in *Forumcostituzionale.it*; G. MOR, *La disciplina giuridica dei partiti in Italia*, reperibile in <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/29.pdf>.

⁹¹ Peraltro v’è da segnalare che all’interno della Commissione Affari costituzionali si accese un vivace dibattito in ordine a natura e funzioni del Comitato. Sul punto il Presidente Riz affermava che il Comitato non poteva ricondursi né ad un Comitato permanente (ex art. 22, comma 4 del Regolamento) né ad Comitato ristretto (ai sensi dell’art. 79, comma 3 del Regolamento), trattandosi piuttosto di un Comitato di studio avente il compito di riferire al Presidente della Camera sui problemi istituzionali, privo di qualsivoglia attribuzione di natura e deliberante e referente nei confronti dell’Assemblea.

⁹² F. PIZZETTI, *Le difficoltà delle riforme istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, 6, p. 1017 – 1026.

⁹³ Per quanto concerne la formazione dei due Comitati, si ricorda – seppur sinteticamente – che in data 29 settembre 2012 l’On. Riz, Presidente della I Commissione Affari costituzionali, nominava, su indicazione dei singoli gruppi parlamentari, i componenti del Comitato. Ad analoghe operazioni procedeva il Senatore Bonifacio.

Comitato di studio, unitamente ad una relazione sul percorso istruttorio svolto dallo stesso nel corso delle singole sedute⁹⁴.

La relazione conclusiva diede atto, altresì, delle diverse posizioni assunte in Aula dai rappresentanti di ciascun gruppo parlamentare; nel merito gli elaborati presentati dai due Comitati, avendo cura di distinguere tra Camera e Senato, possono essere sinteticamente descritti come segue.

Innanzitutto si diede atto delle diverse soluzioni formulate all'interno del Comitato in punto di revisione del bicameralismo, sia con una differenziazione della composizione che della formazione delle due Camere, nonché di quei rappresentanti che si dichiaravano pro monocameralismo.

Le questioni maggiormente dibattute⁹⁵ concernevano la funzione del Parlamento ed, in particolare, il ruolo dei Regolamenti parlamentari in punto di poteri conoscitivi e di controllo del legislativo; in secondo luogo, in tema di attività legislativa, nella relazione si segnalava l'esigenza di ricorrere alla delegificazione, anche sottoforma di decentramento legislativo regionale.

Per quanto concerne l'assetto degli organi istituzionali, il Comitato elaborò la proposta di elezione diretta del Capo dello Stato, la valutazione circa la modifica o meno del meccanismo fiduciario, ovvero optando per la monocraticità o la collegialità del rapporto tra legislativo ed esecutivo.

Infine, degna di nota la proposta di provvedere alla riorganizzazione dell'assetto dell'esecutivo, con implementazione del ruolo del Primo ministro.

Quanto alla relazione elaborata dal Comitato di studio in seno alla Commissione Affari Costituzionali al Senato⁹⁶ v'è da rilevare che la stessa fu circoscritta ad una mera attività di ricognizione delle "questioni calde" dal punto di vista istituzionale,

⁹⁴ G. LUPONE, *Le riforme costituzionali. Dai Comitati Riz Bonifacio 1982 alla Bicamerale D'Alema 1998*, Napoli, 1998.

⁹⁵ Per una ricognizione esaustiva dei contenuti delle relazioni elaborate dai Comitati di studio, cfr. il sito istituzionale della Camera, <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec02.htm>. E ancora, *Camera dei Deputati. Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali*, in G. F. CIAURRO, G. NEGRI, S. SIMONI (a cura di), *Il Parlamento e le riforme istituzionali: raccolta di testi e documenti*, Roma, 1988, 2.

⁹⁶ Cfr. *Relazione del Comitato per lo studio delle questioni istituzionali*, in *Il Parlamento e le riforme istituzionali*, op.cit, 3.

ma non si addentrò nel fitto campo delle riforme, evitando cioè di elaborare proposte in tal senso.

L'elaborato dà atto che tutte le proposte di riforma formulate sino a quel momento non erano guidate da un unico e logico filo conduttore, essendo connotate da estrema eterogeneità l'una dall'altra, in quanto frutto di contingenze storico-politiche.

Seppur diverse furono le posizioni assunte dai rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari in punto di modifica della funzione dell'Esecutivo e del Parlamento, indiscusse e condivise nel merito furono, invece, le proposte dirette innanzitutto a riportare il Parlamento al suo ruolo di indirizzo generale e di controllo, attraverso una ripartizione delle competenze normative tra quest'ultimo e l'organo esecutivo informata al criterio della razionalità, il che si sarebbe tradotto in un ricorso sempre maggiore alla delegificazione ed alla delega legislativa, assegnando al legislativo la predisposizione dei più incisivi interventi normativi; sempre in quest'ottica il Comitato di studio al Senato si proponeva di semplificare l'*iter legis*, facendo ricorso a meccanismi di snellimento e accelerazione dello stesso.

Il secondo punto della relazione al Senato fu dedicato all'esecutivo ed, in particolare, sia al ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri che avrebbe dovuto essere rivitalizzato tanto quanto quello del Consiglio dei Ministri, anche attraverso un potenziamento della potestà normativa demandata proprio al Governo.

Per quanto concerne i risultati elaborati dall'istruttoria condotta dal Comitato di Studio presieduto dal senatore Bonifacio essi, per quanto qui interessa, si focalizzarono sostanzialmente sulla rivisitazione delle tipiche funzioni del Parlamento, facendone un organo di indirizzo generale e di controllo, obiettivo perseguibile facendo ricorso ad una molteplicità di accorgimenti quali lo snellimento dell'*iter* parlamentare, l'implementazione dei procedimenti urgenti e di "corsie preferenziali", strumenti tutti diretti a rivitalizzare l'organo deputato alla produzione normativa.

Quanto, invece, all'Esecutivo il Comitato istituito presso il Senato della Repubblica suggerì, allineandosi alla relazione predisposta dal Comitato Riz, di ampliare la potestà normativa del Governo, facendo ricorso agli strumenti testé citati e di

rafforzare sia il ruolo del Primo Ministro⁹⁷ sia il valore della collegialità in sede di Consiglio dei Ministri, sì da potenziarne le capacità di indirizzo politico del Paese.

Da entrambe le proposte formulate nelle relazioni dei Comitati di Studio traspare il comune e sentito intento di voler diversificare quanto più possibile il ruolo di Governo e Parlamento, l'uno deputato al perseguimento dell'indirizzo politico e l'altro di indirizzo generale e di controllo. Inoltre entrambi gli elaborati si focalizzarono sulla necessità di rivitalizzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

È evidente, dunque, l'intento richiamato all'inizio del presente paragrafo e teso a potenziare sempre più il ruolo dell'esecutivo, in un contesto politico connotato dalla progressiva perdita di centralità del Parlamento, elemento che aveva invece caratterizzato gli anni Settanta.

IV - La Commissione Bozzi (1983-1985)

La prima esperienza del Parlamento in tema di riforme istituzionali segnata, come detto, dall'istituzione dei due suddetti Comitati di Studio istituiti all'interno della Commissione Affari Costituzionali, fu prodromica rispetto alla stagione delle Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali, avviatasi nei primi anni Ottanta⁹⁸ e conclusasi solo sul finire degli anni Novanta.

Fu così che l'anno successivo alla conclusione dei lavori dei Comitati e, più precisamente, il 14 aprile 1983 entrambi i rami del Parlamento davano corso, rispettivamente mediante le mozioni 1-00013 approvata dalla Camera dei Deputati e 1-00008 approvata dal Senato della Repubblica⁹⁹ all'istituzione del suddetto organo bicamerale, meglio conosciuto come Commissione Bozzi¹⁰⁰, per avviare un

⁹⁷ P. CARETTI, *La forma di governo. Relazione al seminario sul Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, Roma, maggio 2005, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Federalism/Archivio-21/LUISS---Se/CARETTI_formaGov.pdf.

⁹⁸ A favore dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle istanze regionalistiche cfr., *inter alios*, G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, op.cit., p. 8; *contra* v. G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 1-2, p. 22.

⁹⁹ Il testo integrale dei lavori della Commissione, è reperibile seguendo il link <http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/files/09%20Legislatura/Documenti/XVI-bis%20n%203/XVI%20bis%20n%203.pdf>.

¹⁰⁰ Dal nome del suo Presidente Aldo Bozzi.

profondo e radicale processo di riforma della Carta Costituzionale del 1947; tuttavia, le menzionate deliberazioni, oggetto di blocco nella VIII legislatura a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere¹⁰¹, poterono essere attuate solo nella IX legislatura e, più precisamente, il 12 ottobre 1983 con mozioni parlamentari che ne rinnovarono i contenuti.

La Commissione, primo organo bicamerale all'uopo istituito, era costituita da un numero eguale, pari a venti, di deputati e senatori, direttamente proporzionale alla composizione dei diversi gruppi parlamentari e si sarebbe dovuta occupare dell'elaborazione di concreti progetti di revisione costituzionale¹⁰², ovvero di *“formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa”*¹⁰³; compito della Commissione sarebbe, dunque, stato quello di elaborare un'apposita relazione da consegnare rispettivamente ai Presidenti di ciascuna Camera entro il termine di un anno dalla convocazione della sua prima seduta, termine poi ulteriormente prorogato di due mesi.

La relazione conclusiva¹⁰⁴ fu quindi presentata all'Assemblea il 29 gennaio 1985, all'esito di cinquanta sedute plenarie e trentaquattro dell'ufficio di presidenza¹⁰⁵.

¹⁰¹ L'VIII legislatura si protrasse dal 3 giugno 1979 al 4 maggio 1983, allorché ne fu decretato lo scioglimento anticipato.

¹⁰² P. CALANDRA, *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, pp. 269 ss.

¹⁰³ G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2009, p. 7.

¹⁰⁴ La relazione conclusiva fu approvata dai componenti della Commissione facenti parte dei gruppi DC, PSI, PRI, PLI, con l'astensione i rappresentanti dei gruppi comunista e socialdemocratico; si dichiararono contrari MSI-DN, Sinistra indipendente, Democrazia proletaria e Union Valdotaïne. In essa confluirono, altresì, le 6 relazioni di minoranza presentate dagli esponenti dei diversi gruppi in seno alla Commissione a firma degli onorevoli Russo, Milani, Barbera, Rodotà, Franchi e Riz. Successivamente al deposito della relazione, diversi gruppi politici procedettero alla stesura ed alla consegna di una serie di proposte di revisione costituzionale similari alle conclusioni formulate dalla Commissione. In particolare l'on. Bozzi si fece promotore di 9 proposte di revisione costituzionale aventi ad oggetto, precisamente, l'ordinamento regionale e locale, l'amministrazione della giustizia, il governo dell'economia e i diritti sindacali, la disciplina delle fonti normative e del referendum, il Presidente della Repubblica e il cosiddetto "semestre bianco", il Governo e la pubblica amministrazione, la composizione e le funzioni delle Camere, i diritti civili e politici.

¹⁰⁵ 34 furono le sedute dell'Ufficio di Presidenza, di cui 33 estese ai rappresentanti dei gruppi. La relazione conclusiva fu esaminata nel corso di 14 sedute del *plenum* della Commissione. La relazione conclusiva riportava le proposte di revisione costituzionale e legislativa che avevano raccolto i maggiori consensi in

La prima seduta ebbe luogo il 30 novembre 1983 e, dopo una preliminare discussione introduttiva, furono messi sul tavolo i temi oggetto di indagine, ovvero: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, fonti normative, partiti e sistema elettorale.

V'è subito da rilevare che le proposte formulate in seno alla Commissione Bozzi e presentate alla Commissione Affari costituzionali della Camera, non furono mai esaminate da quest'ultima.

Sul punto, volendo istituire un momento di raffronto fra l'attività della Commissione Bozzi e quella svolta dai Comitati Riz e Bonifacio sopracitati, si potrebbe sin da subito osservare che entrambe assolvevano ad un compito di studio ed analisi, i cui risultati avrebbero poi dovuto essere riferiti ai rispettivi Presidenti dell'Aula, senza per ciò rappresentare un vincolo prescrittivo nei confronti dell'Assemblea.

Assenza di vincolo attestata sia dalla mancanza di elementi significativi di collegamento con l'attività delle Commissioni parlamentari competenti per materia, sia dalla mancata previsione di meccanismi di confluenza ed inserimento dei temi affrontati da Comitati di studio e Commissione bicamerale nell'ordine del giorno dell'Assemblea: in altre parole, la discussione in Aula degli argomenti trattati dai due organi bicamerali all'*uopo* istituiti era pressoché demandata alla discrezionalità ed all'interesse manifestato in merito dai diversi gruppi politici, quindi alla mercé di intese non agevolmente raggiungibili.

Questo il denominatore comune alle due esperienze del 1982 e 1983, seppur profondamente diverse sia per quanto riguarda le funzioni – mentre i Comitati di studio, infatti, avrebbero dovuto effettuare una mappatura ed una ricognizione delle posizioni dei diversi gruppi parlamentari rispetto al tema delle riforme istituzionali, la Commissione aveva carattere non solo ricognitivo ma anche propulsivo – sia per quanto riguarda il funzionamento *ab origine*, infatti la Commissione venne istituita mediante un meccanismo maggiormente complesso, ovvero una mozione deliberata da ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre i Comitati furono il frutto di un'intesa raggiunta dai Presidenti di Camera e Senato.

Commissione, menzionando altresì le diverse posizioni assunte in seno all'organo bicamerale. Nel complesso la relazione aveva suggerito la revisione di 44 articoli della Costituzione.

Tornando al tema saliente del presente paragrafo, ovvero i contenuti della relazione predisposta dalla Commissione Bozzi¹⁰⁶, come già anticipato essi furono incentrati sulla riforma di 45 articoli della Costituzione del 1948, articolandosi al loro interno tra la revisione della Prima Parte e quella, per quanto qui interessa, della Seconda parte, in quest'ultimo caso ritoccando proprio la competenza delle due Camere.

Tralasciando, dunque, per ragioni di sintesi, le proposte di riforma concernenti il primo aspetto¹⁰⁷, pare opportuno soffermarsi sulle ipotesi formulate dalla Commissione Bozzi in ordine al tema della forma di Stato ed, in particolare, sulla nomina e sulla natura dei membri appartenenti alle due Camere.

Sul punto la relazione presentata, come detto, il 29 gennaio 1985, prevedeva innanzitutto una riduzione sia del numero dei deputati che di quello dei senatori: in

¹⁰⁶ Gli atti della Commissione sono stati pubblicati in tre volumi contenenti rispettivamente: gli atti istitutivi, i resoconti sommari delle sedute, la relazione conclusiva della Commissione e il testo a fronte degli articoli della Costituzione dei quali si propone la modifica, nella formulazione attuale e in quella proposta dalla Commissione (doc. XVI-bis, n. 3); le relazioni di minoranza (doc. XVI-bis, n. 3-bis); i resoconti stenografici delle sedute e un indice generale analitico-alfabetico (doc. XVI-bis, n. 3-(doc. XVI-bis, n. 3); ter). Fonte: <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

¹⁰⁷ In particolare, le modifiche proposte riguardavano: a) tutela della salute e dell'ambiente: il tema è affrontato sia nell'articolo 9 che prevede la modifica del secondo comma, introducendo la tutela ambientale e del patrimonio storico - artistico, sia nel primo comma dell'articolo 32, modificato dalla Commissione nel senso di garantire la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana; b) libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di diffusione: l'articolo 21 nel testo della Commissione prevede che libertà di manifestazione del pensiero può estrinsecarsi anche mediante l'immagine: tale libertà incontra il limite tassativamente previsti dalla legge a tutela dei diritti della persona, ma è sancita l'incensurabilità della manifestazione del pensiero. Viene previsto inoltre che la legge stabilisca provvedimenti adeguati a reprimere le manifestazioni al buon costume nonché a prevenire e reprimere quelle che possano ledere i minori nella formazione della loro personalità. La Commissione ha altresì proposto la costituzionalizzazione (articolo 21 bis) del diritto all'informazione (cercare, trasmettere, ricevere informazioni) e dell'accesso: sono però vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implicino lesioni dei diritti fondamentali o discriminazioni. Per quanto riguarda la disciplina dei mezzi di comunicazione, il testo della Commissione (articolo 21 ter) prevede la garanzia del pluralismo dei sistemi informativi, riservando alla legge la disciplina anticoncentrazione, stabilendo la pubblicità della proprietà e dei mezzi di finanziamento della stampa e dei mezzi radiotelevisivi, riconoscendo carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo e definendo le modalità di istituzione e di esercizio di emittenti private. La legge disciplina inoltre il diritto di rettifica e le condizioni per l'accesso, di singoli o gruppi, al servizio pubblico radiotelevisivo. Estende poi il regime previsto dall'attuale articolo 21 per il sequestro della stampa a tutti i mezzi di diffusione dell'informazione. c) tutela dei disabili: viene introdotto l'articolo 32 bis, rivolto alla tutela dei disabili, promuovendone il recupero e garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale; d) condizioni del lavoratore: rispetto all'attuale impianto dell'articolo 36, viene esplicitato il riferimento al lavoratore di sesso maschile e femminile, sancendo poi il diritto alla esistenza libera e dignitosa anche per la famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali. Viene recepito (articolo 37) il principio che le condizioni di lavoro debbano consentire all'uomo ed alla donna l'adempimento delle loro funzioni nella famiglia ed assicurare anche al padre (oltre che alla madre ed al bambino) una particolare ed adeguata protezione. e) organizzazione sindacale e partitica: per quanto riguarda l'attività e l'organizzazione sindacale (articolo 39 nel testo della Commissione) essa deve ispirarsi al metodo democratico: è poi previsto che la legge, per il riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati.

particolare per questi ultimi si prevedeva un aumento, seppur minimo, di quelli vitalizi, in linea con quanto già auspicato nelle relazioni alle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 1963¹⁰⁸ - sì da ricomprendere gli ex Presidenti delle due Camere, per almeno una legislatura e gli ex Presidenti della Corte Costituzionale per tutta la durata di un mandato presidenziale – elevando ad otto quelli di nomina presidenziale¹⁰⁹.

Quanto alla Camera dei Deputati, il progetto della Commissione Bozzi si incentrò sulla modifica dell'articolo 56, statuendo che l'individuazione dei seggi attraverso il meccanismo delle circoscrizioni avvenisse ripartendo il numero degli abitanti del Paese per il numero dei seggi complessivamente da assegnare, e non più per il numero fisso pari a 630.

Queste le ipotesi sviluppate in ordine alla composizione di Camera e Senato; tuttavia le proposte più significative si concentrarono attorno al tema delle attribuzioni delle due Assemblee, tanto che si parlò per la prima volta di “bicameralismo differenziato”.

La differenziazione, tuttavia, non incideva come detto sull'articolazione dell'organo legislativo in due Camere, carattere che dunque permaneva, bensì concerneva l'esercizio della funzione legislativa, in termini di apporto partecipativo di una o di entrambe le Camere, e ciò a seconda della tipologia di legge di volta in volta interessata da un intervento modificativo.

Più in particolare permaneva l'esercizio collettivo della funzione legislativa per le leggi costituzionali ed elettorali, per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, per leggi di bilancio o tributarie, per quelle che stabilivano sanzioni penali restrittive della libertà personale, quella di tutela delle minoranze linguistiche, di attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione, di determinazione dei principi fondamentali delle leggi cornice, degli statuti regionali, quelli di conversione dei decreti legge, nonché di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

¹⁰⁸ Si tratta delle due leggi costituzionali, rispettivamente la l. cost. n. 2 del 1963 rubricata “*Modificazione degli articoli 56, 57 e 60 della costituzione*” e la l. cost. 3/1963 dal titolo “*Modificazione degli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione Molise*”.

¹⁰⁹ C. FUSARO, *op.cit.*, p. 9.

In tutti gli altri casi l'esercizio della funzione legislativa sarebbe stato demandato in via esclusiva alla Camera dei Deputati, fatta salva la possibilità appannaggio di un terzo dei senatori o dell'Esecutivo, mediante richiesta da formularsi entro quindici giorni dall'approvazione del progetto di legge da parte della Camera, di disamina anche da parte del Senato, il quale, entro i trenta giorni successivi, avrebbe dovuto rinviare il testo modificato alla Camera dei Deputati, chiamata nuovamente a pronunciarsi nel termine di trenta giorni.

L'introduzione di una categoria di leggi che potremmo definire "riesaminabili" portava con sé alcuni riflessi anche ex art. 73: infatti, in presenza di una legge suscettibile (in linea teorica) di riesame, la promulgazione della stessa non sarebbe potuto avvenire prima del quindicesimo giorno dall'approvazione del progetto di legge da parte della Camera dei Deputati; nel caso, invece, di effettiva richiesta di riesame, formulata dai summenzionati soggetti, l'emanazione avrebbe avuto luogo solo una volta scaduto il termine previsto per l'esame, ovvero immediatamente dopo la pronuncia definitiva della Camera dei Deputati sulle modifiche senatoriali.

Ulteriore elemento di modifica sull'*iter legis* era rappresentato dalla dichiarazione d'urgenza per l'approvazione di un progetto di legge (eccezioni fatta per quelli aventi ad oggetto una modifica costituzionale ovvero la legge elettorale o di bilancio): infatti essa avrebbe potuto essere richiesta o dal Governo o da un terzo dei membri di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta. Innanzi a tale richiesta l'Assemblea avrebbe dovuto calendarizzarne la discussione entro i sessanta giorni dalla richiesta.

Quanto alle proposte formulate dalla Commissione Bozzi in merito all'Esecutivo, v'è subito da rilevare che queste ultime non intaccavano né la forma di governo parlamentare né il circuito fiduciario con il Parlamento, bensì l'articolo 93 e la figura del Presidente del Consiglio, designato dal Capo dello Stato, l'unico a dover ottenere la fiducia espressa dal Parlamento in seduta comune entro 10 giorni, mentre i Ministri sarebbero stati nominati dal Presidente della Repubblica, dietro proposta del Primo Ministro.

Quanto al meccanismo della fiducia la proposta della Commissione era quella, sul punto, di attribuirne l'esercizio al Parlamento in seduta comune.

Veniva, inoltre, auspicato un rin vigorimento della funzione di indirizzo e controllo della politica generale del Governo attraverso un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, con interventi riformatori dell'articolo 95.

Da quanto sin qui esposto si potrebbe agevolmente obiettare che, di fatto, la relazione elaborata dalla Commissione Bozzi ancorché si proponesse di introdurre un bicameralismo differenziato dal punto di vista funzionale (in termini, cioè, di partecipazione al procedimento legislativo da parte di entrambi ovvero di uno solo dei due rami del Parlamento, a seconda della tipologia di legge interessata dalla modifica), altrettanto non fece dal punto di vista strutturale, ovvero in termini di composizione del Senato se non, come detto, limitandosi ad incidere – e anche qui non osando eccessivamente – sul dato numerico.

Non v'è traccia, infatti, se non marginale, di una vera riforma in punto di differenziazione della rappresentatività in seno alle due Camere, se non giustappunto in termini di esercizio della funzione legislativa, il che avrebbe avuto ripercussioni sia sulla classificazione delle leggi (ovvero quelle a bicameralismo necessario e quelle a bicameralismo eventuale) sia sulla attività delle due Assemblee (l'una, la Camera dei Deputati, reale detentrica della potestà legislativa, mentre l'altra, il Senato della Repubblica, organo supervisore deputato al controllo delle deliberazioni dell'altra Camera), ma non nel senso di differenziarle in termini di rappresentatività.

In altre parole, nella relazione elaborata dalla Commissione Bozzi – approvata il 29 maggio 1985, ma senza alcun seguito in Aula – non vi era riferimento alcuno alla confluenza di istanze regionaliste in seno al Senato, poiché, come visto, i rappresentanti della seconda Camera erano comunque eletti a suffragio universale diretto da tutto il corpo elettorale.

Era prematuro, dunque, parlare di regionalizzazione del Senato o di introduzione di una Camera delle Regioni poiché questo primo tentativo (di natura parlamentare) pur proponendosi di differenziare le due Assemblee, lo avrebbe fatto dal punto di vista strutturale, in termini di apporto al procedimento legislativo.

L'unico elemento degno di nota, sul punto, che pare opportuno segnalare ai fini del presente discorso, fu la previsione contenuta nel testo dell'articolo 127 bis – oggetto

di modifica da parte della Commissione - di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ad opera di 20 rappresentanti delle Regioni “*scelti a norma di legge*”, chiamata a rivestire un ruolo consultivo “sia in riferimento alle competenze del Senato sia in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere che riguardino le regioni o gli enti locali”.

Questo ultimo profilo si rivela utile per il prosieguo del presente lavoro (cfr. *infra*, Capitolo IV) e, specificamente, allorché si affronterà l'ipotesi di rivedere il bicameralismo non dall'interno, bensì dall'esterno facendo leva su un organo parlamentare a carattere tipicamente consultivo, quale è giustappunto la Commissione per le questioni regionali.

V - Gli altri tentativi di riforma elaborati negli anni Ottanta

Il percorso segnato dalla relazione elaborata dalla Commissione Bozzi¹¹⁰, pur non avendo avuto riscontri concreti dal punto di vista normativi, da allora non fu mai abbandonato completamente, in quanto il tema delle riforme istituzionali fu a più riprese oggetto di dibattito, politico e dottrinale, tra gli operatori, pratici e teorici, del diritto costituzionale¹¹¹.

Ecco perché pare doveroso, al fine di garantire continuità al presente lavoro in punto di ricostruzione dei diversi tentativi di riforma del bicameralismo avvicendatisi sino al recentissimo disegno di legge approvato dalla Commissione affari costituzionali al Senato nel maggio 2012 (sul quale, v. *infra*, Cap. III), descrivere sinteticamente le altre proposte elaborate negli anni Ottanta.

Innanzitutto v'è da ricordare l'ulteriore progetto riformatore elaborato dal Deputato Bozzi l'anno successivo alla presentazione della relazione da parte della sua omonima Commissione; il 22 febbraio del 1986, infatti, egli portò all'attenzione della Camera di appartenenza ben sette progetti di modifica costituzionale, tra cui

¹¹⁰ Sulle risultanze della Commissione Bozzi, cfr., *ex pluribus*, P.G. LUCIFREDI, *Le nuove Camere secondo il progetto Bozzi: le conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, in *Parlamento*, 1985, 3-4, p. 4; E. CUCCODORO, *Sull'innovazione istituzionale e sull'iniziativa parlamentare: lo stato delle riforme ad un anno dalla presentazione della "Relazione Bozzi"*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1986, 13-14, p. 1620; D. GIACALONE, *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, 1987.

¹¹¹ S. STAIANO, *Riformare il Parlamento: ipotesi a confronto*, in *Democrazia e diritto*, 1985, 5, p. 149.

spicca – per quanto a noi interessa – quello dedicato alla “modifica di norme della Costituzione concernenti la composizione e le funzioni delle Camere del Parlamento” (AC 3516), il cui esame, bloccato per lo scioglimento delle Camere, riprese nel corso della X legislatura, sfociando agli inizi degli anni Novanta, nell’approvazione di un articolato progetto di modifica costituzionale.

Nel corso della IX legislatura furono elaborati e sottoposti all’attenzione del legislatore ben nove proposte di revisione dell’assetto bicamerale, qui di seguito schematicamente descritti.

Sinistra indipendente e PCI presentarono un progetto innovativo, riprendendo sostanzialmente la posizione assunta in seno alla Costituente, auspicando cioè un superamento del bicameralismo a favore di un’unica Camera di rappresentanza della volontà popolare; di segno opposto la posizione della Democrazia Cristiana la quale, invece, propose di mantenere la vigente bipartizione dell’organo legislativo in due Camere di rappresentanza, purché razionalizzandone il funzionamento.

Gli altri cinque progetti presentati nel corso della IX legislatura, pur collocandosi all’interno di questa seconda categoria (cioè a favore del sistema bicamerale) si proponevano di differenziare le due Assemblee.

L’unico progetto che prevedeva una distinzione tra i due rami del Parlamento quanto a mero funzionamento ed apporto al procedimento legislativo fu quello di Bozzi, già citato, che sostanzialmente rinviava al contenuto della relazione predisposta dalla sua omonima Commissione.

Al contrario, furono presentati due progetti che diversificano l’articolazione delle due Camere in punto di composizione delle stesse, non in termini di rappresentanza di interessi delle categorie sociali ed economiche, bensì delle istanze regionalistiche: si ricorda, infatti, il progetto della sinistra indipendente (a firma Bassanini) che prevedeva il “Senato delle Regioni e delle autonomie locali”, ovvero formato in parte (190) da membri eletti dai rispettivi consigli regionali ed in parte da un collegio di esponenti delle autonomie locali, escluso dal circuito fiduciario con l’esecutivo, ed investito di potestà legislativa solo nel caso in cui vi fossero coinvolti interessi regionali. Il potere legislativo veniva, dunque, sottratto alla seconda Camera, allorché si trattasse di legislazione nazionale: la contropartita della nomina

di membri regionali era, dunque, quella di privarli di un potere di incisione (se non sottoforma di emendamento) sui testi di legge di interesse nazionale.

Accanto a questa proposta si potrebbe collocare quella a firma Riz (già Presidente del Comitato di studio di cui ampiamente si è detto più sopra), sovrapponibile rispetto a quello di Bassanini, ma più, per così dire, “estremo” in quanto prevedeva che l’intero Senato fosse esclusivamente composto da membri eletti dai Consigli delle Regioni e delle Province Autonome, senza mescolarli con componenti eletti a suffragio universale diretto.

Il progetto a firma del primo leghista eletto in Parlamento – il deputato Tramarin – raccoglieva in sé, fondendolo, l’impianto dei due progetti da ultimo esposti, ovvero prevedendo una differenziazione del bicameralismo vigente sia dal punto di vista strutturale che funzionale: quanto al primo aspetto si trattava di una vera e propria “Camera federale italiana”, eletta a suffragio universale, e formata da 8 membri per ciascuna Regione; dal punto di vista del funzionamento la potestà legislativa era prevalentemente bipartita tra le Regioni e la Camera federale, mentre alla Camera dei Deputati era rimessa una risicata competenza legislativa, attribuita per un *numero clausus* di materie ed in casi specifici.

A *latere* si collocava la proposta di revisione del bicameralismo presentata da Franchi dell’MSI, il quale introduceva una differenziazione dell’articolazione delle due Assemblee, puntando su una diversa composizione della Seconda Camera, lasciandone dunque intatto il funzionamento, statuendo che parte dei membri del Senato fosse di derivazione corporativistica, sì da integrare la rappresentanza degli interessi delle più significative categorie sociali ed economiche della società civile.

Il resto degli anni Ottanta fu caratterizzato da una fase di stallo quanto a ipotesi di revisione del sistema bicamerale italiano, poiché - eccezion fatta per la proposta formulata da Riz¹¹², incentrata su una diversa rappresentatività della Seconda Camera attraverso il contemperamento di istanze regionalistiche – gli isolati progetti di riforma elaborati al Senato nel prosieguo della X legislatura furono assai modesti e poco innovativi, in quanto si limitarono a teorizzare uno snellimento dell’*iter*

¹¹² A firma congiunta del valdostano Dujany e dal senatore leghista Bossi.

parlamentare, tralasciando qualsivoglia ipotesi che comportasse una diversa articolazione (in termini di composizione e funzioni) del Senato.

Si perpetuava, dunque, l'idea di un bicameralismo paritario dal punto di vista strutturale e funzionale, focalizzando la revisione costituzionale sulla necessità di dover semplificare il farraginoso iter procedurale, ricalcando così nei contenuti il solco già tracciato dalla Commissione Bozzi.

Si andava, dunque, ad incidere sull'*iter legis*, affiancando alla categoria delle leggi ad approvazione necessariamente bicamerale quelle che prevedevano un intervento meramente eventuale da parte dell'altra Camera rispetto a quella di prima approvazione; se, infatti, l'Assemblea adita in seconda battuta entro il termine di quindici giorni dalla trasmissione del testo del disegno di legge ad opera dell'altra Camera (o del Governo) ne avesse richiesto l'esame e l'approvazione, allora la legge sarebbe divenuta bicamerale *in toto*, mentre in difetto della richiesta di riesame e di duplice approvazione conforme, la legge, nei fatti, sarebbe risultata il frutto di un procedimento monocamerale.

Dopo l'intenso e vivace dibattito della prima metà degli anni Ottanta – sortito, senza tuttavia ulteriori esiti, nella relazione della Commissione Bozzi del 1985 – il tema delle riforme costituzionali ed, in particolare, per quanto qui interessa della revisione del bicameralismo perfetto, subì un arresto o, comunque, eccezion fatta per gli sporadici e marginali progetti di cui si è detto, non portò con sé alcun provvedimento degno di nota.

VI - Il progetto di riforma A.C. 4887-A del 1991

Il tema delle riforme costituzionali¹¹³ fu rilanciato solo nel luglio 1991 allorché venne sottoposto all'esame della Camera un corposo ed articolato progetto di revisione di alcune disposizioni costituzionali in materia di bicameralismo (A.C. 4887-A).¹¹⁴

Il progetto fu preliminarmente approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (la cui Presidenza faceva capo al senatori del PPI, Leopoldo Elia) il 7 giugno 1990 e, successivamente modificato dalla medesima Commissione istituita presso la Camera (la cui Presidenza era dell'Onorevole Labriola) che ne approvò il testo definitivo in data 11 giugno 1991¹¹⁵: esso, come meglio si avrà modo di arguire nel merito della dissertazione, non incise sull'aspetto strutturale del bicameralismo – poiché la composizione paritaria delle due Camere restava invariata – bensì dal punto di vista funzionale, differenziandone l'apporto al procedimento legislativo, a seconda della tipologia di legge di volta in volta interessata dalla modifica.

In quest'ottica il progetto - che, dunque, nulla aveva a che spartire con l'attuazione della Camera delle Regioni – si basava sul cosiddetto principio “della culla”, in forza del quale i progetti di legge sarebbero stati sottoposti all'esame ed all'approvazione presso la Camera di presentazione degli stessi (peraltro il testo del progetto presentato nulla diceva in punto di criteri per l'individuazione dell'Assemblea deputata al primo esame del disegno di legge), mentre l'altra Assemblea avrebbe mantenuto la sola facoltà di chiedere, a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato.

Allorché tale richiesta di riesame non fosse stata formulata e deliberata entro quindici giorni dalla comunicazione di trasmissione del testo, il progetto di legge avrebbe dovuto ritenersi approvato in via definitiva.

¹¹³ Cfr. I. PAGANI, *La riforma del bicameralismo al Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 1, p. 101-111; V. NICOTRA, *I limiti e le prospettive del bicameralismo in Italia (parte prima)*, in *Regioni e comunità locali*, 1991, 1-2, p. 7-34; F. JANNELLI, *Bicameralismo imperfetto*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991, 1, p. 385-392; E. CUCCODORO, *Bicameralismo: fra equilibrio e innovazione*, in *Parlamento*, 1991, 4, p. 12-14.

¹¹⁴ <http://www.riformeistituzionali.it/media/54230/progetti%20riforma%20costituzione-bic%20e%20autonomie.pdf>.

¹¹⁵ Successivamente la Camera dei Deputati iniziò la discussione del progetto nelle sedute del 26, 29 e 30 luglio 1991, senza tuttavia pervenire ad alcuna conclusione esauriente dal punto di vista attuativo.

Al contrario, qualora fosse stata deliberata la predetta istanza di riesame – formulabile anche da parte del Governo – l'*iter legis* avrebbe potuto dirsi concluso solo in presenza di una doppia deliberazione conforme da parte delle due Assemblee su un progetto di legge di identico contenuto.

Facevano eccezione a questo procedimento, rientrando dunque nell'alveo del bicameralismo necessario, i progetti di legge vertenti su una delle materie enumerate tassativamente all'articolo 72 della Carta Costituzionale, che vuoi per la loro importanza e la loro strategicità, vuoi perché necessitavano del maggior consenso possibile, erano sottratte alla procedura sin qui descritta; in particolare, si trattava delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi elettorali, delle leggi di bilancio, di autorizzazione alla ratifica di trattati ed accordi internazionali, e di quelle che importavano variazioni del territorio nazionale.

In questi casi, pertanto, permaneva la necessità di una doppia deliberazione conforme da parte di entrambe le Camere.

Nonostante il descritto ed auspicato snellimento del procedimento legislativo ad opera del "progetto Labriola" occorre evidenziare che nella pratica non si assisteva ad alcuna tracimazione dell'argine del bicameralismo perfetto, poiché le due Camere mantenevano inalterate le proprie funzioni e competenze, identiche.

Tuttavia, il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera¹¹⁶, affiancò al suddetto snellimento dell'*iter legis* anche un'ulteriore differenziazione, questa volta funzionale, tra i due rami del Parlamento, legata al principio della ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni (su cui si veda ampiamente *infra*) che sarebbe servito da criterio guida anche per la presentazione dei progetti di legge ad una Camera piuttosto che all'altra; infatti, il testo novellato dell'articolo 72 statuiva che tutti quei disegni di legge vertenti su materie demandate alla competenza legislativa statale avrebbero dovuto essere sottoposti all'esame iniziale della Camera dei Deputati, mentre tutti gli altri progetti di legge che si limitavano a

¹¹⁶ Il progetto trasmesso dal Senato è stato esaminato dalla Commissione Affari Costituzionali presso la Camera unitamente ad altre proposte di revisione costituzionale, ovvero: Bassanini (A.C. 35), Labriola (A.C. 37), Natta (A.C. 558), Franchi (A.C. 607), Martinazzoli (A.C. 677), Battistuzzi (A.C. 2027), Bianco (A.C. 2255).

fissare i principi fondamentali entro il cui alveo avrebbero dovuto legiferare le Regioni, sarebbero stati devoluti alla lettura iniziale da parte del Senato, sì da determinare una sorta di “specializzazione” delle competenze normative in seno al Parlamento.

Ciò implicava, innanzitutto, che negli ambiti devoluti alla legislazione di dettaglio delle Regioni non era ipotizzabile un intervento normativo da parte del Governo, né mediante il ricorso a decreti legge, né tanto meno a decreti legislativi: infatti il novellato articolo 77 statuiva che il Governo avrebbe potuto emanare decreti legge “solo nelle materie rimesse alla competenza dello Stato”, sicché tutti i progetti di legge tesi a conferire deleghe legislative, ovvero quelli attinenti alla conversione di decreti-legge, avrebbero dovuto essere sottoposti alla lettura iniziale da parte della Camera dei deputati.

In secondo luogo il testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali lasciava inalterata la composizione delle due Camere, in quanto i membri di ciascuna di esse sarebbero stati eletti a suffragio universale diretto (così poggiando su un’eguale base di legittimazione democratica e di rappresentatività) ed entrambe avrebbero continuato a far parte del circuito fiduciario con l’Esecutivo, mantenendo il potere di attribuire e parimenti revocare il mandato.

Alla diversa articolazione interna delle due Camere quanto alla partecipazione al procedimento legislativo, si accompagnava una differenziazione funzionale tra le due Camere, correlata con la proposta di revisione di quelle disposizioni costituzionali che distribuivano e ripartivano le competenze (legislative ed amministrative) tra Stato e Regioni; alla luce di tale criterio si proponeva, poi, di attribuire tutti quei progetti di legge che attenevano alla potestà normativa statale alla lettura iniziale della Camera dei Deputati, mentre quelli vertenti su materie di attribuzione regionale sarebbero stati preliminarmente assegnati al Senato.

Innanzitutto si sottolinea come furono invertiti i criteri attributivi della stessa, enumerando tassativamente – mediante una modifica dell’articolo 70 della Costituzione - le materie riservate in via esclusiva allo Stato (e non più quelle devolute alle Regioni) così rinviando il resto delle materie non contemplate nell’elenco alla competenza delle Regioni.

Le materie di attribuzione statale, come si evince dalla relazione di accompagnamento del testo approvato in Commissione, erano relative a “grandi settori di intervento normativo”¹¹⁷ ed in relazioni alle quali lo Stato avrebbe avuto competenza legislativa generalizzata; al contrario, nelle materie spettanti agli Enti regionali, lo Stato sarebbe potuto intervenire solo fissando norme di principio, nel rispetto delle quali le Regioni avrebbero potuto legiferare.

Tuttavia il progetto in esame si proponeva di introdurre un elemento di novità ulteriore, giustappunto riconducibile alla legislazione di principio: mentre infatti sino a quel momento i vincoli alla legiferazione regionale potevano essere dedotti sia in via diretta (dalle leggi quadro o leggi cornice) che indiretta (mediante l’interpretazione dell’intera legislazione statale su quella determinata materia), il nuovo testo dell’art. 70 della Costituzione, così come elaborato, statuiva invece che la legislazione di principio avrebbe potuto essere indicata esclusivamente in testi di legge all’*uopo* preordinati: tali di atti normativi furono denominati “leggi organiche” deputate, come detto, ad indicare meramente “i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario”.

Quanto al procedimento legislativo riguardante una legge nazionale vi sono da segnalare due aspetti davvero innovativi contemplati nel progetto di riforma qui in esame.

Il primo concerneva l’ultimo comma dell’articolo 72 Cost., il quale stabiliva che tutti i progetti di legge licenziati dalla Commissioni avrebbero tuttavia essere approvati articolo per articolo e con successiva votazione integrale sul testo finale in seno alla rispettiva Assemblea di riferimento.

In secondo luogo venne modificato il quorum funzionale al richiamo in Aula di un disegno di legge già all’esame di una Commissione, elevandolo da un quinto ad un terzo dei componenti della Commissione e da un decimo ad un quinto di quelli della rispettiva Aula, fermo restando il divieto di approvazione in seno alla Commissione per tutti quei disegni di leggi aventi ad oggetto la revisione costituzionale, la materia

¹¹⁷ Ovvero: ordinamento dello Stato, relazioni internazionali, sicurezza esterna e interna, diritti pubblici soggettivi, garanzie giurisdizionali, finanza pubblica, relazioni economiche e governo del territorio, politiche per la cultura e l’istruzione superiore, sistema dei diritti sociali.

elettorale, la delegazione legislativa, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali, il bilancio¹¹⁸.

Alla luce di quanto sin qui descritto emerge come il progetto Labriola¹¹⁹ rappresenta davvero un passaggio significativo nella mappatura dei tentativi di riforma del bicameralismo, anche se, come detto, esso lasciò inesplorato il terreno della differenziazione tra le due Camere quanto a composizione ed integrazione con rappresentanti regionali, concentrandosi piuttosto sul procedimento legislativo, da un lato semplificandone l'iter di approvazione e, dall'altro, introducendo una sorta di specializzazione normativa in capo ai due rami del Parlamento, ferma restando la base di legittimazione democratica degli stessi, eletti dal medesimo corpo elettorale. Il progetto, ambizioso nei contenuti, e ad uno stadio avanzato di studio, subì tuttavia un arresto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere e della fine prematura della X legislatura, che ne importarono la decadenza nel merito.

VII - Il messaggio presidenziale del 1991

Come già anticipato nei paragrafi precedenti, il dibattito politico attorno al tema delle riforme costituzionali fu assai vivace e perdurante lungo tutto il corso degli anni Novanta, contrassegnati dalla sempre più sentita esigenza, tanto nella prassi quanto dagli operatori del diritto, dalla necessità di aggiornare il testo della carta costituzionale, allineandolo nei contenuti alle mutate esigenze del contesto storico-politico e sociale.

Un forte segnale in tale direzione derivò dal messaggio libero che l'allora Presidente della Repubblica, Cossiga¹²⁰, inviò alle Camere il 26 giugno 1991 proprio incentrato sul tema delle riforme istituzionali¹²¹.

¹¹⁸ Cfr., <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm>.

¹¹⁹ Il cui testo fu il frutto dell'esame congiunto delle proposte di legge in materia di riforma del bicameralismo presentate da numerosi senatori di diversi gruppi politici: proposte Pasquino (A.S. 21, 22, 23 e 1101), Riz (A.S. 30), Filetti (A.S. 166), Pecchioli (A.S. 227), Mancino (A.S. 426 e A.S. 845).

¹²⁰ Si ricorda che Cossiga rinviò 22 leggi alle Camere, 7 messaggi liberi e 2 lettere inedite rispettivamente nel 1990 e 1991.

¹²¹ Sulla portata del messaggio presidenziale, cfr. AA.VV. *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3209 e ss.; Camera dei Deputati, *La Costituzione e le riforme istituzionali. Il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991)*, Roma, 1991.

La prima parte del messaggio rievoca la cornice storica politica che ha portato all'approvazione della Costituzione repubblicana; si ripercorrono quindi le profonde trasformazioni sociali ed economiche che hanno interessato il nostro paese dal dopoguerra ad oggi, trasformazioni che necessitano a parere del Presidente una complessiva revisione dell'assetto istituzionale repubblicano.

Proprio l'importanza del messaggio alla stregua del tema qui trattato in punto di revisione dell'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano si ritiene doverosa (oltre che opportuna) una disamina puntuale dei suoi contenuti¹²².

In primis occorre ricordare quali furono gli ambiti di intervento toccati dal messaggio presidenziale, ovvero quelli concernenti il sistema elettorale, la forma di governo, l'ordine giudiziario, l'assetto delle autonomie, i nuovi diritti di cittadinanza e, da ultimo, la finanza pubblica, con un rimando a tutte le proposte di revisione costituzionale formulate sino a quel momento.

Dopo aver individuato gli obiettivi da perseguire, il Capo dello Stato ebbe cura di specificare nel proprio messaggio anche gli strumenti da utilizzare al fine di addivenire alle tanto auspiccate riforme istituzionali¹²³, prevedendo tre strade alternative per l'avvio dell'intervento riformatore ad opera del Parlamento: (i) procedura ordinaria ex articolo 138 Cost.; (ii) utilizzazione da parte della Camere di poteri costituenti; (iii) elezione di una vera e propria Assemblea costituente.

Il Presidente specificò che, a prescindere dalla strada seguita per dare corso al processo riformatore delle istituzioni parlamentari e per la modifica della carta costituzionale, si sarebbe comunque dovuta considerare prioritaria e predominante la manifestazione della volontà popolare, così da prediligere quegli strumenti, per lo più traducibili nell'istituto referendario¹²⁴, espressione tipica della sovranità del popolo, principio cardine di qualsivoglia ordinamento democratico: proprio in

¹²² Per il testo integrale del messaggio del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991 cfr. http://www.camera.it/_presidenti/schede/26giu91_2.htm.

¹²³ F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1649-1703.

¹²⁴ S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 419-461; P. BARRERA, *Il difficile referendum sulle leggi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 1990, 2, p. 199-217; A. FOSSATI, *I referendum sulle leggi elettorali*, in *Aggiornamenti sociali*, 1991, 4, p. 271-278; M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Politica del diritto*, 1992, 2, p. 233-252.

quest'ottica il messaggio, dopo aver riportato e descritto le diverse tipologie di consultazione referendaria, si soffermava sulle diverse ipotesi di riforma elettorale, per poi concludersi con il diretto auspicio che il Parlamento potesse farsi protagonista di quell'ormai improcrastinabile processo di riforme costituzionali.

Proprio nell'ambito della riforma elettorale trovava collocazione un chiaro riferimento alla revisione dell'assetto bicamerale: infatti il Presidente osservava che proprio un intervento sui meccanismi elettorali avrebbe dovuto essere necessariamente correlato ad un'opera di riforma del bicameralismo, in riferimento all'eventuale diversità di funzioni e di poteri dei due rami del Parlamento¹²⁵.

Seguì il dibattito in Aula sul messaggio presidenziale¹²⁶, in parallelo in entrambi i rami del Parlamento, su decisione presa di concerto tra i rispettivi Presidenti e d'intesa con le Conferenze dei Presidenti dei gruppi parlamentari, svoltosi nelle sedute del 23, 24, e 25 luglio e conclusosi con missiva, letta in Aula da ciascuno dei Presidenti di Camera e Senato, del Capo dello Stato di riscontro all'attenzione prestata dal legislatore nazionale al contenuto del messaggio presidenziale diretto alle suddette riforme istituzionali¹²⁷.

¹²⁵ Cfr. Senato della Repubblica, Atti parlamentari, X legislatura, Relazione della 1^a Commissione permanente n. 1776-bis-A, pag. 2.

¹²⁶ Presso entrambe le Camere (a livello di Presidenze, Conferenze dei presidenti dei gruppi e Giunte per il regolamento) si svolse preliminarmente una discussione sulle modalità di trasmissione formale del messaggio (se dovesse esservi o meno la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri o di altro Ministro) nonché sul seguito parlamentare cui esso avrebbe dovuto dare luogo, vale a dire sulla opportunità di svolgere o meno un dibattito parlamentare sul messaggio e con quale esito.

La questione venne discussa alla Camera dei deputati in due riunioni della Giunta per il Regolamento, in data 12 e 26 giugno, e nelle riunioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del 26 giugno e del 2 luglio; al Senato la questione venne esaminata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in data 26 giugno e 2 luglio. Sulle diverse problematiche di natura costituzionale, regolamentare e politica connesse alla presentazione del messaggio presidenziale si svolsero anche delle discussioni preliminari presso le due Assemblee all'atto dell'annuncio della trasmissione del messaggio: alla Camera il 26 giugno ed al Senato il 26 giugno ed il 2 luglio.

Al termine di questo dibattito preliminare entrambe le Camere, secondo le conclusioni tratte dai rispettivi Presidenti, concordarono nel ritenere sufficiente ai fini della completezza formale dell'atto presidenziale la controfirma del Ministro guardasigilli e nel giudicare ammissibile e politicamente opportuno lo svolgimento di un dibattito sui temi del messaggio da parte del Parlamento. Le Camere concordano inoltre nell'escludere che il dibattito stesso potesse concludersi con un voto sul messaggio o su altro documento parlamentare ad esso comunque riferibile, voto che sarebbe stato esplicitamente o implicitamente in contrasto con l'art. 90 della Costituzione (irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica).

¹²⁷ Sulla ricostruzione del dibattito parlamentare sul messaggio di Cossiga, cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, Bologna, 2004, p. 336 e ss; Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Il dibattito sui temi istituzionali del messaggio presidenziale in Senato*, Roma, 1991; U. PECCHIOLI, *Interventi nel dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica*, Roma, 1991; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011, p. 449 e ss.

VIII - L'esperienza della seconda Commissione Bicamerale: De Mita-Iotti (1993 - 1994)

Nel 1992 venne istituita una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, frutto di due atti monocamerale di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica aventi contenuto analogo (Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato), inizialmente presieduta da Ciriaco De Mita (DC) e, successivamente, da Nilde Iotti (PdS), da qui la Commissione è poi stata conosciuta come Bicamerale De Mita-Iotti, *ndr*.

Nel luglio del 1992, infatti, i Presidenti della Camera dei Deputati (Napolitano) e del Senato della Repubblica (Spadolini) decisero di avviare reciproche consultazioni che condussero all'istituzione della Commissione bicamerale, attorno alla quale si concentrò un largo consenso fra le forze politiche rappresentate in Parlamento e che fu incaricata di analizzare le ipotesi di riforma costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione, nonché tutti i disegni di legge in materia elettorale sottoposti all'attenzione delle Camere nel corso della XI legislatura, per poi addivenire alla redazione e stesura di un elaborato finale di organica riforma delle suddette disposizioni costituzionali¹²⁸.

I lavori della Commissione furono distinti in due fasi collegate l'una all'altra dall'approvazione della legge costituzionale n. 1/1993 che ne delineò il mandato: la prima fase ebbe carattere istruttorio e si svolse senza alcuna ripercussione esterna, mentre la seconda parte del procedimento avrebbe consentito alla Commissione di entrare nell'*iter legis* vero e proprio.

La Commissione si insediò nel settembre del 1992 e, come detto, eletto suo Presidente l'Onorevole De Mita sostituito nel marzo dell'anno successivo dall'Onorevole Iotti: essa, composta da trenta deputati e da trenta senatori - nominati, rispettivamente, in data 3 e 5 agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento - si

¹²⁸ Cfr. Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della Parte Seconda della Costituzione*, XI legislatura (A.C. 3597 – A.S. 1789) che raccoglie, tra le altre, le relazioni del Presidente Iotti e dei componenti della Commissione Labriola e Bassanini.

articolava in quattro Comitati, rispettivamente dedicati alla forma di Stato e di Governo da un lato e leggi elettorali, nonché garanzie costituzionali, dall'altro; mentre per lo studio dei primi due argomenti condusse alla stesura di un testo organico, altrettanto non poté dirsi per gli altri due, rimasti sulla carta a titolo di mero indirizzo.

Nell'agosto dell'anno successivo fu approvata la legge costituzionale n. 1 del 6 agosto 1993 con la quale fu formalmente affidato l'incarico alla Commissione di predisporre un articolato progetto di riforma costituzionale inerente la Parte II della Costituzione, dedicata all' Ordinamento della Repubblica – eccezion fatta per la Sezione II del titolo VI (Revisione della Costituzione e Leggi costituzionali) - nonché, come anticipato, i meccanismi di elezione dei membri del Parlamento e dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario; parimenti attribuì alla Commissione una competenza referente nei confronti dell'Aula, espungendo dalla trattazione il deposito di questioni pregiudiziali e sospensive, nonché limitando il potere di emendare, prevedendo, in particolare, che ciascun componente del Parlamento, sino a cinque giorni prima dell'inizio della discussione generale, potesse presentare emendamenti al testo della Commissione solo se direttamente connessi con le parti modificate dalla Commissione stessa.

Inoltre, la Commissione avrebbe potuto presentare emendamenti o subemendamenti entro le 48 ore successive alla seduta durante la quale erano posti in votazione gli articoli o gli emendamenti a cui gli stessi facevano riferimento. A loro volta gli emendamenti della Commissione potevano essere emendati da parte del presidente di un gruppo ovvero di almeno 10 deputati o 5 senatori sino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui era prevista la votazione di tali emendamenti.

La Commissione si insediò, come anticipato, il 9 settembre ed iniziò la propria attività nel corso delle sedute del 16, 22, 23 e 24 settembre.

I quattro Comitati¹²⁹ in cui essa era stata articolata, e di cui più sopra si è detto, predisposero degli elaborati, poi presentati al *plenum* della Commissione in data 22, 29, 30 e 31 ottobre ed illustrate in seno alla stessa il 5 novembre (quanto a forma di

¹²⁹ Per una ricostruzione, cfr. G. LUPONE, *Le riforme costituzionali: dai Comitati Riz - Bonifacio, 1982 alla bicamerale D'Alema, op.cit.*

Stato, forma di governo e sistema elettorale) e 11 novembre (quanto all'attività del Comitato garanzie): dopo la discussione sui testi redatti dai Comitati, la Commissione, il 3 dicembre dello stesso anno, licenziava alcuno criteri guida per dar corso alla propria attività di indagine e di ricognizione.

I suddetti indirizzi servirono da spunto ai Comitati per proseguire il proprio lavoro istruttorio, poi sfociato nell'approvazione di un testo organico per quanto riguarda la forma di Stato e di governo; invece, quanto alle modifiche della legge elettorale, il Comitato ritenne di rimandare il testo alla Commissione bicamerale per una discussione che consentisse di addivenire ad una conclusione, quanto più condivisa e definitiva della questione, discussione avvenuta in data 27 gennaio 1993 e conclusasi, il successivo 10 febbraio, con l'approvazione di criteri direttivi per la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato.

In questa prima parte del suo lavoro istruttorio, la Commissione agì nell'alveo delle attribuzioni e dei mezzi esplorativi e di ricognizione espressamente consentiti dai regolamenti parlamentari; tuttavia, grazie alla legge costituzionale del 1993, essa fu dotata di poteri referenti nei confronti di ambedue le Camere per formulare definitive ipotesi di riforma costituzionale.

In forza delle speciali procedure¹³⁰ prescritte dalla l.c. n. 1/1993, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in data 11 gennaio 1994 sottoponeva all'attenzione della Presidenza di ciascuna Assemblea un organico progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3597 - A.S. 1789): v'è subito da rilevare che il Parlamento non diede seguito alla disamina del testo giusto lo scioglimento anticipato, con conseguente conclusione della legislatura.

Occorre, tuttavia, nell'ottica di una puntuale ricostruzione dei più significativi tentativi di riforma del bicameralismo dell'ordinamento italiano, soffermarsi sul

¹³⁰ Per quanto concerne la approvazione finale dei progetti di legge costituzionale, la legge costituzionale introduceva una deroga alla procedura disciplinata dall'articolo 138 Cost., prevedendo che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere doveva essere sottoposto, obbligatoriamente, a referendum confermativo entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La legge costituzionale veniva quindi promulgata solo se nel referendum popolare fosse stata approvata a maggioranza dei voti espressi validamente. La legge costituzionale prevedeva infine (art. 4) che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali avrebbe cessato dalle sue funzioni alla data di pubblicazione delle leggi costituzionali od ordinarie approvate secondo la speciale procedura disciplinata dalla legge stessa, ovvero in caso di scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere.

contenuto del progetto presentato dalla Commissione De Mita-Iotti alle Camere, onde poter trarre qualche considerazione degna di nota¹³¹.

Per un'introduttiva visione d'insieme dei contenuti della proposta di riforma qui in esame¹³² si osserva che essa, quanto al potere legislativo, statuiva un'inversione dell'ordine di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – rispetto all'allora vigente assetto costituzionale – mediante l'enumerazione tassativa delle materie attribuite a queste ultime ed il rinvio per quelle di attribuzione statale, oltre ad introdurre qualche elemento di novità in tema di bicameralismo perfetto, ancorché riprese sul punto il progetto Labriola; sempre nell'alveo delle riforme concernenti l'organo legislativo la proposta De Mita-Iotti prevedeva un rafforzamento del potere di inchiesta delle Camere.

Inoltre essa sanciva numerose innovazioni in seno all'Esecutivo ed alla forma di governo, attraverso l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, nonché il meccanismo di investitura diretta del Presidente del Consiglio per mezzo del legislatore nazionale, dunque attribuendo all'investito l'esclusiva responsabilità della sua compagine di governo; il Governo fu sottoposto ad un'operazione di *maquillage* anche per quanto riguarda la propria potestà normativa, sia in punto di decretazione d'urgenza che di legislazione delegata e attività regolamentare.

Ma è bene procedere con ordine¹³³.

Quanto alla forma di Stato si è detto che il progetto in esame, in un'ottica di rilancio e rinvigorimento regionalista – che faceva leva, cioè, sull'autonomia normativa, primaria e secondaria, di governo, finanziaria e politica degli enti omonimi territoriali - prevedeva un capovolgimento, a livello testuale, dell'allora vigente criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni: infatti, mentre quelle devolute in via esclusiva allo Stato erano tassativamente elencate nel testo del

¹³¹L. COVATTA, *La fine della "grande riforma": Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti*, in G. ACQUAVIVA e L. COVATTA (a cura di), *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, 2010, p.131-149.

¹³²Che contemplava la riforma degli articoli 60, 70, 77, 81, 82, 92, 93, 94, 95, 97, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128 e 130 della Costituzione, nonché l'introduzione *ex novo* degli articoli 95-bis, 117-bis, 117-ter, 117-quater, 118-bis e 119-bis.

¹³³Per i contenuti del progetto De Mita – Iotti:
<http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm>.

progetto in esame (politica estera e rapporti internazionali, difesa e sicurezza pubblica; politica militare, ordinamento giudiziario e giustizia penale, civile, amministrativa, tributaria e contabile finanza; libertà e diritti civili, etico-sociali, economici e politici, politica monetaria, contabilità dello Stato e finanza statale; programmazione economica generale, politica industriale ed energetica, dei trasporti e delle grandi comunicazioni; tutela dell'ambiente e dell'igiene pubblica; ricerca scientifica e tecnologica e tutela della proprietà artistica, letteraria ed intellettuale; previdenza sociale ed ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; ordinamento generale e programmazione dell'istruzione ed ordinamento dell'università; organizzazione e del procedimento amministrativo; materia elettorale; ordinamento delle professioni; statistica, pesi e misure; armi ed esplosivi; poste e telecomunicazioni; ordinamenti sportivi di interesse nazionale), mentre tutte quelle legislative ed amministrative, non menzionate nel novellato articolo 70, dovevano automaticamente ritenersi di attribuzione regionale, che certo non poteva dirsi a carattere residuale, bensì dalla portata generale.

Più nel dettaglio, le Regioni a Statuto ordinario erano titolari di una duplice potestà normativa, ovvero in via esclusiva – in tutti gli ambiti di cui all'art. 117 Cost.: agricoltura, artigianato, commercio, formazione professionale, turismo ed urbanistica – la quale avrebbe dovuto essere esercitata *"in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico sociale dello Stato"*.

Alla suddetta competenza legislativa esclusiva se ne accompagnava una di natura concorrente, in relazione alla quale la Regione avrebbe potuto legiferare, ma nel rispetto dei *"principi fissati dalle leggi organiche"*.

Quanto all'innovativo principio del rispetto delle leggi organiche si può osservare quanto segue.

Innanzitutto, l'introduzione di leggi organiche si pose come elemento di novità poiché nell'assetto normativo allora vigente i limiti alla potestà normativa regionale potevano essere arguiti solo dalla ricostruzione sistematica della portata delle leggi statali in vigore e chiamate a disciplinare la materia; in secondo luogo vi è da rilevare che il contenuto delle leggi organiche era maggiormente limitato rispetto a

quello delle leggi-cornice, poiché mentre quest'ultime erano chiamate ad individuare i "*principi fondamentali delle materie*" affidate alla potestà legislativa regionale, le prime avrebbero dovuto limitarsi a fissare i principi fondamentali di funzioni informate al criterio dell'unitarietà.

In terzo luogo occorre rimarcare che le leggi organiche erano assoggettate ad una procedura "rinforzata" sia in punto di iniziativa (la richiesta doveva essere necessariamente presentata al Senato) che di deliberazione (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti); infine, era prevista la possibilità per le Regioni, in caso di contrasto dei contenuti di una legge organica con il disposto costituzionale, di adire la Corte Costituzionale in via principale entro il termine di giorni trenta dalla pubblicazione della legge ritenuta incostituzionale, così esercitando un controllo sulla funzione legislativa statale.

Inoltre, sempre discorrendo della natura rinforzata delle leggi organiche a sostegno di questa considerazione si potrebbe osservare da un lato che le stesse avrebbero potuto essere modificate solo in presenza di un'espressa disposizione in tal senso; dall'altro che esse potevano essere sottoposte a referendum abrogativo solo dietro richiesta di almeno cinque consigli regionali, che avrebbero successivamente dovuto ottenere la sottoscrizione del quesito referendario da parte di almeno 500 mila elettori; anche il quorum del referendum era più elevato, in quanto richiedeva la partecipazione di almeno due terzi degli aventi diritto e la deliberazione in senso positivo da parte della maggioranza dei voti validamente espressi.

Per ciò che concerne la forma di governo elaborata nel progetto De Mita – Iotti, si segnalano i seguenti elementi di novità rispetto a quanto era contenuto nella precedente proposta Bozzi.

Innanzitutto, veniva proposta una significativa rivisitazione delle modalità di formazione del Governo e degli istituti che attenevano al circuito fiduciario con il legislativo, sì da intervenire a modifica degli articoli 92, 93, 94 e 95 della Costituzione.

Infatti, il nuovo testo dell'art. 92 Cost. stabiliva che l'elezione del Primo Ministro fosse affidata al Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei propri

componenti, anche mediante successive consultazioni circa nominativi che erano il frutto di candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti del Parlamento. Allorché entro un mese dalla prima seduta nessun candidato avesse ottenuto i voti necessari, il candidato avrebbe dovuto essere designato dal Capo dello Stato; se anche questo candidato di designazione presidenziale non avesse ottenuto la maggioranza necessaria, allora si sarebbe proceduto con lo scioglimento delle due Camere.

Al contrario, nel caso di convergenza di voti attorno ad un unico nominativo, allora quest'ultimo sarebbe stato nominato Primo Ministro con decreto a firma del Presidente della Repubblica, dopo che il neo eletto avesse prestato giuramento nelle mani di quest'ultimo, pur arrogando a sé il potere di nomina e di revoca della propria compagine ministeriale.

Inoltre, venne introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva, a mente del quale il legislatore avrebbe potuto esprimere la sfiducia al Capo dell'Esecutivo solo successivamente all'approvazione a maggioranza dei componenti di una motivata mozione, nella quale avrebbe dovuto essere parimenti indicato il nominativo del soggetto chiamato a succedere ed a sostituire lo sfiduciando Presidente del Consiglio, al quale peraltro era altresì conferito il potere di nominare e revocare la propria compagine ministeriale.

Una volta licenziata la mozione di sfiducia il Capo dello Stato avrebbe dovuto procedere alla nomina del nuovo Capo dell'esecutivo, con conseguente decadenza di quello in carica e degli altri ministri; al contrario, in caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Presidente del Consiglio, quest'ultimo sarebbe stato eletto dal Parlamento secondo il procedimento più sopra puntualmente illustrato; onde scongiurare il pericolo di un utilizzo improprio dell'istituto qui in esame, il progetto di riforma prevedeva che il soggetto dimissionario non potesse essere rieletto subitaneamente.

Non resta che ritornare e soffermarsi con più attenzione sul tema che a noi qui interessa, ovvero quello della riforma del bicameralismo perfetto, e di come questo argomento sia stato affrontato nel progetto in esame; in altre parole si tratta di

comprendere in che termini la Commissione De Mita-Iotti pensava di poter ritoccare e modificare l'assetto bicamerale del legislativo.

Ora, sul punto v'è da dire che scorrendo il testo del progetto elaborato dalla seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali non v'è alcun passaggio dal quale emerga che la stessa abbia preso in considerazione l'ipotesi di modificare l'assetto vigente del Parlamento italiano ed, in particolare, nel senso di una diversificazione della struttura dell'organo legislativo con differenziazione in punto di composizione e di funzioni tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica: gli unici elementi degni di nota sul punto sono i seguenti.

Tralasciando, in quanto inconferente, la modifica apportata dalla Commissione all'art. 60 della Costituzione, in base al quale veniva ridotta da cinque a quattro anni la durata della legislatura, l'unica disposizione che in qualche modo potesse essere ricondotta alla forma di Stato ed all'assetto del sistema bicamerale, era quella dedicata alla redistribuzione di competenze legislative tra Stato e Regioni, una disposizione che in qualche modo avrebbe successivamente dato spunto a diversi progetti di revisione della Seconda Camera .

Nonostante, infatti, il progetto elaborato dalla Commissione De Mita-Iotti non contemplasse affatto un Senato che fosse sede di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali, il fatto di aver previsto – con una radicale modifica dell'art. 117 della Costituzione (peraltro non dissimile da quanto verrà fatto con la riforma del Titolo V del 2001, su cui v. *infra*) – che proprio ad esso era devoluto il compito di predisporre i contenuti delle leggi statali organiche (di cui più sopra ampiamente si è detto) che avrebbero dovuto disciplinare i principi fondamentali di tutte quelle materie ricomprese nell'ambito della cosiddetta legislazione concorrente tra Stato e Regione, in qualche modo significava, per la prima volta, ipotizzare che proprio il Senato fosse luogo deputato a divenire ente esponenziale delle istanze e degli interessi fatti propri dalle Regioni, con ciò gettando i prodromici semi di quella che sarà la strada della riforma del bicameralismo perfetto.

Inoltre, come osservato¹³⁴, il progetto della Commissione pur non modificando né la composizione né le funzioni del Senato, prefigurava un assetto “al limite del

¹³⁴ C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, op.cit.

federalismo” attribuendo, come detto più volte, allo Stato competenze esclusive tassativamente enumerate ed alle Regioni tutte quelle in via residuale (da non intendersi come competenze legislative per così dire “di risulta”, bensì nel senso più ampio del termine), con ciò lasciando ad intendere un auspicio a che queste ultime potessero progressivamente ampliare la propria sfera di intervento e legiferare in ambiti sino a quel momento rimessi esclusivamente alla competenza statale.

Se a questa inversione degli allora vigenti criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni si accompagnava, come detto, un intervento del Senato della Repubblica in punto di elaborazione dei principi fondamentali che avrebbero dovuto governare le leggi organiche chiamate a disciplinare le materie devolute alla legislazione concorrente, allora potremmo dire che il progetto qui in esame per la prima volta legò il ruolo del Senato a quello di raccordo tra funzioni regionali e funzioni statali, così in qualche modo scalfendo la visione classica dell’assetto bicamerale italiano che voleva le due Camere parimenti equidistanti dalle istanze autonomistiche.

Modello paritario che fu ulteriormente intaccato, come acutamente sottolineato¹³⁵, dal fatto che il progetto De Mita-Iotti attribuiva al Parlamento in seduta comune pure tutte le competenze in tema di rapporto fiduciario con il Governo, circostanza questa che avrebbe introdotto una distorsione all’interno dell’assetto bicamerale italiano, attribuendo alla Camera dei Deputati, per evidenti ragioni numeriche, una netta prevalenza, determinante, in materia e relegando il Senato in una posizione marginale, la cui importanza sarebbe riemersa solo nel caso in cui non fosse stata raggiunta una maggioranza univoca in seno alla prima Camera.

Ora tutta l’attività dei quattro Comitati in cui era stato ripartito il lavoro della Commissione fu raccolta in altrettanti elaborati ad essa presentati in data 22, 29, 30 e 31 ottobre.

Il contenuto delle relazioni fu descritto e sottoposto all’attenzione della Commissione nelle sedute del 5 novembre (quanto al lavoro dei Comitati “forma di Stato”, “forma di governo” e “sistema elettorale”) e dell’11 novembre (per il

¹³⁵ S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, 1996, p. 69.

Comitato “garanzie”): una volta conclusasi l’esposizione dei lavori di studio di tutti i Comitato, la Commissione licenziava, in data 3 dicembre, criteri direttivi cui i Comitati avrebbero dovuto informarsi durante la propria successiva ed ulteriore attività istruttoria, conclusasi, come detto, con l’approvazione di un articolato da parte dei Comitati forma di Stato e forma di governo.

Come detto nel gennaio 1994 la Commissione sottopose all’attenzione delle Camere il proprio progetto di legge, peraltro non integrale ed esauriente, bensì incompiuto che per dava atto di tutte le posizioni assunte dai diversi gruppi in seno ai quattro Comitati di lavoro, progetto che tuttavia non vide mai la luce in qualità di legge vera e propria poiché di lì a cinque giorni la legislatura decadde per scioglimento anticipato delle Camere.

Non pare azzardato affermare che la Commissione De Mita – Iotti, nonostante l’esito infausto del suo puntuale lavoro di revisione dell’ordinamento costituzionale – di cui qui si è avuto modo di solo in parte di discorrere, per ragioni di sintesi e per focalizzare l’attenzione sul tema di interesse – si collocò come un primordiale tentativo, poi ripreso, imitato, rivisto ed innovato, di modificare l’assetto bicamerale del Parlamento italiano, in punto di funzioni e di funzionamento, più che di composizione, quasi ritenendo che il fattore “composizione” avrebbe avuto un ruolo parimenti importante, ma solo in un momento successivo, una volta cioè messa a punto la revisione delle funzioni delle due Camere, in merito alla partecipazione al procedimento legislativo.

Che il progetto qui in esame fu prodromico rispetto ad ulteriori proposte di riforma istituzionale ad esso ispirate è data prova da tutti quegli elaborati che facevano della seconda Camera elemento di forza per procedere ad una rivisitazione del bicameralismo perfetto, a favore cioè di una progressiva regionalizzazione del Senato¹³⁶.

¹³⁶ Si veda, per tutti, V.VICENZI, *La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, in *Le regioni*, 1989, 5, p. 1353-1364.

IX - L'esperienza della III Commissione Bicamerale (1997)

Sempre in un percorso di puntuale ricostruzione dei diversi tentativi di riforma del bicameralismo italiano avvicendatisi a partire dalla Costituente sino a giungere ai giorni nostri, non si può non menzionare il progetto di riforma elaborato in seno alla III Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, meglio conosciuta come Bicamerale D'Alema, istituita nel corso della XIII legislatura e, più in particolare, con la legge costituzionale n. 1 del 1997¹³⁷.

La commissione parlamentare, composta da un egual numero di deputati e di senatori (ovvero 35 per ciascuna Assemblea) fu presieduta, come agevolmente si intuisce dal nome attribuito alla stessa, dall'Onorevole Massimo D'Alema (DS) coadiuvato nel suo lavoro dai tre Vicepresidenti Elia (PPI), Urbani (FI) e Tatarella (AN).

La legge costituzionale istitutiva prevedeva che la Commissione entro il 30 giugno 1997 avrebbe dovuto presentare alle Camere un articolato progetto di revisione della II Parte della Costituzione, successivamente alla quale ciascun membro del Parlamento avrebbe potuto presentare emendamenti (ne furono depositati ben 42.000) e la Commissione avrebbe dovuto aver cura di integrare l'iniziale progetto con i successivi emendamenti approvati: il progetto avrebbe poi dovuto essere adottato da ciascuna Assemblea secondo un procedimento aggravato che prevedeva, dunque, due deliberazioni a distanza non inferiore di tre mesi l'una dall'altra, vertenti su ciascun articolo del progetto, senza voto finale sull'intero progetto, bensì con unico voto sul complesso degli articoli di tutti i progetti.

Quanto al *quorum* deliberativo era richiesto, sempre a mente della legge istitutiva della Bicamerale, nella seconda votazione era necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

¹³⁷ Legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997 su cui, *inter alios*, F.MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, 1, p. 620-624.

Quanto all'*iter* effettivamente seguito dalla Commissione v'è da rilevare che sin da subito furono istituiti quattro comitati¹³⁸ chiamati ad approfondire specifiche tematiche: il Comitato sulla forma di Stato¹³⁹ che, come vedremo, avviò il percorso delle riforme istituzionali nella direzione del federalismo, tratteggiando, inoltre, i rapporti fra Regioni ed enti locali ed i meccanismi del principio di sussidiarietà; il Comitato sulla forma di governo¹⁴⁰ lavorò sull'istituto degli organi ed, in particolare, sull'attribuzione delle diverse funzioni statali, sulla loro formazione ed i loro rapporti, occupandosi più specificamente della forma di Governo semipresidenzialista e dei relativi poteri del Presidente del Consiglio; il terzo Comitato, quello che a noi maggiormente interessa, fu quello dedicato al Parlamento ed alle fonti normative¹⁴¹, il quale si dedicò precipuamente allo studio ed analisi sia delle diverse funzioni dei due rami del Parlamento, concentrandosi sull'ipotesi di istituire una vera e propria "Camera delle Regioni" con contestuale riduzione del numero di Parlamentari (su cui v. *infra*) sia degli istituti di democrazia diretta ed, in particolare del referendum; al quarto ed ultimo Comitato venne affidato il compito di studiare il sistema delle garanzie¹⁴², ovvero di una revisione dell'ordinamento giudiziario ed, in particolare lo studio si concentrò sull'ipotesi di separazione delle carriere, sulle funzioni della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nel giugno dello stesso anno si ebbe la prima tornata di votazioni nelle quali la Commissione avrebbe dovuto sin da subito scegliere una tra le due forme di Governo prospettate dal relatore Salvi (su cui si tornerà nel prosieguo, *ndr.*) ovvero quella informata al premierato (ed avente il sostegno dell'Ulivo) piuttosto che quella

¹³⁸ Per una descrizione dettagliata della cronologia dei lavori dei quattro Comitati cfr. <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/crono/lavori.htm>.

¹³⁹ Presieduto dal Senatore Elia. I lavori di questo Comitato si protrassero dal 5 marzo al 22 maggio, allorquando il relatore D'Onofrio illustrò l'elaborato predisposto e composto di cinque articoli in sostituzione dell'allora vigente titolo V della Costituzione, due disposizioni transitorie nonché una serie di articoli che avrebbero dovuto subentrare agli allora vigenti 97 e 98 della Costituzione.

¹⁴⁰ Presieduto dall'Onorevole Tatarella. Al termine dei lavori il relatore Salvi diede atto dell'avvenuta predisposizione di due distinti schemi di discussione il primo dei quali dedicato al premierato ed il secondo al governo semipresidenziale (*testo B*). Il Comitato non addivenne, tuttavia, all'adozione di alcuno dei due testi.

¹⁴¹ Presieduto dal Senatore Silvano. I lavori del Comitato si conclusero il 27 maggio, giorno in cui si svolse un dibattito sul contenuto della proposta del progetto di modifica del Titolo I (Parlamento).

¹⁴² Presieduto dall'Onorevole Urbani. I lavori del Comitato terminarono il 7 maggio, ed in tale data il relatore Boato espose le risultanze di tutta l'attività istruttoria.

di tipo semipresidenziale (auspicata dal Polo): fu il voto espresso dalla Lega Nord a far passare questa seconda opzione.

L'attività della Commissione D'Alema può essere cronologicamente scissa in due momenti, il primo dei quali conclusosi con la presentazione del proprio iniziale progetto alle Camere in data 30 giugno 1997¹⁴³ ed il secondo sfociato, il 4 novembre dello stesso anno¹⁴⁴, nell'elaborazione di un documento definitivo¹⁴⁵, frutto della disamina degli emendamenti d'Aula di cui già si è detto.

Passando all'esame dei contenuti del progetto definitivo presentato dalla Commissione all'Aula si specifica sin d'ora che la descrizione e l'analisi verteranno unicamente su quelle disposizioni (degli 86 complessivamente modificati dalla

¹⁴³ XIII legislatura – Atto Camera n. 3931 e Atto Senato n. 2583.

¹⁴⁴ XIII legislatura – Atto Camera n. 3931-A e Atto Senato n. 2583-A. Per un commento cfr. A. MARTINELLI, *Il progetto di legge costituzionale di ordinamento federale della Repubblica*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, pp. 125-153; C. DE FIORES, *Il federalismo della Bicamerale. Bilancio e prospettive*, in A. CASSANO – C. DE FIORES – L. MARIUCCI – G. SILVESTRI, *Ripensare il federalismo. Quali riforme dopo la Bicamerale*, Roma, 1999, pp. 71 e ss.; G. AZZARITI – M. VOLPI, *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale*, Perugia, 1999; G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1998, 1; V. BALDINI, *La riforma del bicameralismo*, in AA.VV., *La riforma della costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli, 2000; C. FUSARO, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, pp. 493 – 540.

¹⁴⁵ Amplissima la letteratura dedicata al lavoro della Bicamerale D'Alema cfr., *ex pluribus*, AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori*, Padova, 1998; AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, 2000; P. CARETTI (a cura di) *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998; C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Torino, 1993; R. CARDINI – P. CARETTI, *Riformare la Costituzione?*, Roma, 1997; G. LUPONE, *Le riforme costituzionali*, op.cit.; V. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998; A. MAZZITELLI, *Commissione bicamerale e revisione della Costituzione: considerazioni minime*, in S. GAMBINO (a cura di) *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, - p. 651-657; M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Osservatorio sulle riforme costituzionali*, Roma, 1998, p. 15-25; L. TENTORI, *La "Camera delle regioni" nel dibattito alla terza Commissione bicamerale per le riforme (1996-1998)*, in *Funzione pubblica*, 1998, 2, p. 39-60; C. PINELLI, *Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione bicamerale?*, in *Nel lungo andare: una costituzione alla prova dell'esperienza: scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, 2012, p. 91-100; M. ESPOSITO, *Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 3, p. 195-234; S. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998; B. CARAVITA, *La Commissione bicamerale e il lungo cammino delle riforme*, in B. CARAVITA – A. CHIAPPETTI – C. CHIOLA, *Lecture di diritto pubblico*, Torino, 1998, p. 31-39; L. PALADIN, *Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione bicamerale*, in *Il corriere giuridico*, 1998, 1, p. 5-7; P. CARETTI, *Il Parlamento nel progetto di riforma della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in M. P. CHITI – L. STURLESE (a cura di) *La riforma costituzionale: atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi*, Firenze, 27-28 marzo 1998, Milano, 1999, p. 93-99.

Bicamerale D'Alema) che, ancorché solo incidentalmente, ricadevano, modificandolo, sull'assetto bicamerale del Parlamento italiano¹⁴⁶.

Dal punto di vista funzionale, v'è subito da dire che la Commissione optò per una netta differenziazione delle due Camere in termini di apporto al procedimento legislativo ordinario: in particolare quest'ultimo veniva distinto in tre diverse tipologie, ovvero leggi monocamerali da un lato e leggi bicamerali, a loro volta distinte in paritarie e non paritarie, dall'altro.

Quanto alla prima categoria il progetto prevedeva che i relativi disegni di legge avrebbero dovuto essere sottoposti all'approvazione della sola Camera dei Deputati, ferma restando la possibilità per il Senato della Repubblica di avocarne anche a sé l'esame, previa sottoscrizione della richiesta da parte di un terzo dei suoi membri entro dieci giorni dal ricevimento del progetto di legge; la deliberazione della Seconda Camera sarebbe dovuta avvenire nei trenta giorni successivi, con la facoltà di proporre emendamenti, nel qual caso la proposta di legge sarebbe dovuta tornare alla Camera per una nuova deliberazione sul testo modificato.

Appartenevano a questa categoria tutte quelle leggi aventi ad oggetto materie di competenza prettamente statale e tassativamente enumerate nell'articolo 58.

Quanto alle leggi bicamerali esse, a loro volta, si distinguevano in paritarie e non paritarie.

Le prime riguardavano tutte quei progetti di legge vertenti su una delle materie di cui all'articolo 90 della Costituzione (nonché l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e la delegazione legislativa in relazione a quelle materie) e richiedevano necessariamente la deliberazione conforme di entrambe le Camere su un identico progetto di legge. Allorquando l'altra Aula rispetto a quella di presentazione del disegno vi avesse apportato modifiche, allora l'esame degli articoli modificati sarebbe stato attribuito ad una "speciale Commissione" (formata da un

¹⁴⁶Cfr. Dossier del Senato n. 3 del febbraio 1997, *Sintesi dei progetti presentati dai gruppi parlamentari*, che ebbe cura di raccogliere le principali proposte di modifica elaborate dalla Commissione, suddivise per materia in base alla legge costituzionale n. 1/1997, istitutiva della Commissione stessa; Quaderno n. 30 del 1997, *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, che descrive composizione e attribuzioni delle Camere alte in tutti i paesi dell'Unione europea che hanno un Parlamento a struttura bicamerale e degli Stati Uniti, dopo aver inizialmente inquadrato, in un'ottica comparatistica, il ruolo del Senato in relazione alla struttura dello Stato ed alle funzioni rappresentative e di garanzia

egual numero di deputati e senatori sì da rispecchiare, parimenti, la proporzione dei diversi gruppi parlamentari) che, a sua volta, avrebbe dovuto elaborare una proposta definitiva da sottoporre alla votazione finale da parte di ciascuna Assemblea.

Quanto alle leggi bicamerali non paritarie, erano tali quelle aventi ad oggetto una delle materie di cui agli articoli 89 e 93 (quelle precipuamente riguardanti le questioni istituzionali, da un lato ed i diritti e libertà, dall'altro): il procedimento richiedeva l'approvazione da parte di ambedue le Camere, solo che, diversamente da quelle paritarie, nell'ipotesi in cui fosse stata introdotta una modifica ad opera del Senato della Repubblica, allora la deliberazione definitiva sul progetto di legge emendato sarebbe spettata alla sola Camera dei Deputati.

Dalla descrizione, seppur sommaria, delle tre tipologie di procedimento legislativo contemplate dal progetto della Commissione D'Alema, classificazione sostanzialmente riconducibile alla materia di volta in volta coinvolta da un progetto di legge, si arguisce che l'intento del riformatore del 1997 era quello di affidare alla sola Camera dei Deputati il ruolo di reale decisore politico, poiché da essa e solo da essa sarebbe dipesa la maggior parte della produzione legislativa, fatti salvi, naturalmente, i casi di richiamo dei progetti ad opera del Senato, anche se, come visto l'ultima parola sul testo da esso modificato sarebbe comunque spettata alla prima Assemblea, a detrimento del ruolo equipollenti sino ad allora ricoperto dai due rami del Parlamento.

Alle summenzionate tre tipologie appartenenti comunque al procedimento legislativo ordinario si accompagnava un procedimento cosiddetto "misto", nel quale cioè *l'iter legis* necessitava di un apporto da parte dei rappresentanti di Regioni ed enti locali: in tal caso il progetto di legge in esame sarebbe stato necessariamente ed automaticamente inviato al Senato della Repubblica, in composizione integrata (su cui v. *infra*) che avrebbe, da solo, proceduto all'approvazione.

Si evince, dunque, un primo aspetto di differenziazione tra Camera e Senato riconducibile al ruolo di queste ultime in termini di apporto e di potere di intervento nel procedimento legislativo, ridisegnando totalmente, come descritto, l'iter di approvazione delle leggi da parte del Parlamento.

Oltre a ciò il progetto della Commissione D'Alema si spinse oltre, individuando ulteriori profili di distinzione tra le due Assemblee, in relazione ai quali furono elaborate due alternative¹⁴⁷ in seno alla Bicamerale¹⁴⁸.

La prima proposta teorizzava di distinguere i due rami del Parlamento in termini di coinvolgimento nel circuito fiduciario con l'Esecutivo, in modo da ravvedere nella sola Camera dei Deputati la detentrica di un effettivo potere politico, sottraendo invece alle competenze del Senato della Repubblica quello di conferire o revocare la fiducia al Governo, sì da potersi integrare un'ipotesi di Camera delle garanzie¹⁴⁹ e di contrappeso, poiché defilata rispetto agli indirizzi politici dettati dalla maggioranza.

La seconda opzione menzionata nei lavori della Commissione Bicamerale in punto di differenziazione del ruolo delle due Camere, faceva leva sulla variabile "forma di Stato" piuttosto che sulla "forma di Governo", dando atto cioè che in (quasi) tutti gli ordinamenti a connotazione più o meno spiccatamente federalista, l'organo legislativo si configurava, almeno in una delle due Assemblee, quale espressione delle istanze autonomistiche, differenziandosi strutturalmente e funzionalmente dalla prima Camera, sede diretta della generale e diretta rappresentanza politica. In tale ottica si svilupparono ulteriori proposte, alcune tese ad eguagliare, per quanto possibile, il Senato al Bundesrat tedesco¹⁵⁰, sede di rappresentanza di secondo grado delle autonome realtà territoriali; altre, informate al modello statunitense¹⁵¹, contraddistinto cioè dalla presenza preponderante della componente territoriale nella compagine senatoriale.

¹⁴⁷ Cfr. lavori del Comitato Parlamento e fonti normative, seduta dell'11 marzo 1997, relazione introduttiva della senatrice Dentamaro (gruppo federazione cristiana democratica-CDU).

¹⁴⁸ Per una puntuale disamina del dibattito svoltosi in Commissione cfr. <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/comitati/pf0311rs.htm>.

¹⁴⁹ Per una nota critica v. S. CECCANTI, *La riforma costituzionale in Aula: Senato inaccettabile, superPremier inesistente*, in *Quadernicostituzionali.it*.

¹⁵⁰ Sul modello Bundesrat G. PITRUZZELLA, <http://www.issirfa.cnr.it/download/1268.doc>, contra A. D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane* (marzo 2007); V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 3, p. 610-613.

¹⁵¹ Senato della Repubblica. Servizio studi. Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico, *Il numero dei parlamentari e dei consiglieri delle istituzioni regionali e locali : (analisi comparata tra Italia, paesi della Comunità europea e Stati Uniti)*, Roma, 1992; Senato della Repubblica, *Il ruolo delle assemblee rappresentative nell'esperienza recente degli Stati Uniti e dell'Italia : seminario pubblico*, Palazzo Montecitorio, Roma, 2004; cfr., inter alios, C. FUSARO, *Bicameralismo finalmente differenziato, non più paritario forse transitorio*, in *Nuovi studi politici*, 2006, p. 105 – 130.

La Commissione Bicamerale sul punto fece proprie le risultanze istruttorie del Comitato sul Parlamento e le fonti normative prediligendo, dunque, la prima delle proposte succitate, ovvero quella diretta a configurare la seconda Camera, il Senato, quale “Camera delle garanzie”, destituita del potere di intervento nel circuito fiduciario con il Governo, pur non accantonando completamente gli spunti forniti dalla prima opzione, così introducendo nel progetto di legge la figura del “Senato integrato”, formato cioè da una componente regionale e locale in occasione di deliberazioni aventi ad oggetto tematiche di rilievo per i rispettivi enti territoriali.

Proprio nel caso di disamina di leggi vertenti su tematiche di interesse delle autonomie, infatti, il Senato sarebbe stato chiamato a deliberare in sessione speciale, vale a dire integrato da rappresentanti di Comuni, Province e Regioni, eletti in ciascun ambito regionale in egual numero rispetto ai senatori della Regione medesima.

Il progetto disciplinava, inoltre, assai puntualmente i criteri cui la legge ordinaria avrebbe dovuto informarsi in ordine ai meccanismi di elezione dei suddetti rappresentanti: il Senato in sessione speciale sarebbe stato complessivamente composto da 400 membri (esattamente bipartiti tra componenti interni ed esterni); i criteri di selezione dei rappresentanti locali e regionali sarebbero stati soggetti ad una riserva di legge; infine, per quanto qui interessa, i rappresentanti di ogni Regione chiamati ad integrare la sessione speciale del Senato avrebbero dovuto essere eletti in seno a tre collegi, rispettivamente di derivazione consiliare, comunale, provinciale e regionale di ciascuna Regione.

Si era, dunque, in presenza di una sorta di Terza Camera, in sessione speciale, chiamata a pronunciarsi su progetti di legge di stretta attinenza degli enti territoriali, le cui materie di attribuzione sono state già ampiamente individuate più sopra.

Passando all’esame nel dettaglio delle proposte formulate dalla Commissione bicamerale in merito alla ripartizione delle due Assemblee in Camera politica (Camera dei deputati) e Camera di Garanzia (Senato) si osserva che solo la prima sarebbe stata legata all’Esecutivo da un rapporto di natura fiduciaria, poiché essa solo avrebbe potuto presentare, ex art. 74 comma terzo, una mozione di sfiducia nei confronti del Governo ed essere titolare di tutte le conseguenze che sarebbero

derivate dall'eventuale venir meno del suddetto rapporto, ivi compreso lo scioglimento anticipato da parte del Capo dello Stato.

Ciò significava, in altre parole, che la Camera dei Deputati sarebbe stata *in toto* esposta alle vicissitudini, sovente connotate da un andamento ondivago, della maggioranza che, laddove non forte e compatta (ipotesi tutt'altro che remota), sarebbe inesorabilmente incorsa in una crisi di Governo trascinando con sé le sorti della Camera, a differenza del Senato la cui durata, avulsa da un contesto di natura fiduciaria, sarebbe comunque stata sempre quinquennale.

Inoltre il Senato si distingueva dalla Camera dei Deputati in quanto titolare in via esclusiva di alcuni poteri di controllo, tra cui quelli rispettivamente contemplati dall'articolo 88 e 105 della Costituzione, ovvero le nomine affidate dalla Costituzione e dalla legge ordinaria agli organi parlamentari, da un lato, e la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta dotate di competenze equipollenti a quelle dell'autorità giudiziaria¹⁵².

Va detto, in estrema sintesi, che, nonostante questa diversificazione di funzioni, restava ferma l'elezione a suffragio universale e diretto per entrambe le Camere.

Dal quadro dei contenuti del progetto sin qui delineato si evince che il bicameralismo versione "differenziata" così come elaborato dalla Commissione bicamerale D'Alema¹⁵³ propendeva nettamente per una prevalenza, quanto a funzioni ed incidenza sul procedimento legislativo e sulle scelte di indirizzo politico, dalla Camera dei Deputati (talché, appunto, si parlava di Camera politica) residuando in capo al Senato il ruolo di garante il cui peso sarebbe stato tutto da verificarsi nella prassi.

¹⁵² Per una ricognizione puntuale dei contenuti del progetto, cfr. Dossier per l'Assemblea curato dal Servizio Studi della Camera dei deputati. (A.C. 3931-A e A.S. 2583-A) in http://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/aindice.htm.

¹⁵³ Cfr. sulla Bicamerale: G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, op. cit.; V. ONIDA, *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in *Osservatorio italiano*, 2004, 1; P. CARETTI, *La forma di governo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2005, 3; G. COTTURI, *Incontro alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1995, 1; A. MACCANICO, *Il problema costituzionale delle riforme. Rapporto sulle questioni istituzionali*, in *Il diritto della Regione*, 2001, 3-4; U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, op.cit., pp. 441 ss.; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, op.cit., p. 114; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 6, p. 1002.

Riscontro che, tuttavia, il progetto della Bicamerale non ebbe mai modo di effettuare a causa dell'arenarsi dei suoi lavori, riconducibile ai forti contrasti sorti attorno alla questione della forma di Governo; come detto sopra, infatti, si svilupparono due filoni di pensiero, l'uno, sostenuto dalla maggioranza di centrosinistra (compreso del Presidente della Commissione, Massimo D'Alema), che caldeggiava il premierato forte, e che pareva aver ottenuto l'appoggio pure di Berlusconi e di Fini, senonché la Lega Nord, che fino a quel momento mai aveva partecipato alle sedute della Bicamerale, si presentò in Commissione dichiarandosi – del tutto improvvisamente ed inaspettatamente – a favore della seconda opzione circa la forma di Governo, ovvero quella del semipresidenzialismo alla francese, così da ottenere la maggioranza dei voti (36 contro 30, maggioranza assoluta su 70 componenti la Commissione).

Così in data 9 giugno 1998 l'allora Presidente della Camera Luciano Violante, comunicò all'Aula che le successive sedute, convocate per la discussione delle riforme costituzionali elaborate dalla Bicamerale, sarebbero tutte state espunte dall'ordine del giorno della Camera¹⁵⁴.

V'è da dire, come acutamente osservato¹⁵⁵, che nonostante il venir meno della discussione in Parlamento dei contenuti del progetto della terza Commissione bicamerale, il percorso da essa cominciato non fu invano, poiché successivamente e a più riprese, alcuni aspetti della riforma¹⁵⁶ furono nuovamente portati all'attenzione del legislatore e contemplati in ulteriori atti normativi, quali la legge costituzionale n. 3 del 2001¹⁵⁷ e la n. 2 del 1999¹⁵⁸, nonché la legge costituzionale n. 1 del 2001¹⁵⁹ e la legge costituzionale n. 1 del 2003¹⁶⁰.

Si potrebbe in conclusione sostenere che anche nella bozza elaborata dalla Commissione D'Alema, in un'ottica di mappatura e di classificazione delle

¹⁵⁴ M. CUCCHINI, *La bicamerale dei passi perduti ovvero la Commissione D'Alema sulla forma di Governo*, in M. LIBORIO (a cura di) *Studi politici*, Padova, 1999, p. 119-162.

¹⁵⁵ C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, op.cit., 12.

¹⁵⁶ Per una disamina approfondita si rimanda a S. GAMBINO (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali della XIII^a Legislatura*, Roma, 1998.

¹⁵⁷ E, segnatamente, dall'articolo 114 al 120, dal 123 al 125, dal 127 al 130 e all'articolo 132.

¹⁵⁸ Con cui fu costituzionalizzato il principio del giusto processo.

¹⁵⁹ In tema di voto all'estero dei cittadini italiani.

¹⁶⁰ Con l'introduzione dell'articolo 51 sulla pari opportunità di accesso alle cariche elettive.

principali esperienze legate al varo di tentativi di riforma del bicameralismo, questo tendeva ad essere differenziato sempre facendo leva sull'apporto al procedimento legislativo, ovvero introducendo un distinguo, in base alle materie di volta in volta toccate da un disegno di legge, tra le diverse tipologie di leggi che sostanzialmente si rifletteva sull'*iter legis* da seguire.

Così, come detto, accanto ad un procedimento legislativo ordinario (a sua volta scisso in leggi monocamerali e bicamerali, a loro volta scindibili in paritarie e non) se ne affiancava uno "speciale", contraddistinto dalla necessità di integrare il Senato con una componente di estrazione regionale e locale.

Potremmo sostenere che la III Commissione Bicamerale si spinse un passo oltre rispetto alle precedenti ipotesi di riforma del bicameralismo perfetto, parimenti sin qui descritte, in quanto rappresentò il prodromico tentativo di coniugare una modifica sia della composizione che del funzionamento della Seconda Camera, integrandola con la componente di derivazione autonomistica, allorché vi fosse stato in discussione un progetto di legge su materie di competenza regionale.

Iniziava, dunque, a delinearsi il percorso delle riforme costituzionali, in punto di assetto delle due Camere, e la direzione pareva proprio quella succitata, ovvero di soddisfare la duplice esigenza di diversificare il procedimento legislativo, da un lato, e di modificare la composizione del Senato, sì da integrarla con rappresentanti degli enti territoriali. Variabili queste che si riproporranno, come vedremo, in molti dei successivi progetti di riforma.

- PARTE TERZA -

I TENTATIVI DI RIFORMA DEL BICAMERALISMO DOPO LA MODIFICA DEL TITOLO V

I - I progetti di riforma della XIV legislatura

La XIV legislatura fu contraddistinta dall'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 con la quale si procedette ad una profonda riforma del Titolo V della Costituzione¹⁶¹ ed alla sua successiva attuazione¹⁶², nel solco della quale furono poi

¹⁶¹ Amplessima la letteratura sulla riforma del titolo V della Costituzione, approvata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ed avente ad oggetto "modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione": si citano, *inter alios*, e senza pretese di esaustività: P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le regioni*, 2001, 6, p. 1223-1232; C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento: la verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le regioni*, 2002, 1, p. 249-268; N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di) *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2002, p. 93-122; F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V: interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, 1-2, p. 47-71; F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 1, p. 137-145; L. ROMANELLI, *Il Senato federale nel progetto di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni e comunità locali*, 2006, 1-2, p. 25-43; P. MASALA, *Delegazione legislativa e attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di) *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009, p. 181-198; AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2003; AA.VV., *Primo Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003; S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; M. BERTOLISSI (a cura di) *Identità e crisi dello stato costituzionale in Italia*, Padova, 2002; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, Parte II della Costituzione*, Milano, 2003; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; P. CAVALIERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004; G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; A. FOSSATI (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2003; T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; S. PANIZZA – R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2003; AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, 10, 225 ss; U. ALLEGRETTI, *Un Senato «Federale»? in Quaderni costituzionali*, 2003, 4, 816; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, 1149; A. BARBERA, *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3/4, 453; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, 5, 797; M. BASSANI, *Riforma o revisione della Costituzione?*, in *Nuova Rassegna*, 2003, 21, 2305; F. BERTOLINI, *La riforma della camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 4, 1003; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 4, 613; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, 551; E. BONELLI, *In tema di attuazione del nuovo titolo V della costituzione: la problematica redistribuzione delle funzioni legislative e amministrative*, in *Rivista amministrativa*, 2002, 5-6, 447; S. BONFIGLIO, *Elezioni presidenziali e*

elaborati tre progetti di riforma, meglio conosciuti come “Progetto Bossi” (A.S. 1187-B) , “Progetto La Loggia” (AS 1545) e il disegno di legge costituzionale n. 2544 (conosciuta in una prima fase come Bozza di Lorenzago)¹⁶³, l’unica che si ritiene necessario approfondire analiticamente nel prosieguo della trattazione poiché introdusse nello scenario delle riforme costituzionali l’espressione “Camera delle Regioni”¹⁶⁴.

Senato nelle proposte di riforma, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 1, 120; B. CARAVITA, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 2, 273; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della costituzione: aspetti problematici*, op.cit., 1223; F. CUOCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo V, parte seconda*, *Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2003, 3, 721; A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, 305; R.M. DE LIPSIS, *Prime riflessioni sulla legge costituzionale n. 3/2001 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”* in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, 2002, 3, 57, G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1, 163; C. FUSARO, *Le riforme istituzionali e i dilemmi dei costituzionalisti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, 813; T. GROPPI, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3/4, 397; G. GUZZETTA, *Una proposta per il «Senato Federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 1, 118; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, suppl. fasc. 1, 7; S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1, 337; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, 818; V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, op.cit.; G. PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, 1189; F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3/4, 529; R. ROMBOLI – C. PINELLI – P. CAVALIERI – A. RUGGERI – G. D’AURIA, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il foro italiano*, 2001, V, 185; A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 1, 57; A. RUGGERI, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3/4, 461; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1233.

¹⁶² Legge 5 giugno 2003, n. 131 – Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

¹⁶³ M. VILLANI, *Note sommarie sul Senato federale tracciate nel d.d.l. costituzionale della cosiddetta “Bozza di Lorenzago”*, in *Parlamenti regionali*, 2003, 8, p. 59-66.

¹⁶⁴ Sul d.d.l. n. AS 2544, cfr. G. M. SALERNO, *Le novità del d.d.l. di revisione costituzionale proposto dalla I Commissione del Senato: alcune brevi considerazioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; M. SICLARI, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004 ; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali e beghe politiche*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; S. CECCANTI *Riforma costituzionale: le novità dell’Aula del Senato*, in www.forumcostituzionale.it, 2004 ; A. PACE, *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, 31 marzo 2004, in www.costituzionalismo.it, 2003, 3; B. CARAVITA DI TORITTO, *Introduzione*, 1° aprile 2004, in www.federalismi.it, 2004, 7; C. FUSARO, *Correggere, senza scomunicare, il testo approvato dal Senato*, in www.federalismi.it, 2004, 7; M. BORDIGNON, *Sbadigli pericolosi*, in www.lavoce.info, 2004; S. GAMBINO, *Una “riforma sbagliata”, “un progetto che non aiuta”: la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, in www.federalismi.it, 2004, 9; F. LANCHESTER, *Un progetto che non aiuta*, in F. BASSANINI (a cura di), in *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004; G. SILVESTRI, *La revisione costituzionale:*

Innanzitutto, molto brevemente, si osserva che il Progetto Bossi¹⁶⁵- avente ad oggetto “Modifiche all’articolo 117 della Costituzione”¹⁶⁶, approvato dal Senato della Repubblica in data 5 dicembre 2002 e trasmesso alla Camera dei Deputati che lo aveva a sua volta licenziato in prima lettura e senza modificazioni, rinviandolo al Senato per la seconda lettura – meglio conosciuto come “devolution” prevedeva, appunto, l’attribuzione alle Regioni di competenze legislative in via esclusiva in alcune materie, così incidendo sulla portata della disposizione di cui all’articolo 117.

Il secondo progetto degno di nota risalente al 2003 fu quello come conosciuto “La Loggia”¹⁶⁷, disegno di legge di iniziativa governativa - dal nome dell’omonimo Ministro per gli affari regionali - che si snodava attraverso i seguenti contenuti che

ammodernamento o sconvolgimento?, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004; D. ARGONDIZZO, *Una boccata d'ossigeno*, in www.forumcostituzionale.it; G. FUBINI, *Per una qualificazione politica del disegno di revisione costituzionale*, in *Il Ponte*, 2004, 7-8; G. FERRARA, *Federalismo e premierato, ovvero, del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; C. PINELLI, *Riforme istituzionali e responsabilità dei costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; S. VASSALLO, *Gli attriti della riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, 2004; M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in www.constituzionalismo.it, 2005, 1; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il "cosa", il "quando", il "come" nella discussione sulle riforme costituzionali*, in www.federalismi.it, 2005, 12; E. CUCCODORO, *Sulla riforma della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; G. PASQUINO, *Riprendiamoci lo scettro: le riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2005, 3; B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in www.federalismi.it; C. FUSARO, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in www.forumcostituzionale.it; G. STAMMATI, *Il progetto di revisione costituzionale alla vigilia delle due conclusive votazioni parlamentari (riflessioni, fra narrazione e analisi, su taluni aspetti)*, in *Critica del diritto*, 2005, 1; P. L. PETRILLO, *La riforma della II parte della Costituzione. Schede di sintesi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁶⁵ Sul quale, v. *inter alios*, S. GAMBINO, *La devolution fra 'ragioni leghiste' e (perduranti) esigenze logiche di sistema*, in Astridonline.it, 2004, 7, 1-12; M. CAMMELLI, *Un grande caos chiamato devolution*, in *Il Mulino*, 2003, 1, 87-99; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, 15.

¹⁶⁶ Trasmesso in data 15 aprile 2003, fu assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 29 aprile 2003, ma l'esame successivamente si arenò.

¹⁶⁷ E rubricato “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, di iniziativa del presidente del Consiglio dei ministri (Berlusconi) e del Ministro per gli affari regionali (La Loggia), di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione (Bossi) e con il Ministro dell'interno (Scajola), presentato al Senato della Repubblica in data 26 giugno 2002 (AS 1545). Quanto all'iter del d.d.l. in esame il Consiglio dei Ministri (20.06.2002) ne licenziava il testo, trasmettendolo poi al Senato della Repubblica il quale a sua volta (23.01.2003) ne approvava i contenuti inviandolo alla Camera dei Deputati come AS n. 3590. La Camera approvava con modifiche il d.d.l. (29.04.2003) e lo rinumerava AS 1545B reindirizzandolo al Senato, il quale ne terminava la disamina in data 15 maggio 2003. Il successivo 27 maggio dello stesso anno la legge veniva approvata in via definitiva e promulgata il 5 giugno come Legge n. 131 del 2003 (G.U.R.I. s.o. n. 132 del 10.06.2003).

più o meno indirettamente incidavano, correggendone il tiro, su diversi aspetti della riforma del Titolo V.

Ed in particolare il progetto, poi convertito nella Legge n. 131 del 2003¹⁶⁸ si contraddistinse soprattutto, ma non solo, per aver modificato l'art. 117 della Costituzione (così come novellato dalla legge costituzionale del 2001) in punto di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, da un lato tramite la ridefinizione delle materie spettanti alle Regioni e, dall'altro, per aver espunto dal testo costituzionale l'istituto della legislazione concorrente (ovvero l'elenco delle materie concorrenti in relazione alle quali le Regioni fino ad allora detenevano una potestà legislativa di dettaglio a fronte di una normazione di principio ad opera dello Stato) i differenti livelli di Governo e ciò appannaggio della legislazione esclusiva, statale o regionale.

In altre parole si potrebbe affermare che la legge in commento si prodigò per dissolvere tutta l'area grigia della "legislazione concorrente", per contro, individuando e delimitando compiutamente le zone di intervento rispettivamente del legislatore nazionale e regionale, eliminando cioè ogni ipotesi di commistione e/o sovrapposizione tra i due poteri¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Per una disamina G. FALCON, *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003; A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento della Legge Costituzionale n. 3/2001*, in www.federalismi.it; A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla Legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236,238, 239 e 280/2004)* in www.federalismi.it; T. GROPPI, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, *op.cit.*, 397; P. CAVALERI, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, 487-494.

¹⁶⁹ Ulteriori elementi di novità introdotti dalla Legge La Loggia furono, innanzitutto, il riferimento esplicito all'interesse nazionale per l'esercizio della potestà legislativa esclusiva delle Regioni, dapprima previsto in Costituzione e poi espunto proprio con la riforma del Titolo V operata nel 2001.

In secondo luogo era stato soppresso il terzo comma dell'articolo 116 – ovvero l'ulteriori ipotesi di autonomia regionale, previa approvazione del Parlamento nazionale – così eliminando l'istituto del "federalismo a velocità variabile" previsto nel vigente testo costituzionale, su cui, *inter alios*, T. BOERI – M. BORDIGNON, *Il federalismo? Meglio a velocità variabile*, in www.lavoce.info. Ulteriori elementi di novità introdotti dalla Legge La Loggia e degni di annotazione furono da un lato, la previsione di un eccezionale regime, pure normativo, per Roma Capitale in quelle materie devolute alla potestà legislativa regionale e secondo modalità di esercizio prefissate dallo Statuto regionale; dall'altro l'introduzione di una disciplina transitoria, deficitaria nell'allora vigente Titolo V della Costituzione. Per una ricognizione esaustiva dei sei elementi di novità introdotti dalla Legge La Loggia, cfr. *ex multis*, M. TRANI – P. GARRO, *Commento alla legge 5 giugno 2003 n. 131 di adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001*, Roma, settembre 2003, collegamento in http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2003/Roma%20set-2003/ALL%206-%20RIFLESS%20LA_LOGGIA.pdf.

Ai due progetti testé descritti, che solo incidentalmente – ovvero tramite i contenuti riportati nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge, la quale ventilava l'ipotesi di istituire una seconda Camera rappresentativa delle istanze regionali – toccarono il tema della riforma del bicameralismo, se ne affiancò sempre in quegli anni uno di più ampio respiro e che, con più ampia portata, si prefissò il precipuo obiettivo della revisione dell'ordinamento repubblicano, ddl AS – 2544¹⁷⁰, anche conosciuto come Bozza di Lorenzago, dal luogo di incontro ove quattro tra i più autorevoli esponenti della Casa delle Libertà - i Senatori Calderoli (Lega Nord), D'Onofrio (UdC), Nania (AN) e Pastore (FI)¹⁷¹ - elaborarono un articolato testo di riforma della parte seconda della Costituzione nell'estate del 2003.

Il progetto, come meglio si avrà modo di illustrare nel prosieguo della trattazione, modificava in più punti la Costituzione del 1948, prevedendo, in particolare, e per quanto qui a noi interessa, l'introduzione di un Senato federale della Repubblica¹⁷², quale sede di raccordo tra Stato Centrale ed istanze regionaliste, peraltro introducendo un particolare procedimento di controllo di quest'ultimo sulla conformità delle leggi regionali all'interesse nazionale; espungeva dal circuito fiduciario con il Governo il Senato, lasciandone la titolarità in capo alla sola Camera dei deputati e, contestualmente, si proponeva di rafforzare il ruolo dell'Esecutivo,

¹⁷⁰ D.d.l. Cost AS n. 2544 – Modifiche al Titolo I della Parte II della Costituzione (Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione), depositato dal Governo presso il Senato il 17 ottobre 2003 che lo approvava in prima deliberazione il 25 marzo 2004 e lo trasmetteva alla Camera dei Deputati, la quale a sua volta lo approvava con modificazioni in data 15 maggio 2004 (AC 4862). Successivamente il 23 marzo 2005 il Senato licenziava il d.d.l. AS 2544-B in prima deliberazione senza modificazioni rinviandolo alla Camera, che approvava il d.d.l. A.C. 4862-B in seconda deliberazione il 20 ottobre 2005 a maggioranza assoluta dei componenti. Il d.d.l. A.S. 2544- D veniva poi definitivamente approvato dal Senato in seconda deliberazione il 16 novembre 2005 a maggioranza assoluta dei componenti, con 170 voti favorevoli, 132 contrari e 3 astenuti. Proprio il mancato raggiungimento della maggioranza dei 2/3 in sede di approvazione fece sì che la legge costituzionale fosse sottoposta a referendum confermativo in data 25 e 26 giugno 2006, il quale tuttavia non ebbe esito positivo, con voto contrario del 61% dei votanti su 52% degli aventi diritto. Per il testo integrale del d.d.l. originario e dei successivi emendamenti si rimanda alla scheda comparativa consultabile presso al sito Internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, mentre per un commento, v. *ex pluribus*, L. CIAURRO, *Primi commenti sulla bozza di revisione costituzionale dei saggi di Lorenzago*, in *Comuni d'Italia*, 2003, 10, p. 42-48.

¹⁷¹ Allora indicati dalla stampa come “Comitato dei saggi di Lorenzago di Cadore”.

¹⁷² A. TRUINI, *Del Senato federale, ovvero del potere magico delle parole: note a margine del ddl costituzionale n. 2544/2003*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, 8, p. 817- 842; M. CAMMELLI, *Una riforma costituzionale che non va*, in *Il Mulino*, 2004, 3; G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma: riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 1, 89-131.

demandando la nomina del Primo Ministro all'investitura popolare diretta; interveniva, diversificandolo, sull'*iter legis*, affidando alle Regioni competenza legislativa esclusiva in determinate materie; da ultimo interveniva, in modifica, sulla composizione del giudice costituzionale¹⁷³.

Passando ad un esame ragionato dei contenuti della c.d. "Bozza di Lorenzago" ed, in particolare, sull'assetto del bicameralismo così come configurato dal progetto di legge in esame, si potrebbe affermare, come del resto già anticipato, che essa contemplava espressamente l'istituzione di un Senato federale¹⁷⁴, istituto aspramente criticato¹⁷⁵ proprio per la formula utilizzata dai riformatori, rivelatasi nei fatti il punto debole della riforma, poiché considerata un contenitore vuoto, "frutto di una mera petizione di principio"¹⁷⁶, che nulla aveva a che spartire con un organo rappresentativo delle istanze autonomistiche¹⁷⁷ anche se, come vedremo, parte della

¹⁷³ E. BALBONI, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo sbagliato*, in www.lavoce.info, 2003; G. BROSIO, *Camere separate*, in www.lavoce.info, 2003; G. MATUCCI, *La Corte costituzionale nella bozza di Lorenzago: spunti critici e problemi aperti*, in *Il Politico*, 2004, 1, 147 – 165; C. FUSARO, *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, 6 settembre 2003, in www.forumcostituzionale.it; G. FERRARA, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2003; R. DE LISO, *Punti di discussione evocati dalla riforma costituzionale all'esame del Consiglio dei Ministri*, in www.forumcostituzionale.it; L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in www.costituzionalismo.it, 2003, 2; T.E. FROSINI, *Luci ed ombre del progetto governativo di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 2003, 11; L. ELIA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 2544* in www.astridonline.it; S. STAMMATI, *Sul disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Alcune osservazioni generali*, in www.astridonline.it; G. AZZARITI, *L'ultima idea: la revisione della costituzione secondo il governo in carica. Un approccio critico*, in www.costituzionalismo.it, 2003, 2.

¹⁷⁴ In favore della riforma v. P. CALDERISI – F. CINTIOLI – G. PITRUZZELLA (a cura di), *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, in *Fondazione Magna Charta*, 2004; v. contra P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 4, 778; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, 4, 470; G. C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 10.

¹⁷⁵ AA. VV. *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004

¹⁷⁶ G. C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, op.cit.

¹⁷⁷ Contro la tesi del Senato federale così come elaborata nel d.d.l. in esame cfr., R. BIN, *Senato federale?... Ma mi facci il piacere!*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2005; giudizi meno critici che, al contrario, cercarono di estrapolare dal contesto riformista alcuni elementi positivi che potessero incidere in meglio sull'assetto del bicameralismo italiano, furono quelli di L. ANTONINI, *Intorno ai difetti e alle virtù della riforma di Lorenzago*, in G. CORDINI (a cura di) *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Milano, 2005, p. 13; A. CHIAPPETTI, *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Torino, 2005, pp. 150 e ss.; A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, op.cit.; U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, op.cit., 815 e ss.; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

dottrina assunse posizioni più morbide rispetto alla riforma, elaborando alcuni correttivi che, ove integrati nel disegno riformatore, avrebbero anche potuto condurre ad un risultato complessivamente soddisfacente¹⁷⁸.

La “bozza di Lorenzago” concepì una riforma del Senato (se così è possibile definirla) sviluppata su due fronti¹⁷⁹, che fino a quel momento - in tutti i progetti di revisione della Seconda Camera sin qui analizzati e descritti - non erano mai stati esplorati contestualmente, ovvero quello della composizione da un lato e quello del funzionamento dall'altro.

Quanto alla variabile “composizione” del Senato si osserva che essa, a sua volta, fu doppiamente declinata, sia in termini di riduzione numerica della componente senatoriale, sia in termini di elezione degli stessi, quest'ultima modificata sia quanto al profilo dell'elettorato passivo, sia quanto ai meccanismi di elezione.

Quanto alla variabile “funzionamento” di essa può darsi lettura, come sarà fatto successivamente, in termini di partecipazione al procedimento legislativo e di apporto all'*iter legis*.

Solo l'analisi di queste due variabili, così come elaborate nella “bozza Lorenzago”, ed in particolare, vuoi della loro formulazione letterale, vuoi della loro portata dal punto di vista sostanziale, consente di poter giungere o meno ad affermare che il progetto qui in esame ha effettivamente rappresentato un input per l'assetto bicamerale italiano, uno slancio verso la differenziazione delle due Camere, nell'ottica di una regionalizzazione del Senato.

Ma è bene procedere con ordine.

Innanzitutto, cappello introduttivo e premessa generale per ogni ulteriore passaggio nell'analisi del d.d.l., fu la modifica della denominazione proposta per il Senato della Repubblica, con l'aggiunta all'articolo 55 della Costituzione dell'aggettivo

¹⁷⁸ Trattasi di un documento sottoscritto da diversi autorevoli costituzionalisti (Armaroli, Caravita di Toritto, Cerrina Feroni, Chiappetti, Chiola, De Vergottini, Frosini, Lombardi, Lippolis, Cannoni, Morbidelli, Nania, Pitruzzella, Roversi Monaco e Zanon) membri di Magna Carta, denominato *Il rischio non è la “deriva plebiscitaria” ma “il governo debole”. Correggere composizione e poteri del Senato federale*, pubblicato anche in www.federalismi.it del 14 aprile 2004 documento che sostanzialmente si configura come possibilista rispetto al d.d.l. di riforma, una volta adeguatamente integrato da alcuni correttivi che gli stessi autori elaborano all'interno di questo documento.

¹⁷⁹ Per un'analisi cfr., per tutti, S. CECCANTI, *Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai “saggi” della maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it; B. PEZZINI – S. TROILO, *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006.

“federale”: quindi, il perno (così almeno avrebbe dovuto essere nell’intento dei riformatori) attorno a cui ruotava tutta l’essenza del disegno di legge era, giustappunto, una visione della Seconda Camera informata al federalismo¹⁸⁰.

Da quanto riportato in nota, si evince che l’espressione “federale” altro non era che la traduzione del connubio tra meccanismo di elezione e provenienza dell’eletto; come già anticipato, tuttavia, alla forma non seguì la sostanza, nel senso che l’utilizzo di espressioni linguistiche meramente di stile non accompagnate da elementi che concretamente plasmavano un’istituzione parlamentare, quale il Senato della Repubblica, modellandola affinché potesse assumere le sembianze di quanto auspicato solo in linea teorica, di fatto rendeva l’intento riformatore una mera visione utopica, priva di riscontro nella pratica.

Per verificare tale asserzione, non pare, dunque, fuorviante o superfluo soffermarsi sugli aspetti appena descritti, onde provare a cogliere – ove sussistente – una declinazione effettivamente “federale” del Senato, così come delineato nel progetto di Lorenzago.

Cominciando dalla prima delle variabili suindicate, vale a dire la composizione del Senato, si rileva come già anticipata che essa fu a sua volta scissa in due aspetti, il primo dei quali legato al dato numerico della componente senatoriale: infatti, l’articolo 57, comma 2, del progetto “Lorenzago” prevedeva che il numero dei Senatori fosse ridotto a duecentocinquantadue, portando a sei il numero minimo dei Senatori eletti in ogni circoscrizione regionale, espungendo, tuttavia, dal testo allora vigente l’elezione della componente senatoriale nella circoscrizione Estero, spuntandola dalle previsioni della Carta costituzionale. Riduzione numerica che si poneva in parallelo con quanto statuito per la Camera dei Deputati i cui componenti venivano portati da 630 a 400 elementi (così articolo 56 nel testo di riforma), ma che

¹⁸⁰ A tal proposito si ritiene opportuno riportare pedissequamente le medesime parole utilizzate nella Relazione di accompagnamento al d.d.l.c., le quali hanno così giustificato il riferimento al *nomen* prescelto (Senato federale della Repubblica), ovvero quello connesso alla “*tipologia di composizione dell’organo, in cui la base regionale della rappresentanza si coniuga con la provenienza dell’eletto da cariche rappresentative federali*”.

prestò il fianco sin da subito ad alcune critiche, a parer di chi scrive tutte riconducibili al binomio riduzione – riduttività¹⁸¹.

Il secondo aspetto toccato dalla riforma e legato alla composizione del Senato concerneva, come anticipato, l'elezione dello stesso, declinabile nei due ulteriori fattori, legati all'esercizio dell'elettorato passivo, da un lato, ed alle modalità di elezione, dall'altro.

Brevemente soffermandosi sull'elettorato passivo si assistette ancora una volta ad un duplice “ritocco” ad opera del d.d.l. in esame, in quanto l'articolo 58 prevedeva in tal senso, non solo che avrebbero potuto essere eletti Senatori solo gli elettori che avessero già compiuto 25 anni alla data delle elezioni (così uniformando questo criterio oggettivo con quello della Camera dei Deputati) e, dall'altro, ancorando l'eleggibilità dei Senatori al fatto che gli stessi – cito testualmente - *“avessero ricoperto o ricoprissero cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, oppure fossero stati eletti senatori o deputati nella Regione o che avessero risieduto nella Regione al momento delle elezioni”*¹⁸², requisito questo definito di assai blando legame con la base regionale¹⁸³.

Ma ancor più criticate furono le modalità di elezione della componente senatoriale delineate e prescelte dal disegno di legge in esame, il quale da un lato stabiliva che l'elezione del Senato avvenisse a suffragio universale e diretto su base regionale (articolo 57 comma 1), contestualmente all'elezione in ogni singola Regione del proprio Consiglio o Assemblea (articolo 57 comma 2); dall'altro che le modalità di

¹⁸¹ Peraltro L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, op.cit., puntualizza in merito all'impossibilità, alla luce di una disposizione che riduce il numero di rappresentanti, di perseguire il già ostico obiettivo delle pari opportunità di accesso alle cariche elettive.

¹⁸² Quanto al requisito della “residenza” del candidato nella Regione al momento delle elezioni, L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010, p. 254, osserva che *“essa non sia di per sé sufficiente a connotare adeguatamente il legame degli eligendi con la Regione nella quale si presentano candidati. Non è un caso che i Costituenti abbiano rigettato la proposta Perassi volta a considerare quale requisito di eleggibilità la residenza nella Regione da almeno 5 anni. A conferma della debolezza del meccanismo escogitato dal legislatore nel 2005”*.

¹⁸³ Così C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, op.cit., 13; lo stesso autore nel suo scritto *Prime valutazioni sul disegno di legge costituzionale concernente il Senato della Repubblica, la composizione della Corte Costituzionale, la forma di governo e la modificazione degli articoli 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, op.cit., afferma che *“non si vede come e perché – rispetto alla situazione attuale – un Senato così composto e così eletto sia in grado di garantire una vera rappresentanza territoriale e non la consueta rappresentanza prevalentemente o esclusivamente partitica: l'essere o l'essere stati i candidati (prima o poi) eletti in una Regione piuttosto che in un'altra non pare garanzia sufficiente”*.

nomina della componente senatoriale sarebbero state demandate alla legge ordinaria, la quale avrebbe dovuto “*garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori*” (articolo 57 comma 3)¹⁸⁴.

Ferme restando le considerazioni circa l'assoluta genericità dei contenuti di quest'ultima disposizione (ci si interroga, infatti, come debba essere intesa la summenzionata garanzia di rappresentatività territoriale che deve essere apprestata dalla legge nazionale, *ndr.*), l'aspetto che più ha destato pesanti critiche in dottrina¹⁸⁵ è stato quello legato all'elezione a suffragio universale e diretto della componente senatoriale, elemento questo che si frapporrebbe, alla ideazione e realizzazione concreta di un Senato “federale”, così come appellato dal progetto di riforma.

In particolare, il fatto che i senatori fossero scelti a suffragio universale e diretto, avrebbe allontanato l'assetto bicamerale italiano sia dalla sponda del *Bundesrat* tedesco, sia dalla sponda del Senato federale statunitense, così configurandosi ancora una volta come istituzione dal carattere ibrido, il cui ancoraggio ad un modello già fatto proprio da precedenti esperienze federali, doveva ritenersi operazione assai lontana¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Come osservato da W. VITALI, *Un Senato poco federale*, in *Costituzione. Una riforma sbagliata*. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato, *op.cit.*, questa proposta si collocò a valle delle altre formulate sino ad allora in punto di seconda Camera, poiché in seno alla Commissione Bicamerale era nata l'idea di istituire presso il Senato una speciale Commissione per le autonomie territoriali; a questa ipotesi era seguita quella di integrare il Senato con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. Infine, in sede di modifica alla proposta della Commissione durante la discussione in Aula, si ipotizzò l'idea di un Senato eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni delle Assemblée regionali. Ora, come acutamente rilevato dall'autore, “l'elemento comune a tutte e tre queste proposte era la differenziazione delle funzioni legislative tra Camera e Senato, con il conseguente superamento del bicameralismo perfetto ora vigente, e la riduzione del numero dei componenti le due Camere”.

¹⁸⁵ R. BIN, *Le riforme costituzionali: un “mito” fuorviante*, 17 aprile 2004 e anche *Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, entrambi reperibili in www.forumcostituzionale.it, sostiene di non comprendere “cosa abbia di federale questo Senato, che mi sembra la brutta copia di quello attuale. A parte il numero dei Senatori (che continuerebbe ad essere inutilmente elevato rispetto alle esigenze di rappresentanza territoriale di un'assemblea federale), l'elezione diretta su base regionale è già prevista dall'attuale art. 57 e il sistema proporzionale è stato di fatto in vigore sino alla riforma del 1993; l'abbassamento dell'età degli eleggibili non ha riflesso alcuno per il sistema federale”.

¹⁸⁶ G. FERRARA, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del Governo Berlusconi*, *op.cit.*, il quale osserva che “la previsione che il Senato federale debba essere eletto a suffragio universale e diretto ne escluderebbe ogni parentela col *Bundesrat*, che, come tutti sanno, è composto dai soli Ministri-presidenti dei *Länder*, ed è quindi espressione dei soli esecutivi delle entità alle quali si pretenderebbe assimilare le nostre Regioni. La composizione dell'organo, visto che verrebbe confermata quella prescritta dal vigente articolo 57 (meno che per quanto riguarda il numero di senatori spettanti come minimo a ciascuna regione che passa da sette a cinque, a seguito della riduzione del numero complessivo dei membri da trecentoquindici a duecento) escluderebbe d'altronde anche una qualche derivazione dall'altro modello di stato federale, gli U.S.A., il cui Senato, com'è altrettanto noto, è eletto sì a suffragio

Legare la componente senatoriale ad un'elezione diretta a suffragio universale, piuttosto che ricercare (o meglio prendere spunto) meccanismi già in uso in altri sistemi federali e tali da consentire alla seconda Camera di essere davvero sede esponentiale di rappresentanza, oltre che naturalmente di raccordo, degli interessi di matrice territoriale, altro non significava se non mantenerne la natura di Camera di rappresentanza politica nazionale.

E certo nulla cambiava in tal senso il fatto che, ai sensi dell'articolo 57 comma 6 del d.d.l.c., all'attività del Senato partecipassero – beninteso, ed espressamente specificato, senza diritto di voto – i rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali.

Ci si trovava, dunque, di fronte ad una Camera a spiccata vocazione nazionale, frutto della volontà democratica generale non già a quella particolareggiata di ogni singolo contesto regionale e locale, poiché la scelta della componente senatoriale – ancorché i seggi fossero ripartiti in circoscrizioni regionali – da parte di una base elettorale nazionale e, dunque, la mancanza di rappresentanti degli enti territoriali in seno alla Seconda camera (comunque privi di voto, quindi ininfluenti su qualsivoglia decisione politica assunta a livello centrale) rendeva il progetto riformatore una mera operazione “di facciata”, un tentativo (improprio e mal riuscito) di voler dar vita ad un Senato che di federale proprio poco aveva in comune¹⁸⁷.

Quindi, alla luce di quanto detto, almeno sotto il profilo della “composizione” il Senato così come elaborato nella proposta di legge qui in esame, non aveva certamente la parvenza di un organo federale – nonostante il *nomen* utilizzato dal riformatore – e nonostante quei (minimi) correttivi introdotti, quali l'integrazione del Senato con esponenti regionali e locali, che avrebbero partecipato all'attività (termine assolutamente generico) dello stesso, ma – si badi bene – senza diritto di voto. Avrebbero dunque avuto un ruolo meramente consultivo? Ed anche in tal caso

universale dagli elettori dei singoli stati, ma a ciascuno di questi spettano due soli senatori, qualunque sia la rispettiva popolazione. Un Senato, quello statunitense, che è in posizione di maggiore spicco rispetto all'altro ramo del Congresso, la Camera dei Rappresentanti”.

¹⁸⁷ R. DE LISO, *Punti di discussione evocati dalla riforma costituzionale, op.cit.*, il quale afferma che “può realmente definirsi Camera federale (...) soltanto quella che non risulti da una elezione a suffragio universale e diretto e non abbia pertanto una legittimazione democratica generale (...) hanno, dunque, profondamente ragione quanti in questi giorni contestano che quello delineato nella riforma sia un Senato federale; e ciò non per i poteri attribuiti e per le modalità di funzionamento per la scelta, di fondo e consapevole, che vuole conservare entrambe le Camere come espressione della sovranità popolare”.

sarebbe stato un passaggio obbligato per addivenire a qualsivoglia decisione da parte dell'intera Assemblea?

Nemmeno il requisito della contestualità elettiva senatoriale e regionale (criterio che, comunque, sarebbe divenuto effettivamente operativo solo a far data dalla seconda legislatura, ovvero dieci anni dopo l'approvazione della riforma in esame) poteva considerarsi un appiglio alla natura federale di un Senato che non manifestava alcun collegamento - che non fosse meramente formale - con le realtà territoriali¹⁸⁸, poiché il fatto che le elezioni avvenissero in contemporanea non solo non garantiva automaticamente la rappresentatività all'interno della Seconda Camera delle istanze autonomistiche, bensì rischiava di inficiare gli stessi risultati elettorali regionali, ove il candidato non avesse goduto di sufficiente autonomia rispetto alle segreterie nazionali di partito¹⁸⁹: l'unico elemento che avrebbe potuto fare la differenza in tal senso, sarebbe stato intervenire sulle formule ed i meccanismi elettorali.

Infine, come detto, nemmeno il criterio della residenza del candidato nella Regione nel momento della chiamata alle urne, poteva assurgere a valido elemento per la configurazione di un Senato federale.

Forse l'unico aspetto che davvero avrebbe inciso, modificandola, sulla natura della Seconda Camera, sì da renderla effettivamente una sede di raccordo tra le istanze regionali e locali, da un lato, e la politica nazionale, dall'altro, era quello – nemmeno minimamente contemplato – di accantonare l'elezione a suffragio universale diretto della componente senatoriale, prediligendo, come del resto già insegnavano alcuni ordinamenti federali (da cui tranquillamente il legislatore nazionale avrebbe potuto trarre spunto), meccanismi di nomina che fossero diretta e fattiva espressione della volontà della singola Regione, sganciando dunque la scelta del candidato da una base elettiva democratica, frutto della volontà generale¹⁹⁰.

¹⁸⁸ S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, 2006, 60.

¹⁸⁹ C. FUSARO, *op.cit.*, p. 13.

¹⁹⁰ Forti le critiche mosse alla riforma da R. BIN, *op.cit.*, il quale – correttamente ad avviso di chi scrive – ha osservato come “il risultato sia chiaro: il futuro Senato sarebbe una camera senza alcuna particolare connotazione territoriale che la possa distinguere da quella attuale; una camera tutta politica, forse formata da politici “in panchina”. Si potrebbe proporre un teorema: tanto più il Senato “federale” è numeroso, basato sull'elezione diretta dei suoi membri, rappresentativo sia della maggioranza che delle minoranze politiche di ciascuna regione, tanto meno serve come sede di partecipazione delle regioni alle decisioni nazionali, perché la sua vocazione “politica” è destinata a prevalere sulla rappresentanza dei

A questo punto non resta che verificare se, almeno dal punto di vista del funzionamento della Seconda Camera, quest'ultima poteva coniugarsi con l'aggettivo "federale", sinora utilizzato impropriamente dal riformatore.

Ancora una volta, come accaduto in alcuni dei progetti sin qui analizzati e descritti, la disposizione "principe" nel complessivo disegno di riforma della Seconda Camera fu l'articolo 70 della Costituzione, proprio dedicato al procedimento legislativo¹⁹¹.

In particolare la modifica proposta prevedeva due tipologie di leggi – come del resto già sperimentato con i progetti di riforma antecedenti – vale a dire quelle necessariamente bicamerali e quelle eventualmente bicamerali, così delineando un sistema bicamerale a-simmetrico, facendo propria la terminologia usata dal Governo nella sua relazione introduttiva al disegno di legge¹⁹².

Quindi alle leggi che avrebbero visto una competenza decisionale equipollente da parte dei due rami del Parlamento, si sarebbero affiancate leggi in cui la volontà

territori ed annientarla. Come funziona un'assemblea legislativa, quali interessi essa rappresenta, lo vediamo al momento in cui essa vota: se al momento del voto, essa si divide e si coagula secondo gli schieramenti politici e non secondo gli schieramenti territoriali, quell'Assemblea legislativa non è capace di risolvere il nostro problema, non è uno strumento utile al fine di rappresentare i territori. Le leggi che usciranno da quell'assemblea potranno essere le migliori leggi del mondo, ma saranno necessariamente delle leggi "centraliste": gli schieramenti politici non possono che cercare di risolvere in Parlamento i problemi del paese, e quando, dopo il faticoso iter parlamentare, le dure trattative tra i partiti riescono a produrre un accordo, non possono che aspirare a imporlo a tutto il territorio nazionale, e cercare di evitare in ogni modo che qualche Vandeia impedisca l'applicazione della riforma faticosamente varata. Il centralismo non è patologia della politica nazionale, è la sua fisiologica inclinazione. Per questo serve un procedimento legislativo in cui entrino i rappresentanti dei territori, e non serva affatto invece un Senato come quello delineato dalla "bozza", che ai territori non offre alcuna rappresentanza che non sia mediata dagli schieramenti politici".

¹⁹¹ Sul procedimento legislativo così come formulato nel progetto di riforma in esame, cfr., *inter alios*, M. DELLA TORRE, *Del c.d. Senato Federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *op.cit.*, p. 21 e ss.; S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 giugno 2004; G.M. SALERNO, *Brevi considerazioni sul bicameralismo risultante dal d.d.l. Cost. n. 2544 approvato in prima lettura dal Senato delle Repubblica*, in *Federalismi.it*, 2004, 7.

¹⁹² Sul punto v'è da chiarire che alcuni autori, tra cui , A. D'ATENA, *Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, utilizzò il termine "leggi monocamerali" anziché quello di "leggi eventualmente bicamerali", anche se in realtà erroneo il concetto di fondo in quanto l'aggettivo monocamerale richiamerebbe pur sempre un *iter legis* che si esaurisce all'interno di un unico circuito camerale, escludendo *in toto* ed aprioristicamente l'altra Assemblea, da qualsivoglia contributo alla definizione ed all'approvazione di un disegno di legge; al contrario, definire una legge "eventualmente bicamerale", significa coinvolgere – seppur non in maniera preponderante – entrambi i rami del Parlamento, chiamati l'uno con peso maggiore e l'altro con peso minore (non sempre collocato sul piatto della bilancia, in caso di non intervento), in ragione del fatto che, quantomeno parzialmente, l'iter legis si sviluppi anche nel ramo considerato debole. Questo alla luce di una considerazione meramente procedurale, epurata, dunque, da qualsivoglia profilo concernente la volontà politica celata dietro all'approvando disegno di legge.

politico-decisionale di una delle due Camere sarebbe risultata prevalente e preponderante rispetto all'altra.

Secondo la lettera dell'articolo 70 della Costituzione, dovevano considerarsi eventualmente bicamerali, tutte quelle leggi aventi ad oggetto una delle materie che, a mente dell'articolo 117, secondo comma, rientravano nella sfera di competenza esclusiva dello Stato, nonché quelle che, nell'ambito della legislazione concorrente, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117, individuavano i principi fondamentali cui essa doveva informarsi.

Nel primo caso sarebbe prevalsa la volontà espressa dalla Camera dei Deputati; nel secondo caso quella manifestata dal Senato "federale".

Quanto al *modus procedendi* da seguire in caso di leggi eventualmente bicamerali (nelle quali un Ramo doveva ritenersi recessivo rispetto all'altro, come detto) esso si articolava nei seguenti passaggi: esame iniziale del progetto di legge da parte della Camera dei Deputati (leggasi Senato della Repubblica nella seconda delle ipotesi summenzionate, cioè nelle materie devolute alla legislazione concorrente, *ndr.*) e trasmissione all'altro ramo del Parlamento dopo l'approvazione in prima lettura.

A sua volta il Senato, su istanza di due quinti dei suoi componenti¹⁹³ - depositata entro i dieci giorni successivi alla trasmissione del disegno di legge da parte della Camera - avrebbe potuto procedere alla disamina dello stesso, deliberando entro 30 giorni, con rinvio alla Camera dei Deputati che avrebbe avuto l'ultima parola.

I termini di cui sopra dovevano intendersi dimezzati allorquando il disegno di legge avesse avuto ad oggetto la mera conversione di un decreto legge; inoltre, nel caso in cui il Senato non avesse deliberato alcuna modifica rispetto al disegno inizialmente licenziato dall'altra Assemblea, allora nulla ostava alla promulgazione del testo definitivo.

Riassumendo, l'*iter* di leggi eventualmente bicamerali, poteva sfociare in tre diversi epiloghi: avere un unico passaggio parlamentare, allorché l'altra Assemblea non avesse fatto uso dell'istituto del richiamo; due passaggi parlamentari, nel momento in cui il Senato pur avendo avvocato a sé la disamina del progetto di legge, non

¹⁹³ Il disegno di legge originariamente predisposto dal Governo prevedeva che per effettuare il "richiamo" fosse necessaria la maggioranza dei componenti.

avesse formulato proposte di modifica; oppure tre passaggi parlamentari, qualora invece queste proposte di modifica fossero pervenute¹⁹⁴.

Erano invece leggi necessariamente bicamerali quelle contemplate dal terzo comma dell'articolo 70 che, specificamente, riguardavano la perequazione delle risorse finanziarie, la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché i sistemi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, oltre ai casi in cui – clausola residuale e di chiusura – la Costituzione espressamente avesse rinviato ad una legge dello Stato¹⁹⁵.

Tralasciando, per ragioni di sintesi, la pedissequa descrizione di ogni categoria di legge devoluta ad uno piuttosto che all'altro iter parlamentare¹⁹⁶, v'è da rilevare che le critiche sollevate nei confronti del summenzionato procedimento legislativo, così come delineato dalla riforma qui in esame, furono almeno di duplice ordine: da un lato è stato osservato che tutto il disegno riformatore aveva eretto la nozione di “necessariamente” o “eventualmente” bicamerale sulle materie di volta in volta toccate dal legislatore, con ciò determinando di volta in volta la competenza di una piuttosto che dell'altra Camera. Ed in caso di errore? Evidentemente, ci si sarebbe trovati innanzi ad una violazione delle norme costituzionali (in particolare dell'articolo 70) dovuta di riflesso ad un errore di procedura (*iter legis*), sicché la legge approvata sarebbe stata a sua volta inficiata da incostituzionalità per *error in procedendo*¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Ancora una volta il testo approvato si discostò dalla versione originaria, nella quale era prescritto che a seguito di approvazione del progetto di legge da parte del ramo ritenuto preponderante, il disegno fosse automaticamente trasmesso all'altro il quale aveva facoltà di proporre modifiche (formulazione assai generica); in questa ultima versione, invece, la possibilità di emendamento da parte dell'Aula che ha esercitato il richiamo è soggetta ad un termine perentorio.

¹⁹⁵ Cioè i casi di cui all'articolo 117, commi quinto e nono, ovvero quelli di partecipazione regionale alle decisioni relative agli atti normativi comunitari e sull'esecuzione degli accordi internazionali, nonché sulla previsione di competenza regionale in materia di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato; ancora le funzioni amministrative proprie e quelle attribuite ai Comuni, Province e Città metropolitane; principi fondamentali dei meccanismi di elezione e dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità di Presidenti regionali e dei Consiglieri regionali ed i criteri di composizione e durata degli organi elettivi della Regione; disciplina degli organi di giustizia amministrativa di primo grado; distacco di Province e Comuni nonché modifica delle circoscrizioni provinciali.

¹⁹⁶ Per i contenuti integrali del progetto di riforma si rimanda integralmente al documento elaborato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, dossier *La riforma della parte seconda della Costituzione A.S. 2544 e abbinati* in <http://www.astrid-online.it>.

¹⁹⁷ Così E. BALBONI, *op.cit.*, secondo cui “il problema è che dalla distinzione delle materie finisce con il dipendere il procedimento di approvazione di ogni legge dello Stato. Ne consegue che qualsiasi errore

Seconda critica mossa dalla dottrina¹⁹⁸, tornando al tema di più pregnante interesse, concerneva, ancora una volta, la riconducibilità del Senato, così come concepito dal riformatore, all'aggettivo "federale", alla luce anche del nuovo procedimento legislativo.

Infatti, come più sopra descritto, in presenza di leggi "eventualmente bicamerali" uno dei due rami del Parlamento risultava recessivo rispetto all'altro, avente al contrario, carattere prevalente: allorché il progetto legislativo avesse avuto ad oggetto una materia devoluta alla legislazione concorrente, allora il ruolo prevalente nell'*iter legis* sarebbe spettato, giustappunto, al Senato, il quale comunque avrebbe dovuto agire nell'alveo dei principi fondamentali statali.

E sul punto la dottrina¹⁹⁹ è stata categorica, nel senso che si è interrogata sulla natura federale di un Senato laddove quest'ultimo per essere davvero una Camera di rappresentanza territoriale delle Regioni non poteva certo essere chiamato all'osservanza della legislazione di principi cristallizzati a livello nazionale su un numero così elevato di materie; per contro la competenza riconosciuta in capo al Senato - che sfuggiva all'indirizzo imposto dall'esecutivo, in quanto estraniato dal circuito fiduciario²⁰⁰ - di dettare principi fondamentali in (numerosi) materie devolute alla legislazione concorrente (quindi automaticamente a netta prevalenza senatoriale) altro non significava se non sottrarre obiettivamente il legislativo a qualsivoglia atto di indirizzo da parte dell'esecutivo, elemento questo ritenuto di estrema debolezza dell'intera architettura del disegno riformatore²⁰¹.

nell'individuazione delle competenze statali o regionali su di una legge potrebbe ridondare in un vizio di incostituzionalità della legge medesima per "error in procedendo": un vizio su cui naturalmente potrebbe far leva chiunque vi abbia un qualsiasi interesse. È vero anche che il testo proposto del nuovo articolo 70 ultimo comma riserva ogni decisione sulla procedura legislativa ai presidenti delle due Camere: ma sembra difficile immaginare che la garanzia di una regola codificata in Costituzione sia totalmente sottratta al sindacato della Corte costituzionale e affidata a organi che sono sostanzialmente controllati dalla maggioranza politica del momento".

¹⁹⁸ Così C. FUSARO, *op.cit.*

¹⁹⁹ L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, in www.astridonline.it

²⁰⁰ Infatti, dal combinato disposto degli articoli 88, 92 e 94 così come formulati nel progetto di riforma si evince inequivocabilmente che il Senato "federale" era svincolato dal rapporto fiduciario con il Governo, che sarebbe intercorso solo tra Governo (e Presidente del Consiglio) e Camera dei Deputati.

²⁰¹ Così A. BARBERA, *Osservazioni sul testo approvato in seconda lettura dalla Camera dei Deputati* in A. D'ATENA (a cura di) *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005; L. ELIA, *Un problematico superamento del bicameralismo paritario*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma, 2006.

Alla luce di quanto sin qui descritto (e pure riportato in nota) emerge inequivocabilmente come la c.d. Bozza di Lorenzago raccolse in maniera assai univoca e compatta critiche più che consensi e che anche i pareri meno rigidi, come detto, inglobavano numerosi correttivi per addivenire ad un testo di legge maggiormente soddisfacente.

Il Senato “federale” (solo per *nomen* ma non nei fatti) così come configurato, infatti, si collocava assai lontano da quella che poteva essere l’occasione di creare una sede di raccordo tra stato nazionale ed istanze degli enti territoriali.

Insomma il riformatore del 2005, perse così la preziosa *chance* di trasfondere in un testo una revisione del bicameralismo che potesse dirsi effettiva, arroccandosi dietro a meri formalismi non accompagnati da un’effettività volontà politica – forse perché ritenuto prematuro o azzardato – di trasformare la Seconda Camera in qualcosa di diverso da un mero contrappeso garantista delle decisioni assunte in seno alla Camera dei Deputati, ovvero in un luogo di commistione della politica nazionale con quella condotta a livello regionale.

Come anticipato, il progetto qui in esame, pur avendo portato a compimento il suo iter parlamentare, fu oggetto di referendum confermativo in quanto alla Camera, in seconda deliberazione, non ottenne la maggioranza qualificata richiesta ex art. 138, secondo comma, della Costituzione: il referendum, tenutosi il 25 ed il 26 giugno 2006²⁰², ebbe esito negativo, poiché il 61,3% dei partecipanti votò contro la legge costituzionale di riforma.

Il fallimento, secondo alcuni²⁰³ sarebbe attribuibile al fatto che la riforma approvata nella XIV legislatura a livello Parlamentare, è stata il frutto di una convergente volontà della sola maggioranza di governo, che con un *coupe de théâtre*, ha cercato di imporre una strutturata e radicale revisione dell’intera seconda Parte della Costituzione, e ciò a discapito di quelli che dovrebbero essere i principi fondamentali per il perseguimento di una revisione costituzionale, vale a dire la

²⁰² G.U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 2, p. 618; E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2007.

²⁰³ G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in *Gazzetta amministrativa dei Comuni e delle Province d’Italia – Regione Lazio*, 2008, 1, 1.

maggior condivisione possibile dei contenuti di qualsivoglia progetto che intervenga in merito.

Al contrario²⁰⁴ qualora l'istituto della revisione – che nella teoria dovrebbe integrare uno strumento garantista di quel nocciolo duro di valori fondamentali di cui è impregnata la Carta Costituzionale – venga strumentalizzato e posto alla mercé di una contingente maggioranza di Governo, allora viene messa in discussione la stessa ontologia della Costituzione, che per parte sua dovrebbe essere sinonimo di condivisione di lunga durata.

Nel caso della riforma del 2006 è stato il corpo elettorale a riappropriarsi della proprio potere decisionale, tramite una consultazione referendaria, espressione più elevata della democraticità del nostro ordinamento, votando contro un progetto di revisione costituzionale complesso e di non immediata comprensione²⁰⁵.

II - La “bozza Violante” della XV legislatura

Gli insuccessi raccolti dal mancato compimento della riforma del 2005, costituirono un ulteriore e decisivo *input* per il riavvio del dibattito, in realtà mai sopito, attorno alle riforme costituzionali ed, in particolare, circa l'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano.

Fu così che il testimone (tutt'altro che di agevole portata) fu passato ad una proposta di legge costituzionale (meglio conosciuta come bozza Violante, dal nome del Presidente della Commissione Affari Costituzionali, Luciano Violante, *ndr.*)²⁰⁶, cui sarebbe spettato l'onere di riformare alcuni elementi della Parte Seconda della

²⁰⁴ Per una ricostruzione dell'istituto della revisione costituzionale cfr. *inter alia*, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, p. 94 e ss.

²⁰⁵ Come osservato dal Presidente della Repubblica Napolitano sul fallimento dei diversi tentativi di riforma avvicendatisi nel corso delle legislature “*sono risultate non sufficientemente riconosciute le esigenze e non mature le condizioni di un'opera di complessiva riscrittura del testo costituzionale sull'ordinamento della Repubblica*”, discorso citato da L. CASTELLI, *op.cit.*, p. 258.

²⁰⁶ Proposta di legge costituzionale AC n. 553 e abb-A della XV legislatura, rubricata “Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione” approvata in prima seduta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 17 ottobre 2007, su cui *inter alios*, v. A. D'ATENA, *Finalmente un Senato “federale”*, in www.issirfa.cnr.it, 2008 e M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante “Modifiche alla seconda parte della Costituzione”*, 18 ottobre 2007, in www.astridonline.it; C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, *op.cit.*, p. 17 e ss.

Costituzione; il progetto – che raccolto in sé una molteplicità di proposte di legge costituzionali²⁰⁷ - avrebbe inciso su ben 28 articoli della Costituzione, cui si accompagnava un numero inferiore di modifiche di natura sostanziale, riguardanti specificamente: il superamento del bicameralismo paritario ed indifferenziato (avendo cura nel prosieguo di soffermarsi sugli aspetti di dettaglio di maggior interesse ai fini della presente trattazione); rinnovate competenze per le commissioni parlamentari; l'introduzione di una corsia preferenziale per il Governo che avrebbe d'altro canto avuto alcuni limiti alla decretazione d'urgenza; l'attribuzione alla competenza esclusiva statale l'individuazione di principi fondamentali circa la formazione e la composizione dei CAL (Consigli delle Autonomie Locali) in modo da uniformarne il funzionamento nell'ottica di una nuova partecipazione in seno alla Seconda Camera; ed, infine, una rivisitazione dell'istituto dello scioglimento dei Consigli regionali.

Purtroppo v'è sin da subito da anticipare che anche questo progetto – che raccolse pareri molto positivi da parte della dottrina²⁰⁸ - non vide riscontro alcuno nella prassi, e ciò a causa della prematura interruzione della XV legislatura, sicché ancora una volta si assisteva allo stop di un articolato progetto di revisione del bicameralismo, prima ancora che lo stesso potesse dare i suoi frutti (la cui bontà sarebbe stata a sua volta tutta da verificare) sul piano pratico del funzionamento.

Per tale motivo ci limiteremo ad esaminare i profili di riforma che sono prettamente funzionali al tema conduttore dell'odierna trattazione, vale a dire gli elementi contenuti nel progetto che incidevano sull'assetto del bicameralismo, superandolo, e giungendo così ad un nuovo approdo, ovvero quello di un bicameralismo differenziato, quanto, come vedremo, a composizione, legittimazione, partecipazione al procedimento legislativo, nonché al meccanismo di fiducia tra Camera dei Deputati e Senato, federale.

²⁰⁷ A. STERPA, *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, in *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, reperibile al sito internet www.issirfa.cnr.it.

²⁰⁸ Così R. BIN, *La leale collaborazione tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, 3-4, 393-398; P. CARETTI, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2007, 5, 660; A. D'ATENA, *Un Senato Federale. A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare* 2008, 1, 243; C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, op.cit., 20.

Aggettivo, che come già riportato in nota, fu davvero condiviso dalla dottrina maggioritaria, la quale per la prima volta ritenne di essere in presenza di una Seconda Camera che poteva dirsi avere i connotati di modelli già sperimentati in ordinamenti federali a noi vicini, quale era, appunto, il *Bundesrat* austriaco, nel quale la Federazione, composta da nove Lander, vede la partecipazione di questi ultimi (secondo le modalità riportate nella successiva nota) alla determinazione della politica legislativa federale²⁰⁹.

Infatti, il modello parlamentare così come elaborato in seno alla Bozza Violante poteva assimilarsi (non è certo possibile parlare di sovrapponibilità) a quello austriaco, con riferimento al primo dei quattro “punti cardinali” che avevano orientato il riformatore del 2007, vale a dire la “composizione” del Senato: per la prima volta, infatti, nel panorama delle “revisioni costituzionali” sperimentate dal legislatore italiano, si assisteva ad una organica modifica dell’elemento strutturale della Seconda Camera, in quanti i tentativi di modifica fino a quel momento si erano piuttosto concentrati sul funzionamento della stessa.

Il testo del d.d.l.c. A. C. 553 prevedeva, infatti, che il Senato si ponesse davvero quale anello di congiunzione tra politica nazionale e politica degli enti territoriali, così disponendo che su 190 senatori²¹⁰ presenti in Parlamento, 138 sarebbero stati eletti – al proprio interno - dai Consigli regionali ed i restanti 52 componenti sarebbero stati il frutto di un’elezione ad opera dei CAL (Consigli delle Autonomie Locali) – non necessariamente al loro interno - ovvero scelti tra consiglieri provinciali e comunali di ciascuna Regione.

Quanto all’individuazione dei seggi da attribuire a ciascuna Regione, il progetto introduceva una distinzione tra Senatori (regionali) e Senatori (provinciali e comunali) stabilendo per i primi un criterio proporzionale al dato demografico (seppur di ampio respiro) della singola Regione, ovvero prevedendo un numero minimo ed uno massimo di senatori entro cui oscillare, compreso tra 5 (per le Regioni con meno di un milione di abitanti) e 12 (per le Regioni che superavano i 7

²⁰⁹ Ampia la dottrina sul *Bundesrat* austriaco. Per tutti, senza pretese di esaustività, cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, op.cit.; P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, 2007.

²¹⁰ Il progetto aveva altresì sancito la riduzione a 500 del numero dei parlamentari.

milioni di abitanti)²¹¹; per quanto riguarda, invece, i secondi (quelli eletti dai CAL) la forbice era meno ampia, oscillando tra uno o due senatori a seconda che la popolazione fosse stata inferiore o meno al milione di abitanti.

Si trattava dunque di un'elezione di secondo grado, c.d. indiretta, tesa da un lato ad implementare il raccordo tra legislatore nazionale e regionale, sì da integrare nelle decisioni politiche assunte a livello centrale le esigenze particolaristiche degli enti territoriali²¹² (tanto è che, verosimilmente, non sarebbe corretto parlare di Camera delle Regioni quanto piuttosto di Camera delle Autonomie, poiché parrebbe irrealistico e diminutivo bypassare la quota parte di senatori, seppur minoritaria, frutto di elezione ad opera dei CAL); dall'altro lato, la circostanza per cui la componente senatoriale in rappresentanza degli enti territoriali, fosse collegata all'organo legislativo (di Regione, Provincia e Comune) poteva essere sintomatica del fatto che il legislatore nazionale volesse in questo modo riequilibrare il potere degli esecutivi regionali (già espresso in seno al circuito delle Conferenze).

Il fatto di aver reso la Seconda Camera un'assemblea interamente composta da rappresentanti di Consigli di Regioni ed Autonomie Locali – eccezion fatta per i senatori vitalizi e quelli eletti nella circoscrizione Estero, il cui mantenimento si sottrae ad ogni *ratio* ricollegabile alla precipua volontà di riforma della Seconda Camera - non poteva non avere ripercussioni, a rigor di logica, anche sul secondo dei punti cardinali della riforma in commento, ovvero quello riconducibile all'espressione “legittimazione”: infatti, si assistette ad una modifica dei parametri anagrafici per l'esercizio dell'elettorato passivo, portati rispettivamente a venticinque e diciotto anni d'età per essere eletti Deputati ovvero Senatori (ricordando, appunto, che questi ultimi erano scelti tra i componenti dei Consigli regionali, provinciali e comunali).

²¹¹ Erano poi previsti “passaggi intermedi”: sette senatori per ciascuna Regione fino a tre milioni di abitanti; nove senatori fino a cinque milioni; dieci fino a sette milioni, eccezion fatta per Valle d'Aosta e Molise che si vedevano attribuito un unico rappresentante, mentre le Province autonome di Trento e di Bolzano ne avrebbero avuti due ciascuna.

²¹² Si rammenta, altresì, che nel progetto di riforma era sancita la contestualità elettiva tra legislatura regionale e mandato senatoriale, elemento questo che lasciava ad intendere uno stretto collegamento tra la Regione (ente di cui il candidato era espressione) e la Camera delle Autonomie: al rinnovo degli organi regionali, faceva dunque seguito automaticamente il rinnovo del mandato in capo ad un nuovo senatore.

Quanto sin qui descritto può sinteticamente ricondursi alla voce “composizione” della Seconda Camera, aspetto strutturale che davvero si pose come elemento di frattura e di innovazione rispetto ai molteplici tentativi di riforma della Seconda Camera che fino a quel momento si erano avvicinati sullo scenario politico italiano.

Passando, invece, all’esame della seconda “macrovariabile” legata alla riforma del bicameralismo e sussumibile alla voce “funzionamento”, si potrebbe osservare che la bozza Violante si poneva come soluzione di continuità rispetto ai precedenti progetti riformatori, sia per quanto concerne il meccanismo fiduciario con l’esecutivo sia per quanto riguarda il procedimento legislativo.

Infatti, sotto il primo profilo, si osserva che la Seconda Camera veniva espunta dal circuito fiduciario con il Governo: in realtà questa poteva considerarsi una disposizione dal significato palindromo, nel senso che poteva essere letta non solo come tesa ad incentivare gli elementi a suffragio del superamento del bicameralismo paritario, ma altresì diretta a rafforzare il ruolo dell’Esecutivo, sganciandolo dal meccanismo di fiducia che fino ad allora lo legava al Parlamento. Ciò implicava automaticamente che essa non era più soggetta allo scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica.

Nemmeno innovativo – salvo per un singolo aspetto di cui si dirà *infra* - fu il secondo elemento riconducibile al “funzionamento” della Seconda Camera, ovvero la partecipazione al procedimento legislativo, poiché anche in questo caso, sulla scia dei pregressi esperimenti riformatori, si assistette ad una tripartizione dello stesso: a leggi “necessariamente bicamerali” si affiancarono “leggi eventualmente bicamerali”, con prevalenza rispettivamente della Camera dei Deputati o del Senato (ove la prevalenza va intesa come “prima lettura” del disegno di legge di volta in volta in esame) ed, elemento di novità, “leggi di interessi regionale e locale”.

Quanto alla prima categoria di leggi, che prevedevano l’esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambi i rami del Parlamento, esse erano sostanzialmente quelle costituzionali e di revisione costituzionale; quelle elettorali e quelle che disciplinavano le funzioni fondamentali degli enti territoriali; le leggi istitutive delle Autorità di garanzia nonché quelle poste a presidio delle minoranze

linguistiche²¹³. Intuitivo come si trattasse di leggi ricadenti in ambiti molto delicati per la politica nazionale, sicché era imprescindibile l'apporto partecipativo – sia per l'esame che per l'approvazione – di entrambi i rami del Parlamento.

Quanto alle leggi “eventualmente bicamerali” a prevalenza della Camera dei Deputati – anche definite a competenza generale monocamerale²¹⁴ - per esse era previsto che quest'ultima esaminasse ed approvasse il testo del disegno di legge, salvo poi trasmetterlo al Senato e, nel caso in cui un quinto dei componenti di quest'ultimo ne avesse fatto richiesta (tramite l'istituto, già più volte citato, del richiamo), esso, nel termine di trenta giorni, dimezzato per le leggi di conversione dei decreti – legge, avrebbe potuto procedere ad un esame in seconda lettura, apportando se del caso emendamenti che, a loro volta, avrebbero dovuto ottenere il benestare della Camera dei Deputati. In difetto della suddetta richiesta, il progetto di legge doveva ritenersi approvato secondo i contenuti deliberati in prima lettura dalla Camera.

Sempre rientranti nella categoria “eventualmente bicamerali” erano le leggi a prevalenza del Senato della Repubblica, categoria nella quale erano ricompresi tutti i provvedimenti vertenti sulla determinazione di principi fondamentali in materie a legislazione concorrente tra Stato e Regioni: in questo caso l'*iter legis* avrebbe visto la luce presso il Senato della Repubblica che ne avrebbe approvato il testo in prima lettura, anche se la Camera dei Deputati avrebbe comunque potuto modificarne i contenuti – seppur a maggioranza assoluta dei suoi componenti - e avrebbe avuto il compito di approvarlo in via definitiva.

È agevole comprendere che in ciascuna delle tre procedure sin qui descritte la prevalenza della Camera dei Deputati era assai netta ed indiscussa rispetto a quella del Senato.

²¹³ Erano parimenti soggette ad un esercizio paritario della funzione legislativa quelle leggi aventi ad oggetto una delle materie di cui agli articoli 114 terzo comma, 116 terzo comma, 117 quinto e nono comma, 120 secondo comma, 122 primo comma, 123 quinto comma, 132 secondo comma, 133 primo comma.

²¹⁴ Così le definisce C. FUSARO, *op. cit.*, p. 18, facendo leva sulla circostanza per cui le materie devolute alla competenza prevalente della Camera dei Deputati non erano oggetto di elencazione tassativa come accadeva per le altre tipologie di leggi, sì da lasciare ad intendere che la regola fosse la sola competenza di una sola Assemblea (ed in specie della Camera eletta a suffragio universale diretto) per la generalità dei casi.

A queste due tipologie di leggi, se ne affiancava un terzo tipo, riconducibile alla locuzione “leggi di interesse regionale e locale”²¹⁵, devolute alla prima lettura ed approvazione da parte del Senato, ma che erano rimesse alla deliberazione definitiva da parte della Camera dei Deputati, che avrebbe potuto superare la prima approvazione solo a maggioranza assoluta dei propri componenti.

La tripartizione del procedimento legislativo, così come delineata dal legislatore del 2005, non va esente da alcune critiche, la maggior parte delle quali incentrate sul fatto che il riformatore abbia riduttivamente ritenuto suddivisibili in compartimenti stagni categorie di materie che, al contrario, vedevano contestualmente impegnata la giurisprudenza costituzionale in una complessa e minuziosa operazione di ricognizione e ricostruzione; in altre parole, potremmo affermare che, con una certa presunzione (che a detta di chi scrive può essere letta come una superficialità nell’elaborazione del progetto di legge in commento) il legislatore ha ritenuto di poter ricondurre le diverse materie alle diverse tipologie di procedimento legislativo, così ignorando le difficoltà pure evidenziate dalla Corte Costituzionale.

Operazione ardua, che difatti rivelava tutte le sue debolezze e contraddittorietà intrinseche, nell’attribuire al Senato un ruolo marginale laddove invece avrebbe dovuto avere una funzione preponderante rispetto alla Camera, e viceversa: tuttavia, come già anticipato, il progetto di riforma non ebbe alcun seguito nella prassi, poiché la conclusione anticipata della XV legislatura determinò l’improvvisa interruzione del suo esame parlamentare (che nemmeno giunse alla prima approvazione da parte della Camera dei Deputati) e l’accantonamento *sine die* di un progetto di così laboriosa costruzione.

Ad esso va, tuttavia, sicuramente riconosciuto il merito di essere intervenuto per la prima volta in merito alla composizione della Seconda Camera, quale sede di raccordo con le autonomie territoriali, circostanza suffragata, come detto, dall’ulteriore categorizzazione dei procedimenti legislativi.

²¹⁵ Materie di cui all’articolo 118, comma 2 (conferimento di funzioni amministrative ai diversi livelli di governo), articolo 118 comma 3 (coordinamento dell’attività amministrativa tra Stato e Regioni), articolo 119 comma 3 (fondo perequativo), articolo 119 comma 5 (risorse aggiuntive ed interventi speciali), articolo 119 comma 6 (patrimonio Regioni ed enti locali).

III - I tentativi di riforma del Senato della XVI legislatura

Accantonato l'articolato ed organico progetto di riforma c.d. Violante della XV legislatura, l'operazione di mappatura dei più significativi tentativi di riforma del bicameralismo italiano cui è dedicato il presente capitolo, non può prescindere dal prendere in esame quelli che - seppur in maniera isolata - sono stati i progetti di legge di volta in volta presentati nel corso della XVI legislatura, anch'essa conclusasi anticipatamente rispetto alla propria scadenza naturale, e culminata nel più complesso disegno di legge di riforma costituzionale, cui precipuamente verrà dedicato il successivo capitolo del presente elaborato.

Onde evitare una descrizione che sia fine a sé stessa e che si limiti a dar conto di progetti scanditi da una mera successione cronologica della loro presentazione, ci si propone di descriverne i contenuti avendo cura di ricondurli a delle macroaree tematiche, che diano atto cioè dell'aspetto cruciale su cui il progetto di volta in volta analizzato si è concentrato: trattasi di ben 13 disegni di legge avvicendatisi a far data dal 2008.

A.S. 24 Peterlini²¹⁶: esso prevedeva una minima riduzione del numero dei parlamentari, portando complessivamente ad 870 membri e statuendo che la circoscrizione estero fosse chiamata ad eleggere i componenti della sola Camera dei Deputati.

Quanto ai requisiti per l'esercizio dell'elettorato al Senato (sia attivo che passivo) il d.d.l. in questione lo riduceva a 18 anni.

Dal punto di vista del "funzionamento" esso prevedeva, innanzitutto, che le elezioni senatoriali da un lato e regionali dall'altro avvenissero contestualmente, statuendo altresì che i senatori avesse diritto di intervento in seno agli organi consiliari, seppur privi di diritto di voto, rafforzando il ruolo delle Regioni laddove stabiliva, infine, che i contenuti della legge elettorale fossero di matrice regionale.

²¹⁶ S. 24: Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo, presentato il 29 aprile 2008.

A.S. 216 Cossiga²¹⁷: questo disegno di legge riprendeva in massima parte i contenuti del progetto elaborato dalla Commissione D'Alema.

Quanto alla composizione del Parlamento esso fissava un numero minimo (600) ed uno massimo (700) di componenti, espungendo l'istituto della Circoscrizione Estero; inoltre riduceva la soglia di età per esercizio dell'elettorato passivo di Camera e Senato, seppur cautamente, portandolo rispettivamente a 21 e 35 anni.

Sempre in punto di composizione del Senato esso ne prevedeva una integrazione, allorché l'organo avesse operato in "sessione speciale", da parte di rappresentanti di Consigli comunali, provinciali regionali, in egual numero rispetto ai senatori spettanti per Regione.

Quanto al funzionamento delle due Camere in punto di procedimento legislativo, questo progetto di legge prevedeva che in quelle materie che richiedevano un apporto paritario dei due rami del Parlamento, si istituisse una "redigente bicamerale", ovvero una sorta di commissione di conciliazione (frutto dell'intesa dei due Presidenti delle Camere) che consentisse di superare l'eventuale mancato accordo in sede di approvazione da parte delle due Assemblee.

Il Senato veniva poi escluso dal circuito fiduciario e, dunque, dallo scioglimento anticipato: tuttavia, venivano ad esso affidate la nomina di 5 giudici della Corte Costituzionale, dei membri del CSM e delle autorità indipendenti.

A.S. 894 D'Alia²¹⁸: disegno di legge che introduceva l'elezione di secondo grado del Senato da parte di enti territoriali in rapporto al dato anagrafico di provenienza: inoltre sempre per quanto concerne l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo al Senato esso riduceva a 18 anni d'età il requisito di riferimento.

Quanto ai contenuti si potrebbe istituire un parallelo tra questo progetto e quello c.d. della bozza Violante, distinguendo tra "bicameralismo paritario" per determinate materie e quello eventuale per altre, introducendo in via generale che la prima lettura

²¹⁷ S. 216: Revisione della Costituzione, presentato il 29 aprile 2008.

²¹⁸ S. 894: Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, presentato il 9 luglio 2008.

fosse devoluta alla Camera dei Deputati e la seconda al Senato qualora ne avesse fatto richiesta un quinto dei suoi componenti.

In alcuni ed ulteriori casi per la terza lettura da parte della Camera venivano introdotti aspetti c.d. “di rinforzo” quali l’innalzamento del quorum per la modifica dell’esaminando disegno di legge.

A.S. 1086 Ceccanti ed altri²¹⁹: esso preveda che la Circoscrizione Estero fosse di nomina prettamente senatoriale, portando anch’esso a 18 anni l’età per l’esercizio sia dell’elettorato sia attivo che passivo al Senato, senato le cui elezioni erano contestuali a quelle dei Consigli regionali, il cui coordinamento sarebbe stato devoluto alla disciplina statale.

Quanto al funzionamento delle due Camere questo disegno di legge riprendeva i contenuti della c.d. Bozza Violante, prevedendo un bicameralismo paritario per determinate materie e per altre la prima lettura devoluta alla Camera dei Deputati e la seconda al Senato (per il meccanismo si rimanda al disegno di legge già menzionato).

Anche in questo d.d.l. il Senato era escluso sia dal circuito fiduciario che dallo scioglimento anticipato, nonché da tutte quelle delibere legislative vertenti su amnistia, indulto ed autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali

A.S. 1114 Pastore e altri²²⁰: esso portava a 770 il numero dei parlamentari, oltre ai deputati a vita (che si intendevano diversi dagli ex Presidenti della Repubblica), mentre i membri della Circoscrizione Estero sarebbero stati eletti solo in seno alla Camera dei Deputati.

Anche in questo d.d.l. era prevista la contestualità delle elezioni tra membri del senato e rappresentanti di Consigli regionali o di Province autonome (scelti al loro interno), dei Consigli delle Autonomie Locali (scelti tra Sindaci, Presidenti delle Province, Presidenti di Città Metropolitane), organi cui i senatori avrebbero pure

²¹⁹ S. 1086: Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo e alla forma di governo, presentato in data 7 ottobre 2008.

²²⁰ S. 1114: Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali, presentato il 14 ottobre 2008.

partecipato ma senza diritto di voto: inoltre elemento innovativo rispetto ai progetti sin qui descritti era quello per cui le delibere senatoriali non sarebbero state valide se assunte in presenza di Senatori che fossero stati espressione di meno di un terzo delle realtà regionali.

Anche questo progetto di legge riprendeva i contenuti della bozza Violante, sulla quale pare ultroneo soffermarsi; vale tuttavia la pena di evidenziare che qualora si fosse stati in presenza di principi fondamentali in materie di legislazione concorrente allora la prima lettura del d.d.l. sarebbe stata di competenza del Senato, mentre la seconda (ed ultima) alla Camera, che ne avrebbe potuto modificare i contenuti solo a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Anche in questo caso il Senato era escluso dal circuito fiduciario e dallo scioglimento anticipato, anche se elemento degno di nota era il meccanismo della “sfiducia costruttiva”.

A.S. 1218 Malan²²¹: ispirato al modello presidenziale statunitense, questo progetto prevedeva tout court la soppressione della Circoscrizione Estero, prevedendo un limite di elettorato passivo rispettivamente pari a 21 anni per la Camera e a 30 per il Senato (fissando a 2 il numero di senatori per Regione); inoltre portava a 3 il numero dei senatori vitalizi di nomina presidenziale, stabilendo altresì che tutti i senatori a vita non avessero diritto di voto.

In questo caso la contestualità elettiva intercorreva tra Senato e Presidente della Giunta Regionale, differenziando tuttavia la durata di Senato (6 anni) e Camera (4 anni), Senato che ogni due anni avrebbe subito il rinnovo elettivo di un terzo dei suoi componenti.

Il progetto prevedeva una tripartizione della procedura legislativa, per cui ad una competenza paritaria, si affiancava l’istituto – già menzionato – della redigente bicamerale” per ovviare al mancato accordo in sede di approvazione da parte delle due Camere.

²²¹ S.1218: Revisione dell'ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri, presentato il 19 novembre 2008.

Vero elemento di novità del progetto, ispirato come detto al modello governativo statunitense, era la prevista abrogazione *tout court* dell'articolo 94 della Costituzione, sì da espungere dall'ordinamento italiano un qualsivoglia rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

A.S. 1548 Benedetti Valentini²²²: progetto che riduceva a 768 il numero dei parlamentari, oltre ai deputati a vita (da considerarsi cosa diversa dagli ex Capi di Stato), di cui cinque di nomina presidenziale.

Il disegno di legge in esame si profilava di indubbia originalità rispetto a quelli sin qui ricordati poiché, del tutto singolarmente, rovesciava l'impostazione classica della pensata riforma del bicameralismo, statuendo che fosse la Camera dei Deputati il luogo di rappresentanza degli interessi territoriali: quindi ad un Senato eletto a suffragio universale diretto si affiancava una Camera dei Deputati a "composizione mista", in quanto bipartita tra membri provenienti da liste civiche rappresentative dei territori e da esponenti delle maggiori categorie sociali e produttive.

Si può osservare, dunque, che questo progetto non solo ribaltava la prospettiva che ravvede nel Senato la sede di raccordo tra autorità centrale ed enti periferici, bensì introduceva un aspetto – mai considerato sino ad allora eccettuata la sede costituente risalente a 60 anni prima – di corporativismo in seno all'organo parlamentare.

L'ipotesi qui prefigurata, tuttavia, integrava un caso isolato e mai più affacciato sul panorama della revisione del bicameralismo italiano.

L'impostazione "senatocentrica" dell'esaminando disegno di legge si propagava ad ulteriori profili di riforma, quali, ad esempio, la circostanza per cui era prevista una competenza legislativa solo paritaria in relazione alla quale spettava comunque al Senato l'ultima e definitiva approvazione del progetto; inoltre, elemento davvero di rilievo nell'operazione di mappatura dei d.d.l. di riforma sin qui analizzati, era quello per cui era il solo Senato a dover avere un rapporto fiduciario con il governo, cui si aggiunge l'ulteriore elemento che stravolgeva i contenuti di tutti i progetti di

²²² S. 1548: Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale, presentato il 6 maggio 2009.

riforma elaborati, che consisteva nell'attribuire anche al Senato (oltre al Presidente della Repubblica) la possibilità di richiedere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, lo scioglimento anche di un solo ramo del Parlamento.

A.S. 1589 Finocchiaro e altri²²³ : questo progetto di legge si contraddistingueva per la previsione di un'elezione del Senato di secondo grado, da parte degli enti territoriali in ragione del proprio dato anagrafico; inoltre, sempre quanto alla composizione del legislativo, esso riduceva a 18 il limite di età per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo (con riferimento al Senato).

Le modalità di elezione del Senato ripercorrevano sostanzialmente i contenuti della Bozza Violante, sicché – lo si ricorda - i Consigli regionali avrebbero dovuto eleggere, al proprio interno, una parte dei senatori e lo stesso avrebbero dovuto fare i Consigli delle Autonomie Locali (Consigli Comunali, Provinciali e delle Città Metropolitane), in ragione del numero di abitanti.

Quanto al funzionamento dell'organo parlamentare, così composto, il progetto di legge prevedeva un bicameralismo paritario per determinate materie, mentre per altre era stabilito che la prima lettura fosse devoluta alla Camera dei Deputati e la seconda al Senato, qualora ne avesse fatto richiesta un quinto dei componenti; qualora, invece, si fosse trattato di principi fondamentali in materie devolute alla legislazione concorrente allora prima lettura sarebbe spettata al Senato mentre la seconda (ed ultima) alla Camera.

Si noti peraltro che il Senato era escluso da delibere legislative in materia di amnistia, indulto ed autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Inoltre, in alcuni casi era previsto che la seconda lettura fosse dotata di “aspetti di rinforzo”, quali l'innalzamento del *quorum* richiesto per procedere alla modifica al testo del d.d.l.

²²³ S. 1589: Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, presentato il 26 maggio 2009.

Coerentemente con l'impostazione della bozza Violante da cui aveva preso ampio spunto, il progetto qui descritto escludeva il Senato dal circuito fiduciario col Governo nonché dall'assoggettabilità allo scioglimento anticipato.

A.S. 1590 Cabras e altri²²⁴: disegno di legge sostanzioso quanto ad elementi di novità poiché, quanto alla struttura delle due Camere, prevedeva che la Circoscrizione Estero fosse deputata all'elezione della sola Camera dei Deputati; inoltre riduceva a 18 anni il limite di età per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo (con riferimento al Senato).

Quanto alla composizione del Senato esso prevedeva che fosse mista: infatti, anche se restava, comunque, prevalente la componente eletta a suffragio universale diretto, vi era comunque una parte in rappresentanza degli enti territoriali, vale a dire un quinto dei membri del Senato era equamente bipartito tra Presidenti delle Giunta regionali (che erano da considerarsi membri di diritto) e quelli scelti da ciascuna realtà regionale da parte di una Assemblea, formata da Sindaci e Presidenti di Province e Città Metropolitane.

Si potrebbe osservare l'estrema innovatività del progetto di legge, l'unico forse ad aver contemplato l'ipotesi che fossero i Presidenti degli esecutivi regionali ad integrare – peraltro di diritto, quindi senza un'ulteriore elezione rispetto a quella avvenuta a livello regionale – la seconda Camera.

Ulteriore profilo di novità era dato dalla prevista abrogazione dell'articolo 59 della Costituzione e della figura dei senatori a vita (sia di diritto che di nomina presidenziale).

Quanto all'istituto della fiducia, v'è da dire che l'esaminando progetto non solo escludeva il Senato dal circuito fiduciario con il Governo (ed anche dallo scioglimento anticipato), bensì espungeva dall'ordinamento la c.d. fiducia preventiva, da accordarsi all'Esecutivo all'inizio del suo mandato.

²²⁴ S. 1590: Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l'elezione del Presidente della Repubblica e il Governo, presentato il 26 maggio 2009.

A.S. 2784 Poli Bortone e altri²²⁵: progetto di legge che prevedeva per il Senato una elezione di secondo grado, demandata ai Consigli Comunali, cui dovevano aggiungersi 20 senatori nominati dalle Regioni ed i membri di diritto, scelti tra i componenti delle Giunte regionali designati da parte dei rispettivi Presidenti.

Il Senato era, anche in questo caso, escluso dal circuito fiduciario e dalla deliberazione in materie quali l'amnistia, l'indulto, l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (come per il progetto a firma Finocchiaro), oltre che in caso di conversione dei disegni di legge, di deliberazione dello stato di guerra, nonché dei casi di messa in stato di accusa dei membri del Governo.

A.S. 2941 Berlusconi e Bossi²²⁶: progetto di legge che riprendeva sostanzialmente i contenuti della c.d. bozza Violante, su cui ci si è ampiamente soffermati più sopra, dalla quale si differenziava per aver ulteriormente ristretto le ipotesi di bicameralismo paritario.

Il Senato veniva, peraltro, escluso dalle delibere in materia di amnistia, indulto ed autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; elemento di novità fu quello di aver previsto in capo alla Seconda Camera la potestà, accanto al Governo, di sollevare il giudizio di legittimità in relazione a Statuti e leggi regionali.

Dalla descrizione, seppur sommaria, dei progetti di legge avvicendatisi nella XVI legislatura ed aventi ad oggetto – più o meno in maniera esclusiva – la riforma del bicameralismo italiano (poi confluiti tutti nel disegno di legge cui sarà dedicato il terzo capitolo del presente elaborato) è possibile trarre alcune considerazioni circa i punti salienti che accomunavano alcuni di essi, sempre avendo cura di utilizzare i due parametri di riferimento che hanno sin qui condotto l'analisi dei tentativi di riforma a far data dal 1948.

Dal punto di vista strutturale, ovvero della composizione del Senato della Repubblica, si può agevolmente vedere come tutti i progetti abbiano previsto una

²²⁵ S. 2784: Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale, presentato il 13 giugno 2011.

²²⁶ S.2941: Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo, presentato il 4 ottobre 2011.

(più o meno) incisiva riduzione del numero dei parlamentari²²⁷ con modifiche anche per quanto concerne il funzionamento della Circoscrizione Estero e dei senatori a vita; molti, inoltre, hanno sancito una riduzione dell'età per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo, in alcuni casi equiparando il requisito per entrambi i rami del Parlamento²²⁸.

Rientra nell'alveo della "composizione" anche il criterio di elezione del Senato, poiché, come visto, in alcuni progetti di legge è stata mantenuta l'opzione elezione diretta a suffragio universale diretta, mentre altri hanno osato spingersi oltre, introducendo un'elezione di secondo grado della Seconda Camera (eccezion fatta per l'unico progetto davvero senatocentrico di Benedetti e Valentini, che fece della Camera dei Deputati il luogo di raccordo con le autonomie territoriali), che tenesse conto – alla luce di diverse e persino originali declinazioni – degli interessi di cui erano portatori gli enti territoriali.

Quanto al secondo parametro di riferimento, ovvero quello del funzionamento, si osserva che la maggior parte dei progetti summenzionati (eccezion fatta per Peterlini, Musso ed Oliva) ebbe come precipuo obiettivo quello di distinguere il ruolo e la funzione delle due Assemblee, da tre differenti angolazioni, ovvero in punto di partecipazione all'*iter legis*, di relazione fiduciaria e di scioglimento anticipato.

Quanto al primo profilo, come già ampiamente descritto, alcuni progetti elaborarono soluzioni non nuove allo scenario politico, sovente riprendendo i contenuti della c.d. bozza Violante, sì da giungere ad una tripartizione del procedimento legislativo, frutto di una commistione tra competenza *rationae materiae* ed una di tipo procedurale: in altre parole si trattava di distinguere il ramo del Parlamento deputato ad un'esclusiva (piuttosto che meramente iniziale) lettura ed approvazione del disegno di legge, con facoltà per l'altra Assemblea di chiederne un successivo riesame.

²²⁷ Alcuni disegni di legge presentati al Senato avevano ad oggetto esclusivamente la riduzione del numero dei parlamentari: trattasi dell' A.S. n. 1178 (Zanda ed altri): 400 deputati e 200 senatori; A.S. n. 1633 (Benedetti Valentini): 508 deputati e 254 senatori; A.S. n. 2821 (Peterlini): 300 deputati e 150 senatori; A.S. n. 2848 (Bodega e altri): 250 deputati e 250 senatori; A.S. n. 2891 (Belisario e altri): 300 deputati e 150 senatori; A.S. n. 2893 (Lauro): 285 deputati e 95 senatori.

²²⁸ Sempre con riferimento alla variabile "elettorato passivo" il d.d.l. AC n. 4358 del 21.09.2011 (poi A.S.n. 2921) livella l'età per entrambi i rami del Parlamento così innalzando a 25 anni.

Quanto al rapporto fiduciario con il Governo, come anticipato, alcuni disegni fra quelli esaminati espunsero il Senato da questo circuito e, conseguentemente, dallo scioglimento anticipato, sì da renderlo effettivamente estraneo a qualsivoglia assoggettamento all'indirizzo politico dell'esecutivo, ma sede esclusiva di rappresentanza degli enti territoriali.

Le proposte di legge di riforma costituzionale sin qui esaminate condussero la Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato a dar corso ad un'indagine conoscitiva²²⁹ sfociata nell'aprile 2012 nell'adozione da parte della Commissione al Senato di un testo congiunto a firma del suo Presidente, nonché relatore, di cui si dirà nel prossimo capitolo.

²²⁹ Cfr. *Resoconto stenografico del 7 giugno 2010*, Commissioni congiunte 1a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica e I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di revisione costituzionale in materia di ordinamento della Repubblica*, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Atti-parla/Indagine-c/1a-I-Indagine-revisione-cost_07_06_10.pdf.

- SECONDA PARTE -
L'ULTIMO PROGETTO DI RIFORMA DEL SENATO E GLI SCENARI
ALTERNATIVI AD UNA REVISIONE DEL BICAMERALISMO

III.

CAPITOLO

**LA RIPRESA DEL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA SECONDA
CAMERA.**

Introduzione. - I - La differenziazione del bicameralismo all'interno del procedimento legislativo. A) I diversi procedimenti per competenza materiale - A1) Le tipologie di leggi "a bicameralismo necessario" - A2) Le tipologie di leggi a "bicameralismo facoltativo" - Segue. B) Cosa cambia a livello procedimentale per l'iter legislativo. - II - Il procedimento da seguire nelle ipotesi a "bicameralismo eventuale". - III - La Commissione paritetica.

Introduzione

Nel corso della XVI legislatura il dibattito politico sul tema delle riforme costituzionale, con particolare attenzione alla revisione del bicameralismo italiano, sia alla Camera, nel 2009, durante la discussione in Aula della mozione presentata dall'on. Franceschini (n. 1-00185) 230, sia al Senato, sempre lo stesso anno, nel corso della votazione sulle mozioni n. 205 (testo 2), 207, 208 e 210 sulle riforme costituzionali, nel corso delle quali è emersa convintamente la necessità sentita da tutte le forze politiche presenti in Parlamento di dover ripensare il bicameralismo perfetto, superando il ruolo sostanzialmente paritario delle due Camere.

Sulla scorta di tali indirizzi emersi in sede parlamentare, entrambe le Commissioni Affari costituzionali avviavano nel corso del 2010 una indagine conoscitiva sulle problematiche relative alle ipotesi di modifica della parte seconda della Costituzione²³¹, i cui lavori si sarebbero incentrati su tre fronti: ordinamento

²³⁰ Avente ad oggetto l'“Abrogazione della legge n. 124 del 2008 (cosiddetto «lodo Alfano»), riforme costituzionali e interventi in tema di giustizia”.

²³¹ Per un resoconto sull'attività delle Commissioni cfr.

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/221037.pdf>.

giurisdizionale e norme sulla giurisdizione, revisione della forma di governo e possibili interventi sul sistema elettorale e, per quanto qui interessa, superamento del bicameralismo perfetto anche in rapporto all'evoluzione dell'ordinamento in senso federale.

Il 18 aprile 2012 la Commissione Affari Costituzionali al Senato adottava un testo unificato proposto dal relatore (e Presidente) Vizzini, approvato il successivo 30 il cosiddetto disegno di legge Abc (acronimo di Alfano, Bersani e Casini) avente ad oggetto “*Riforma del Parlamento e forma di Governo*”, cui era stata abbinata la proposta di legge A.C. 3252 (Ceccanti ed altri).

Il testo unificato - rubricato “Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo” – si è proposto di condensare e racchiudere in sé le diciannove proposte contenute in altrettanti disegni di legge già all'esame della Commissione affari costituzionali, elaborati nel corso delle tre legislature antecedenti, nel tentativo già sperimentato di riformare l'attuale bicameralismo perfetto (dalla cd. 'bozza Violante' del 2007 a ritroso sino alla Bicamerale del 1997-98).

Esso affronta molti temi²³² che giacciono da sempre nel cassetto dei “buoni propositi di riforma della Costituzione”, che nessuno ha mai avuto modo, però, di mettere sul tavolo o di attuare completamente: dall'abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo di entrambe le Camere e per l'elettorato attivo per l'elezione dei membri del Senato, alla riduzione del numero dei parlamentari; dall'ampliamento dei poteri del Governo all'interno del procedimento legislativo al rafforzamento dell'Esecutivo in seno al Parlamento, con un ruolo sempre più da protagonista del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'unico che deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere e che può, da solo, nominare e parimenti revocare i singoli ministri; fino all'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva.

Del testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, frutto di numerosi progetti di legge presentati in momenti diversi a far data dal 10 giugno

²³² C. CIUFFETTI, *Brevi note sul testo di riforma costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato il 29 maggio 2012*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”, in www.federalismi.it.

2008, ci si propone di esaminare nel prosieguo solo l'aspetto di novità legato ad una differenziazione (sulla carta e tutta da verificare nella realtà) del bicameralismo perfetto: per quanto qui interessa, infatti, occorre rilevare che il d.d.l. prevede l'introduzione di rilevanti modifiche sul punto, sia in ordine al numero e alla natura dei componenti del Senato, sia in ordine al suo funzionamento.

Per tale ragione risulta meritevole di una puntuale disamina, onde consentire di stabilire se trattasi o meno di un passo in avanti verso la tanto auspicata riforma del bicameralismo perfetto.

Ora, il Senato iniziava l'esame della proposta di legge in data 7 giugno 2012, giungendo all'approvazione (a mente del testo licenziato dalla Commissione) dell'articolo 1 (il quale portava a 508 il numero dei deputati e fissava a 21 anni il limite di età per l'eleggibilità a deputato) decidendo contestualmente di rinviare in Commissione l'esame di alcuni emendamenti aventi ad oggetto il semipresidenzialismo ed il Senato federale.

La Commissione riprendeva l'esame di tale emendamenti in data 26 giugno 2012 respingendo l'emendamento n. 2550 a firma Calderoli – Divina volto all'istituzione del Senato federale della Repubblica.

Successivamente²³³ il testo veniva trasmesso nuovamente al Senato, ove la discussione riprendeva in data 27 giugno 2012: nella seduta pomeridiana l'Assemblea procedeva all'approvazione, con 153 voti a favore, 136 contrari e 5 astenuti, dell'emendamento di cui sopra che, al contrario, era stato respinto in Commissione²³⁴.

Tale emendamento era volto ad istituire, come anticipato, un Senato federale, composto da 250 membri eletti a suffragio universale e diretto su base regionale, cui si aggiungeva la partecipazione di un rappresentante per ogni Regione, eletto da

²³³ A seguito della richiesta del senatore Quagliariello, il quale rilevava che “la discussione già svolta in Assemblea e quella, successiva, in Commissione hanno rivelato un legame diretto, di carattere politico e normativo tra la proposta di istituire il Senato federale e quella di adottare un sistema di governo di tipo semipresidenziale, fondata sull'elezione popolare e diretta del Presidente della Repubblica”.

²³⁴ G. LAVAGNA, *Intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”*, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di *Federalismi.it*, p. 2.

ciascun consiglio regionale fra i propri componenti all'inizio di ciascuna legislatura regionale²³⁵.

Per tale ragione, cioè l'approvazione in Aula di un emendamento che era stato respinto dalla Commissione la quale aveva invece predisposto un testo condiviso da una maggioranza superiore alla soglia dei due terzi dei componenti del Senato, il Presidente di quest'ultima (Vizzini) rassegnava in quella sede le proprie dimissioni da relatore²³⁶.

L'emendamento accolto, infatti, sancisce due modifiche rispetto al testo originario del d.d.l.: da un lato i deputati e i senatori eletti da cittadini italiani residenti all'estero, che la bozza della Commissione aveva ridotto rispettivamente a 8 e a 4, a fronte dei 12 e 6 antecedente indicati negli articoli 56 e 57 della Costituzione, vengono, nel testo approvato in aula del Senato, completamente eliminati.

Ferme restando le critiche connesse a tale eliminazione, e al difetto di rappresentanza dei concittadini residenti all'estero in seno all'organo parlamentare, non v'è dubbio che l'aver inciso sul solo sul dato numerico, senza rivedere in alcun modo le modalità di esercizio del diritto di voto a distanza, che hanno in più occasioni dato adito a brogli ed incertezze sulla reale corrispondenza tra "chiesto e pronunciato", non può certo considerarsi una riforma strutturale, bensì un mero *maquillage* di facciata che non sradica nella sostanza le reali problematiche generate dal voto all'estero e da diverso tempo evidenziate da più voci in dottrina.

Il secondo emendamento approvato in Aula in difformità rispetto alla bozza di d.d.l. licenziata dalla Commissione Affari Costituzionali attiene ancora una volta ad un dato quantitativo, ovvero la riduzione del numero dei deputati e senatori, originariamente portata, rispettivamente, da 630 a 508 e da 315 a 254.

Il Senato ha così approvato un testo che porta il numero dei senatori da 254 a 250 (eliminati, dunque, i senatori eletti nella circoscrizione estero), eletti a suffragio

²³⁵ Emendamento 2.550 (testo 2) e subemendamento 2.550 testo 2/101 (testo 3).

²³⁶ Legislatura 16^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 753 del 27/06/2012: il sen. Vizzini rassegna le proprie dimissioni da relatore del provvedimento, perché aveva ricevuto tale mandato su un testo che in Commissione affari costituzionali aveva ottenuto una maggioranza che, proiettata in Aula, metteva il provvedimento al riparo da un eventuale referendum confermativo. Con l'approvazione degli emendamenti sul Senato federale, due volte respinti in Commissione, si è invece cristallizzata una maggioranza semplice che, se confermata nei successivi passaggi parlamentari, non consentirà l'entrata in vigore del disegno di legge di riforma costituzionale prima del 2018.

universale e diretto su base regionale (nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei, il Molise ha due senatori e la Valle d'Aosta uno), oltre ad un rappresentante per ogni Regione eletto da ciascun consiglio o assemblea regionale fra i propri componenti all'inizio di ciascuna legislatura regionale, prevedendo altresì, in accoglimento dell'emendamento proposto dalla Lega, che questi ultimi *“non sono membri del Parlamento e non ricevono la relativa indennità e ad essi si applica tuttavia il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione”*.

L'emendamento, così come formulato, si espone ad una serie di critiche proprio per la laconicità dei suoi contenuti, poiché non si comprende la portata della locuzione *“non essere membro del Parlamento”*, ovvero se i rappresentanti di derivazione regionale (e anche in questo caso non è dato sapere cosa si intende per *“Consiglio o assemblea regionale”* quale assemblea alternativa al Consiglio? La Giunta? Una conferenza provvisoria all'*uopo* creata ed indetta? E formata da chi? E con quali meccanismi di elezione? Con quali maggioranze? E l'opzione alternativa alla nomina da parte del Consiglio è rimessa alla scelta discrezionale della singola Regione? O vi sono indirizzi in tal senso? Quesiti che restano *ad horam* privi di risposta, in qualche modo legati al contesto di provenienza) sia o meno equiparabili - anche in punto di immunità ed insindacabilità - ai colleghi parlamentari a tutti gli effetti.

In altre parole si tratta di capire a cosa debba essere ricondotta l'estraneità della componente regionale al circuito parlamentare e se questa sia ammissibile, laddove per altro verso si assimila il rappresentante ad un membro del Parlamento, che gode delle prerogative di cui all'art. 68 della Costituzione.

A ciò si aggiungano le critiche mosse dalla dottrina²³⁷ in ordine all'efficacia oltre che alla necessità di riduzione del numero dei parlamentari: ci si è, dunque, interrogati sull'opportunità di mantenere un numero – comunque elevato – di parlamentari che parrebbe non risolvere il problema legato al funzionamento della democrazia.

²³⁷ M.LIBERTINI, intervento al seminario *“Verso la riforma costituzionale?”*, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di *Federalismi.it*, p. 3.

Infatti, come osservato dall'autore riportato in nota, i parlamenti "numerosi", originariamente nati per garantire la massima rappresentatività di diversi ceti e territori, sono stati successivamente mantenuti sulla base di una convinzione più ideologica che effettivamente riscontrabile nella realtà, legata al fatto che vi fosse una diretta proporzione tra numero dei parlamentari e trasposizione della volontà popolare: in realtà pare che l'effetto ingenerato sia esattamente contrario, ovvero che un numero elevato di rappresentanti determini una parcellizzazione degli interessi a scapito della collegialità.

Se a ciò si aggiunge che l'attuale sistema elettorale non consente al singolo elettore la scelta del proprio rappresentante, poiché i nominativi dei candidati vengono "calati dall'alto delle segreterie di partito" è assai evidente che numerosità non è più sinonimo di rappresentatività.

Anche ammettendo un'imprescindibile modifica dell'attuale sistema elettorale al fine di poter efficacemente ridurre il numero di parlamentari, vi è chi ha osservato che la riduzione del numero dei parlamentari, pur introducendo un miglioramento in termini di *accountability*²³⁸, non metterebbe di per sé al riparo dal rischio di una distorsione della dialettica parlamentare, dovuta per lo più ad un'estensione del bacino elettorale il che altro non significherebbe se non una maggior vulnerabilità del candidato alle spinte di gruppi, *lobbies* e centri di potere economico, al fine di collezionare il maggior numero di voti possibile.

Il provvedimento, dopo l'approvazione di cui sopra, veniva nuovamente rinviato in Commissione sia per l'esame degli emendamenti in tema di presidenzialismo che per la nomina di un nuovo relatore (poi individuato nel Presidente della Commissione stessa).

Nella seduta del 3 luglio scorso veniva respinto l'emendamento volto ad introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica²³⁹.

Il testo veniva rinviato al Senato che ne riprendeva l'esame in Aula il 17 luglio 2012, concludendosi il successivo 25 luglio, con l'approvazione in prima lettura -

²³⁸ D.PORENA, *Poche luci e molte ombre sul Disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?", tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di Federalismi.it, p. 3.

²³⁹ Emendamento n. 9.0.500 Gasparri, Quagliariello.

con 153 voti favorevoli, 138 contrari e 7 astenuti – del disegno di legge A.S. 24 (e abbinati), trasmesso alla Camera il giorno successivo A.C. 5386, la quale rinviava il testo in Commissione per l'esame del testo, iniziato in data 7 agosto 2012: l'ultima seduta dedicata al disegno di legge si è tenuta lo scorso 27 settembre, con l'intervento dell'Onorevole Boato.

Chiarito l'iter del disegno di legge qui in esame, pare doveroso oltre che opportuno analizzarne gli aspetti più rilevanti e le non poche criticità che essi portano con sé, per quanto qui interessa legate ad una differenziazione del bicameralismo, alquanto pasticciata²⁴⁰ poiché non fondata su meccanismi di rappresentanza di gruppi sociali diversi, ovvero su composizione differenziata delle due Camere, sì da realizzare una vera e propria diversificazione in punto di provenienza e di elezione dei rappresentanti, bensì sul mero apporto al procedimento legislativo, peraltro legato ad una distinzione materiale tutt'altro che univoca.

I - La differenziazione del bicameralismo all'interno del procedimento legislativo.

A) I diversi procedimenti per competenza materiale.

Giova sul punto premettere che nel testo del progetto di revisione costituzionale, così come approvato allo stato dalla Commissione affari costituzionali al Senato, il bicameralismo nella sua forma “differenziata” attiene esclusivamente il procedimento legislativo e non già al meccanismo della fiducia, che rimane appannaggio costituzionale di entrambe le Camere - così bypassando uno degli elementi di differenziazione ritenuti indispensabili da quasi tutti i progetti di riforma costituzionale presentati a partire dalla XIII legislatura - e che comunque anche in sede di *iter legis*, il bicameralismo differenziato è solo eventuale e realizzato attraverso un meccanismo che si caratterizza per la sua particolare complessità²⁴¹.

Si è così arguito²⁴² che, in questo modo, il bicameralismo non viene né superato né adeguatamente differenziato, in quanto il testo della riforma non vede più

²⁴⁰ M.LIBERTINI, *op.cit.*

²⁴¹ M.G. RODOMONTE, *Riforme costituzionali e crisi del sistema partitico. Brevi note critiche*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di Federalismi.it, p. 4.

²⁴² A. PIRAINO, *Inutilità di una riforma che non riforma alcunché*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di Federalismi.it, p. 2.

nell'istituto la strada principale da percorrere per approvare tutti i progetti di legge, né al contempo, vi viene correlata quella condizione funzionale di specializzazione delle due Camere che, sola, può dar vita ad una loro diversità strutturale.

La differenziazione del bicameralismo entro il procedimento legislativo avviene sulla scorta di un duplice criterio: per competenza materiale e procedimentale²⁴³, ovvero sia in base alle materie di volta in volta “interessate” dall'intervento del legislatore che, in secondo luogo, per quanto attiene una significativa revisione degli *steps* che contraddistinguono l'iter di un disegno di legge.

V'è da rilevare, *in primis*, come dall'art. 70 della Costituzione è stato espunto l'avverbio “collettivamente” sicché il testo di risulta è il seguente: “la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere”: come meglio si esporrà nel prosieguo, infatti, la trattazione congiunta del procedimento legislativo diviene, in alcuni casi, meramente eventuale sicché a parer di chi scrive si è voluto porre l'accento (non è dato sapere se trattasi di una formula meramente di stile, più che di una ristrutturazione sostanziale) sul (per ora) presunto superamento del bicameralismo paritario e sempre necessario.

Quanto ai meccanismi dell'esercizio della funzione legislativa da parte dei due rami del Parlamento occorre rilevare quanto segue.

Il procedimento legislativo, così come ipotizzato dal d.d.l. di riforma, verrebbe a scindersi in due categorie: la prima che lascerebbe intatto l'attuale meccanismo del bicameralismo perfetto, con esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere, con doppia approvazione conforme sul medesimo testo di legge e che dovrebbe essere applicata solo nei casi espressamente indicati nella Costituzione; la seconda prevederebbe, invece, un intervento dell'altra Camera (deputati o Senato) rispetto a quella di assegnazione, così integrando un'ipotesi di bicameralismo “non necessario” o “eventuale”²⁴⁴, laddove è comunque necessaria una volontà concorde dei due rami del Parlamento, ancorché espressa (mediante il

²⁴³ Così Dossier Studi Senato n. 351 – aprile 2012 “*Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato*”.

²⁴⁴ Così G.M. SALERNO, *Introduzione al seminario*, in “*Verso la riforma costituzionale?*”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di Federalismi.it.

meccanismo del richiamo) ovvero tacita, manifestata con il silenzio su quanto approvato dall'altro ramo.

Questa seconda categoria di procedimento legislativo, a bicameralismo “eventuale” si scinde a sue volta in due sub procedimenti: uno, quello principale, contraddistinto da un intervento iniziale espressamente riservato al Senato, quasi a voler rimarcare l'importanza della componente regionale allorché siano in gioco competenze tendenzialmente riservate alle Regioni; l'altro subprocedimento a bicameralismo non necessario, avente carattere meramente residuale, prevede che l'input iniziale dell'iter legislativo sia in capo alla Camera dei deputati.

In realtà alcuni autori²⁴⁵ hanno avuto modo di sottolineare come il carattere della residualità connoti tutto il sistema a “bicameralismo eventuale o non necessario” e ciò sia per la scelta del legislatore di essere ricorso da un lato ad un puntuale elenco di categorie di leggi che necessitano di doppia deliberazione conforme (su cui si veda *infra*) e, dall'altro per aver introdotto la figura dei disegni di legge presentati dal Governo nelle materie attribuite alla potestà legislativa regionale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà “al fine di garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica”, il che non fa che esplicitare un potere di intervento dell'esecutivo, che potremmo dire generalizzato, che comprime le competenze attribuite alle Regioni ogni qualvolta sia in gioco un non meglio esplicitato dovere di garanzia dei due suddetti (ed alquanto evanescenti) principi di unità.

Ciò non fa altro che azzerare il tanto auspicato bicameralismo eventuale, un azzeramento ascrivibile al Governo che si arroga, di fatto e con estrema, il potere di intervenire in ambiti legislativi originariamente demandati alle Regioni.

A1) Le tipologie di leggi “a bicameralismo necessario”

Soggiacciono al procedimento legislativo che richiede la deliberazione conforme di entrambi i rami del Parlamento, le seguenti categorie di leggi: a) leggi per le quali sussistono maggioranze “speciali” previste dalla Costituzione, ovvero tutti quei casi in cui la Costituzione prevede una maggioranza diversa da quella prevista

²⁴⁵ M.G. RODOMONTE, p.6

ordinariamente per le deliberazioni assembleari dall'art. 64, comma 3, Cost.²⁴⁶; b) leggi in materia costituzionale, cioè leggi che osservano il procedimento di cui all'art. 138 Cost.²⁴⁷; c) leggi in materia elettorale: anche sul punto non è chiaro se della locuzione debba darsi una interpretazione restrittiva (che attenga, cioè, alla sola procedura elettorale²⁴⁸), ovvero estensiva (che comprenda, altresì, il tema del finanziamento e del rimborso); d) Leggi relative alle prerogative e funzioni degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti: è dubbio se con tale espressione si intendano solo gli organi menzionati dagli articoli 289 e 290 cod. pen. (Presidente della Repubblica, Camere, Governo e Corte costituzionale) ovvero se debbano ivi includersi quelli di rilevanza costituzionale; e) Leggi di delegazione legislativa; f) Leggi di conversione in legge dei decreti leggi: sul punto si evidenzia che, nonostante questa tipologia di disegni di legge sia coperta da riserva di assemblea, la stessa non trova espressa menzione nell'elenco qui in esame; g) Leggi di approvazione dei bilanci e consuntivi; h) Leggi per le quali il Governo dichiara che il disegno di legge è rivolto a garanzia dell'unità giuridica e economica della Repubblica nelle materie attribuite alle potestà legislative regionali (così come introdotto dal secondo comma, dell'articolo 72), così introducendo labilmente un'ulteriore sfera di competenza legislativa esclusiva statale che si traduce, in pratica, nell'esercizio di una sorta di sovra ordinazione statale giustificabile *sic et simpliciter* alla luce dell'esigenza di tutelare interessi unitari.

Ciò premesso occorre rilevare come, secondo alcuni autori²⁴⁹, l'elenco sin qui descritto delle leggi sottoposte a bicameralismo necessario debba essere ampliato ed esteso, per analogia stretta di materia, anche a quelle tipologie di leggi legate imprescindibilmente a scelte strategiche dell'indirizzo politico del Paese.

Si potrebbe sintetizzare che sussiste bicameralismo paritario innanzi a quei disegni di legge che vertono su materia per le quali vi è riserva di Assemblea, istituto in relazione al quale il d.d.l. in esame effettua una modificazione, di tipo ampliativo,

²⁴⁶ Quindi: leggi di amnistia e di indulto, per la nuova legge generale di contabilità, per le leggi che introducono il regionalismo.

differenziato

²⁴⁷ Leggi costituzionali e legge di revisione costituzionale.

²⁴⁸ Con conseguente applicazione della riserva di Assemblea.

²⁴⁹ G.M. SALERNO, *op.cit.*, p. 4

(estensiva) per quei disegni di legge aventi ad oggetto amnistia e indulto; attuazione dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione; adempimento degli obblighi comunitari.

Per questi disegni di legge - nonché per quelli già oggetto della riserva d'Assemblea ai sensi della Costituzione vigente (articolo 72 Cost.): materia costituzionale ed elettorale; delegazione legislativa; autorizzazione a ratificare trattati internazionali; approvazione di bilanci e consuntivi - permane necessaria la deliberazione di ambedue le Camere.

Innanzitutto alla riserva d'Assemblea, il bicameralismo entro il procedimento legislativo permane paritario.

Scendendo ad un livello di analisi di maggior dettaglio delle ipotesi “a bicameralismo necessario” contemplate dalla bozza del d.d.l., esse possono essere così enumerate:

- a) “leggi per le quali sussistono maggioranze speciali previste dalla Costituzione”: trattasi, dunque, di tutti quei casi in cui è la stessa Carta costituzionale ad individuare la necessità di maggioranze diverse da quelle indicate in via ordinaria per l'approvazione da parte delle Camere;
- b) “leggi in materia costituzionale”, ovvero leggi che hanno carattere e forza di leggi di revisione e di leggi costituzionali, e che trovano compiuta disciplina all'art. 138 Cost.;
- c) “*leggi in materia elettorale*”, interrogandosi sulla portata di tale locuzione, estesa o meno alle attività collaterali al procedimento elettorale proprio;
- d) “*leggi relative alle prerogative e funzioni degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti*”;
- e) “*leggi di delegazione legislativa*”;
- f) “*leggi di conversione in legge dei decreti legge*”;
- g) “*leggi di approvazione dei bilanci e consuntivi*”
- h) “*leggi per le quali il Governo dichiara che il disegno di legge è rivolto a garanzia dell'unità giuridica e economica della Repubblica*”.

Alla luce del lungo elenco sin qui riportato ed interessato dal procedimento legislativo a bicameralismo necessario, come acutamente osservato da alcuni autori,

che altre tipologie di leggi avrebbero dovuto essere interessate da questo procedimento, poiché strettamente connesse o, comunque, funzionalmente strumentali a quelle più sopra indicate, tra cui si rammentano:

a) *leggi in materia di trattati internazionali*

b) *leggi comunitarie*

c) *leggi collegate alla manovra di bilancio*

d) *leggi relative alla modifica dei patti lateranensi o alle intese con le confessioni acattoliche*

e) *leggi di proroga di durata delle Camere*

Non si comprende, dunque, se la prassi attuativa potrà dare risposte e risvolti diversi, statuendo di volta in volta l'ampliamento delle ipotesi a bicameralismo necessario anche a tutte quelle categorie di leggi che in qualche modo, dal punto di vista funzionale, si ricollegano a quelle espressamente ora indicate nel testo del d.d.l.

A2) Le tipologie di leggi a “bicameralismo facoltativo”

Rimandando al prosieguo la trattazione di aspetti quali l'assegnazione del progetto di legge e l'iter legislativo, passiamo ora all'analisi della vera e propria novità introdotta dal d.d.l. qui in esame, ovvero la categoria del bicameralismo facoltativo (o eventuale o non necessario)²⁵⁰.

Il procedimento *de quo*, che prevede solo in via eventuale l'intervento sul testo legislativo da parte di entrambe le Camere, come anticipato, si articola a sua volta in due sub procedimenti, uno che riserva espressamente l'iniziale competenza legislativa al Senato e l'altro, residuale, che per tutte le restanti ipotesi, demanda tale potere di iniziativa alla Camera dei Deputati, sempre che, beninteso, non si sia in presenza di una tipologia di legge per cui opera il procedimento sub a).

Passando ora all'esame del subprocedimento a competenza iniziale “Senato”, il testo del ddl licenziato dalla Commissione ha previsto le due seguenti “categorie” di leggi:

I – ipotesi in cui la Costituzione preveda la regolamentazione della materia mediante l'intervento *ad hoc* di una legge della Repubblica come, ad esempio, art.122, comma 1 (in tema di principi fondamentali delle elezioni regionali), art. 125 (organi di

²⁵⁰ Così G.M. SALERNO, *op.cit.*, p. 4.

giustizi amministrativa di primo grado regionali), art. 132, comma 2 (distacco di Comuni e Province da una Regione) e art. 133 (mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Province).

Il problema che già la dottrina ha avuto modo di rilevare²⁵¹ attiene tutte quelle ipotesi in cui, seppur non esplicitato in Costituzione, l'intervento regolatore ad opera di una legge è ineludibile: si pensi, ad esempio, agli articoli da 29 a 37 (in tema di famiglia, salute, istruzione, lavoro): si tratta di capire se la prassi farà applicazione estensiva di quanto indicato nel d.d.l. (sempre se approvato, beninteso).

II - dei disegni di legge che dispongono, prevalentemente, sui principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (articolo 117, terzo comma) e in quelle di cui all'articolo 119 della Costituzione²⁵². Anche per questa seconda tipologia di leggi si pone un problema di natura interpretativa, posto che la giurisprudenza costituzionale in più occasioni²⁵³ ha rilevato come le materie di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 non sono enucleabili in “compartimenti stagni”, prestandosi nella maggior parte dei casi a competenze trasversali e molte volte sovrapposte dello Stato e Regioni, così rendendo di difficile applicazione l'espressione “prevalentemente” già di per sé dai labili confini.

In base a quale criterio, infatti, si può individuare la “prevalenza” dei contenuti del disegno di legge rispetto ad una determinata materia, piuttosto che ad un'altra? Si deve far uso di quello utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale e basato sull'oggetto della singola disposizione o un altro ed ulteriore criterio?

²⁵¹ G.M. SALERNO, *op.cit.*

²⁵² Cfr. pag. 10 Relazione della 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).

²⁵³ AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2003; C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, Parte II della Costituzione*, Torino, 2003; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, 1149; E. BETTINELLI – F. RIGANO, *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003; F. MARCELLI – V. GIAMMUSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V. 5 anni 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studi Senato della Repubblica, Roma, 2006, 4.

B) Cosa cambia a livello procedimentale per l'iter legislativo.

Come anticipato più sopra la differenziazione del bicameralismo dal modello “paritario” ad oggi vigente attiene non solo la competenza di una Camera piuttosto che l'altra in relazione alla “materia” all'ordine del giorno, bensì il funzionamento delle due Camere, sia nel momento iniziale dell'assegnazione dei singoli disegni di legge, sia nel momento di deliberazione vera e propria.

In merito al primo punto il progetto di riforma qui in esame sancisce che i disegni di legge vengano presentati ai Presidenti delle Camere e non più a queste ultime: dopo la presentazione il disegno di legge deve essere assegnato sulla base di un'intesa dei Presidenti ad una Camera piuttosto che ad un'altra, in relazione alla tipologia di legge in questione (di cui più sopra si è detto).

In altre parole, quando il disegno di legge rientra in una tipologia per la quale il procedimento legislativo è a “bicameralismo necessario”, l'assegnazione si conforma alla volontà manifestata dal titolare dell'iniziativa, negli altri casi (*rectius* nelle ipotesi a “bicameralismo eventuale o facoltativo”) i Presidenti, di comune accordo, procedono all'individuazione della Camera investita della competenza iniziale sulla scorta dei criteri cui il d.d.l. rimanda, ovvero costituzionali e regolamentari.

Questo nuovo potere di assegnazione in capo ai Presidenti può, dunque, dirsi “vincolato” nel caso di presentazione di un disegno di legge espressamente riservato per materia alla competenza del Senato, e “discrezionale” in tutti gli altri casi, nel senso che spetta ai Presidenti trovare un'intesa circa l'attribuzione ad un ramo piuttosto che ad un altro del Parlamento.

Così come formulato, il primo passaggio obbligato del procedimento legislativo, che potremmo denominare appunto assegnazione, pone diversi quesiti di ordine interpretativo che devono sin d'ora essere sollevati.

Il primo profilo che richiede un breve approfondimento attiene il compito affidato ai Presidenti delle due assemblee cui spetta il potere di assegnare il d.d.l. ad una camera piuttosto che all'altra, sulla base dei succitati criteri di competenza materiale: la decisione, che deve essere presa sulla base di un'intesa tra i due Presidenti, non è sindacabile in alcuna sede.

E allora v'è da interrogarsi sulle intenzioni del riformatore, laddove fa uso dell'aggettivo "insindacabile", che di primo acchito farebbe pensare ad una "zona franca" esclusa da qualsivoglia intervento della Corte costituzionale.

In realtà occorre fare un distinguo tra vizio *in procedendo* ed esercizio del potere da parte dei Presidenti: infatti, anche qualora si ritenesse che l'assegnazione errata ad una Assemblea da parte dei Presidenti non costituisca un vizio *in procedendo*, il che originerebbe un eventuale giudizio di costituzionalità di fronte al giudice delle leggi, nulla vieterebbe almeno in linea teorica alla Corte costituzionale di farsi arbitro di un eventuale conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato²⁵⁴.

Il potere in questione sarebbe proprio quello assegnato *ex novo* dal d.d.l. in esame ai Presidenti delle due Camere che potrebbe essere qualificato quale potere dello Stato dalla Consulta la quale sarebbe pertanto legittimata ad intervenire in un eventuale conflitto di attribuzione. L'ipotesi si appalesa tutt'altro che remota posto che l'intesa circa l'assegnazione ad uno piuttosto che all'altro ramo del Parlamento dei d.d.l. in esame, alla luce di criteri di attribuzione non proprio assoluti, potrebbe essere non sempre agevolmente raggiungibile.

Un secondo aspetto attiene al potere d'iniziativa del singolo parlamentare: posto che il testo della riforma nulla prevede sul punto, in quanto non sono stati oggetto di modifica né l'articolo 71 né l'articolo 99 terzo comma né l'articolo 121 secondo comma, sembrerebbe che siano rimasti immutati i soggetti titolari del diritto di esercizio dell'iniziativa legislativa.

Ciò che, tuttavia, non viene messo in luce e chiarito dalla riforma attiene non già il profilo soggettivo, bensì le modalità del suo esercizio: in altre parole ci si chiede in primis, se il diritto di iniziativa debba essere necessariamente espletato presso la Camera di appartenenza del singolo parlamentare o se i disegni di leggi debbano, piuttosto, essere presentati al ramo del Parlamento investito della competenza iniziale dal testo della legge di costituzione.

²⁵⁴ In relazione al quale, cfr. F.FABRIZZI, *Ruolo del Presidente d'Assemblea, Parlamento in seduta comune, riforma dei regolamenti parlamentari. Tre nodi molto aggrovigliati*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?" tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

In terzo luogo non è chiaro se il diritto di iniziativa vada esercitato, invece, presso i Presidenti delle Camere, stante la contrastante formulazione dei commi primo e terzo, primo periodo, del novellato articolo 72²⁵⁵.

Stando al tenore letterale della norma in esame, i Presidenti delle Camere devono procedere – d'intesa tra loro e mediante decisione insindacabile in alcuna sede - all'assegnazione dei progetti di legge *rationae materiae*, attribuendo il disegno di legge secondo il criterio della competenza all'avvio dell'iter legislativo.

Quindi vi è netta distinzione tra presentazione e assegnazione (leggasi esame iniziale), poiché un progetto di legge presentato presso un ramo del Parlamento, potrebbe essere assegnato d'ufficio *ex lege* all'altro, allorché la norma, così come novellata, individui una “competenza di lettura iniziale espressamente riservata”, col rischio, tutt'altro che remoto, che il presentatore del progetto di legge non ne possa seguire l'iter iniziale poiché demandato all'altro ramo del Parlamento.

Sul punto, si rileva che, almeno in linea teorica, tale *empasse* potrebbe essere superato grazie all'istituto del “richiamo” (sul quale ci si soffermerà nel prosieguo) il quale consente comunque al presentatore del disegno di legge di poter intervenire sul testo allorché non ne condivida i contenuti elaborati ed approvati in prima lettura; tuttavia, appare alquanto originale che il parlamentare che predispone un disegno di legge non ne segua l'iter iniziale, poiché per materia devoluto al Senato.

Quindi, in sintesi, nel procedimento bicamerale necessario il promotore dell'iniziativa legislativa è libero di scegliere il ramo ove presentare i disegni di legge; discorso che non vale, invece, nei casi in cui il provvedimento sia devoluto per competenza materiale alla lettura iniziale da parte del Senato della Repubblica

Secondo rilievo critico sollevato dalla dottrina²⁵⁶ attiene la terminologia utilizzata dal riformatore, allorché inopportunamente parla di potere di “assegnazione” alla Camera competente da parte dei Presidenti, anziché di “trasmissione”, sì da differenziarlo dall'operazione di assegnazione in senso stretto alle Commissioni competenti.

²⁵⁵ R.DICKMANN, *Alcune osservazioni generali sul processo legislativo previsto dal progetto di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2.

²⁵⁶ R.DICKMANN, *op.cit.*

Ora, che si parli di assegnazione o di trasmissione v'è comunque un ulteriore nodo da sciogliere, circa la natura di tale attribuzione, ovvero se si tratti o meno di una fase dell'*iter legis*.

Allo stato, infatti, l'assegnazione (leggasi alla Commissione competente) non è che il momento finale del procedimento di esercizio dell'iniziativa legislativa, poiché con l'assegnazione la Commissione ha facoltà di iniziare il procedimento legislativo, allorché il suo Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, decida in tal senso.

Se si ritiene di mantenere l'interpretazione attuale, ovvero di considerare l'assegnazione un segmento del procedimento di esercizio dell'iniziativa legislativa, ovviamente costituzionalizzata dal d.d.l. di riforma, allora l'iter si risolverebbe in una prodromica attività di "smistamento" dei progetti di legge da parte dei Presidenti delle due Camere i quali procedono così all'individuazione del ramo competente alla prima lettura e solo in un secondo momento il Presidente dell'Assemblea competente dovrebbe attribuire il disegno alle sedi di merito competenti alla disamina.

Se, al contrario, si ritenesse che la fase di assegnazione rientri nel procedimento legislativo, ferma restando la differenziazione di competenze tra le due Camere e la previsione di due tipologie di procedimento legislativo (a bicameralismo necessario e a bicameralismo eventuale) allora il momento dell'assegnazione si risolverebbe in una sorta di pre-lettura²⁵⁷ di tutti i progetti di legge, una disamina prodromica non già a carico (eventuale e successiva) delle Commissioni competenti, bensì del collegio (o, meglio, intesa) dei Presidenti delle Camere.

Ulteriore interrogativo concerne i criteri per l'individuazione della sede assembleare deputata all'esame iniziale del disegno di legge: ovviamente l'assegnazione è funzionalmente collegata alla tipologia di legge (leggasi tipologia di procedimento legislativo): sul punto v'è da rilevare che la proposta di riforma è intervenuta sull'art. 72, comma 4, Costituzione stabilendo che l'individuazione debba avvenire "*secondo le norme della Costituzione e dei rispettivi regolamenti*": da ciò si deduce che il delicato compito di "smistamento" dei disegni di legge tra i due rami del

²⁵⁷ R.DICKMANN, *op.cit.*

Parlamento sia rimesso ai singoli regolamenti, che certo non possono parlare lingue differenti, dovendo cioè cercare la costruzione di una base comune ed omogenea, quanto appunto ai criteri di assegnazione.

Ulteriore problematica degna di nota attiene il meccanismo della “scelta insindacabile con intesa” che i Presidenti delle due Camere devono esprimere in ordine all’affidamento del disegno di legge ad una piuttosto che all’altra Camera.

Due sono i profili da analizzare, vale a dire quello della “insindacabilità”, da un lato, e quello dell’ “intesa” dall’altro.

Partiamo da quest’ultimo per rilevare che in caso di mancato raggiungimento di una volontà comune, la dottrina pare già orientata nel senso del “conflitto di attribuzione” posto che gli unici ad avere competenza sono espressamente i due Presidenti, con non poche problematiche legate all’intervento della Corte Costituzionale – sinora precluso – sugli *interna corporis acta*.

Quanto all’insindacabilità della scelta dei Presidenti si ritiene che un errore in punto di assegnazione non equivarrebbe ad un vizio *in procedendo* della legge, e quindi non censurabile innanzi alla Consulta.

Errore che non appare così remoto, come ha avuto modo di osservare la dottrina²⁵⁸, poiché l’individuazione dei criteri per l’assegnazione ad una piuttosto che all’altra Assemblea si basa sul controverso riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost., ovvero tra materie di competenza esclusiva statale e quelle a competenza concorrente Stato-Regioni che, vuoi per la lacunosità dei meccanismi di compresenza dei due enti, vuoi per i veri e propri errori commessi dal legislatore del 2001, ha necessitato di una vera e propria opera di riscrittura da parte della Consulta. Ne discende un potere dei Presidenti il cui esercizio è del tutto semplice, ed anzi si appresta a rendere maggiormente complicato il raggiungimento di quell’intesa tanto declamata dal progetto di riforma.

²⁵⁸ M. G. RODOMONTE, *Riforme costituzionali e crisi del sistema partitico. Brevi note critiche*, in *Federalismi*, 2012, 14.

II - Il procedimento da seguire nelle ipotesi a “bicameralismo eventuale”

Dopo aver affrontato i nodi più spinosi della proposta di riforma costituzionale, occorre ora scendere nel merito della vera novità introdotta in punto di bicameralismo, ovvero analizzare il “nuovo” procedimento legislativo nei casi in cui l'intervento della seconda camera sia solo eventuale, ovvero per tutte le tipologie di leggi più sopra indicate.

L'istituto del richiamo (o riesame). Allorché il disegno di legge sia stato approvato da una Camera, entro 15 giorni è prevista la facoltà di richiederne il riesame, da parte: o di un terzo dei componenti dell'altra sede assembleare – richiesta che dovrà essere approvata mediante deliberazione priva di un preciso quorum funzionale – oppure del Governo.

In questo secondo caso il riesame ad opera dell'altra Camera diviene passaggio ineludibile, senza che la richiesta governativa venga sottoposta ad apposita deliberazione.

Sul punto non sono mancate osservazioni piuttosto critiche²⁵⁹ proprio in ordine al ruolo rivestito dall'esecutivo nell'iter legis oggetto di riforma: ad esso, infatti, il disegno di legge così come licenziato dalla Commissione per gli affari costituzionali conferisce *sic et simpliciter* il potere di chiedere il riesame del d.d.l. di volta in volta in questione, senza che la richiesta venga sottoposta ad alcuna deliberazione da parte dell'assemblea (così introducendo una rilevante distinzione rispetto a quanto indicato più sopra).

A ciò si aggiunga un ulteriore rafforzamento del Governo in seno al Parlamento riconducibile alla “corsia preferenziale” introdotta in caso di provvedimenti ritenuti essenziali per l'attuazione del programma dell'esecutivo; secondo quanto stabilito dal riformato art. 72, comma 7 della Costituzione, infatti, essi, su richiesta del Governo, dovrebbero essere votati nei successivi venti giorni, articolo per articolo e con votazione finale, sul testo proposto dall'esecutivo.

Decorsi 30 giorni dalla decisione in ordine alla richiesta del riesame (ovvero dalla richiesta governativa) si potrà avere una deliberazione sul testo finale del ddl, ovvero l'ipotesi del silenzio.

²⁵⁹ M.G. RODOMONTE, p. 6

Come rilevato sul punto²⁶⁰, il termine perentoriamente individuato se da un lato consente di accorciare nettamente i tempi di approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa così di fatto snellendo l'intero procedimento legislativo, dall'altro intacca la dialettica parlamentare, diminuendo le occasioni di dibattito in aula e di confronto tra i diversi esponenti del legislativo, così comprimendone sostanzialmente la funzione.

Ora, tornando alle ipotesi summenzionate, si possono descrivere diversi scenari evolutivi.

i - Approvazione del medesimo testo da parte delle due assemblee.

Si perviene a questo risultato nel caso in cui si formi silenzio (assenso) allorché entro 15 giorni dalla trasmissione del disegno di legge non vi sia deliberazione in ordine all'istanza parlamentare di riesame parlamentare, ovvero il Governo si astenga dal farne richiesta.

Analogamente la legge deve ritenersi approvata allorché la richiesta di riesame (parlamentare o governativa) venga accolta e nei successivi 30 giorni intervenga, in maniera espressa o sottoforma di silenzio-assenso, l'approvazione del testo finale da parte della seconda camera interpellata, senza modifica alcuna.

ii – Approvazione del testo con modifiche da parte della seconda assemblea.

Nel caso in cui, invece, decorsi 30 giorni dalla decisione in ordine alla richiesta di riesame, la seconda Camera approvi il testo proposto apportandovi modifiche, allora l'*iter legis* verrà necessariamente assoggettato al sistema della *navette*, con rimessione del testo modificato alla Camera che l'aveva approvato in prima lettura.

Va da sé che opera in questo caso il principio della “doppia deliberazione conforme”, sicché la prima assemblea, una volta interpellata sulle modifiche apportate dalla seconda, potrà solo approvare le parti modificate e non già procedere, a sua volta, alla correzioni di parti del disegno di legge intonse nella sua prima approvazione.

²⁶⁰ L.CARLASSARRE, *A proposito di riforme*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, 2.

iii – Respingimento del disegno di legge

Ipotesi di chiusura, non disciplinata dal progetto di riforma, è quella che vede il rigetto della proposta di legge da parte della Seconda camera, con voto finale contrario. In questo caso ci si interroga²⁶¹ sia su un possibile intervento regolatore ad opera dei regolamenti parlamentari, sia sull'operatività o meno del divieto di “ripresentazione semestrale” del disegno di legge innanzi alla prima Assemblea che lo aveva approvato.

III - La Commissione paritetica

Altro istituto – si potrebbe dire “uscito dalla porta e rientrato dalla finestra” – introdotto dalla proposta di riforma istituzionale qui in esame è quello della commissione paritetica, disciplinata dalle disposizioni finali del disegno di legge, istituita presso il Senato.

L'articolo 13 del testo di riforma, prevede, infatti, l'istituzione presso il Senato della Repubblica della “Commissione paritetica per le questioni regionali, composta da un rappresentante per ciascuna Regione e Provincia autonoma, eletto, su proposta della Giunta, dai rispettivi Consigli tra i propri componenti e da un egual numero di senatori designati in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. La Regione Trentino- Alto Adige/Sudtirolo è rappresentata dai componenti eletti dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il Presidente della Commissione è nominato tra i senatori dal Presidente del Senato. La Commissione entro i termini e nei modi stabiliti dal Regolamento del Senato, esprime il parere sui disegni di legge riguardanti le materie di cui all'articolo 117, terzo comma e all'articolo 119 della Costituzione. Quando i pareri sono contrari o condizionati a specifiche modificazioni, le corrispondenti disposizioni sono sottoposte alla deliberazione del Senato con votazione nominale”.

Possiamo dire di essere al cospetto della vecchia e sempre inattuata Commissione per le questioni regionali integrata? Una “mutazione genetica” che, tuttavia, non subisce alterazioni nella sostanza.

²⁶¹ G.M. SALERNO, *op.cit.*

E che impone alcune doverose osservazioni di carattere generale.

In primo luogo il testo del d.d.l., non discostandosi da quanto statuito dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, ancora una volta, demanda ai regolamenti (non più genericamente parlamentari bensì a quello del Senato) l'individuazione dei termini e delle modalità di esercizio dei poteri della Commissione, attribuzioni peraltro di natura meramente consultiva, come esplicitato dal progetto di legge.

La Commissione paritetica è, infatti, chiamata ad esprimersi con un parere, la cui natura non è chiara - obbligatoria e vincolante, obbligatoria e non vincolante, non obbligatoria e non vincolante – tutte le volte in cui è all'esame dell'Aula v'è un disegno di legge che tocca gli ambiti materiali di cui all'articolo 117, terzo comma e 119 della Costituzione.

Un parere la cui forza, assai flebile, si concretizza nel dovere del Senato di procedere mediante votazione ad appello nominale allorché la Commissione si sia espressa negativamente o abbia imposto modificazioni al progetto di legge.

L'idea, secondo alcuni²⁶², sarebbe quella di creare una sorta di pressing politico-rappresentativo nei confronti dei Senatori da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle Province nelle cui circoscrizioni sono eletti: ma il legislatore pare dimenticare che l'elezione dei Senatori pur avvenendo su "base regionale" rappresenta pur sempre la nazione, ex art. 67 Costituzione.

E ciò in quanto i rappresentanti locali, secondo il testo della riforma costituzionale qui un esame, operano solo all'interno della Commissione paritetica e non già all'interno della Seconda camera: sembra, dunque, che il legislatore ancora una volta sia ricorso ad un placebo di quella tanto auspicata, quanto altrettanto inattuata, riforma del Senato, mediante l'istituzione presso quest'ultimo di una non ben precisata Commissione paritetica che, tuttavia, verrebbe interpellata solo a livello consultivo e solo qualora i disegni di legge riguardino le materie di cui alle succitate disposizioni.

Infatti, come osservato²⁶³, l'intervento della Commissione paritetica altro non è che un momento del procedimento legislativo funzionale alla espressione di un parere

²⁶² A.STERPA, *Redde rationem per le Regioni*, in *Federalismi.it*, 3.

²⁶³ A.PIRAINO, *op.cit.*, 5.

necessario sui disegni di legge nelle materie di cui sopra, ma non decisivo ai fini dell'iter legislativo, e ciò per quanto il momento consultivo costituisca comunque un'aggravante del procedimento.

In altre parole, un parere negativo o con modificazioni da parte della Commissione obbliga il Senato a procedere ad una votazione per appello nominale, elemento che trova la propria *ratio* nell'intento dell'attuale riformatore di far sì che la componente senatoriale sia chiamata a render conto del proprio operato e del proprio voto ai rappresentanti regionali che siedono in Commissione paritetica: ciò, tuttavia, non considera un duplice aspetto, il primo dei quali legato alla circostanza per cui i senatori sono pur sempre di origine partitica e non di provenienza territoriale e, dall'altro, che così come è stata pensata la riforma, i rappresentanti delle Regioni (ed i loro interessi) comunque non vengono convogliati in seno alla seconda Camera, sì da permanere a latere dell'organo legislativo.

A parer di chi scrive siamo in presenza di un'eccessiva forzatura, che vorrebbe far leva sulla natura territoriale della seconda Camera, o comunque proporsi (ancora una volta) come un "sistema passerella" verso la differenziazione delle due Camere, ma che in realtà fallisce il proprio obiettivo già solo per la laconicità delle espressioni utilizzate dall'attuale riformatore.

Anche se, a differenza della CPQR in versione integrata, la disposizione in esame si premura di costituzionalizzare le modalità di elezione dei rappresentanti di Regioni e Province in seno alla Commissione paritetica, individuando nella Giunta l'organo titolare di tale attribuzione che propone e porta in Consiglio i nominativi dei candidati, il legislatore contrappone a cotanta precisione una notevole approssimazione laddove demanda al Regolamento del Senato (forse perché la Commissione è istituita presso il Senato? E perché non elaborare un Regolamento d'intesa tra i due rami del Parlamento?) l'individuazione delle modalità procedurali di intervento della Commissione paritetica, utilizzando una locuzione – "modi e termini di intervento" - che dice tutto e niente, circa il funzionamento dell'organo in questione.

E ancora.

Il testo della riforma pare voler la parte di chi “lancia il sasso e poi nasconde la mano” in questo caso con la consapevolezza che, forse, un intervento maggiormente incisivo in punto di rappresentanza regionale e locale nella seconda Camera, non avrebbe trovato approvazione unanime in sede di discussione in Aula del d.d.l. e ciò alla luce di ulteriori considerazioni.

In primo luogo si deve osservare che la natura “paritetica” della Commissione attiene, comunque, al numero dei rappresentanti di Regioni e Province da un lato e di senatori dall’altro: non si assiste, pertanto, ad un ingresso formale ed ufficiale della componente locale nella seconda Camera, bensì ad una rappresentanza a latere, in un organo che, lo si ribadisce, ha natura meramente consultiva e non referente o deliberante.

Infatti, l’unico potere che viene riconosciuto alla Commissione è quello di imporre una votazione per appello nominale in Senato laddove essa abbia espresso parere contrario: ciò che certo non incide sull’iter legis della singola proposta che potrebbe comunque venire approvata nella versione originaria, senza che il parere della Commissione abbia un qualche rilievo.

L’unico effetto del voto nominale potrebbe essere quello di “responsabilizzare” (in contraddizione con la disposizione costituzionale che impone il divieto di mandato imperativo) i Senatori nei confronti delle circoscrizioni in cui sono stati eletti, ma il perseguimento di questo obiettivo è tutt’altro che scontato.

Se il ruolo dei rappresentanti di Regioni e Province è solo quello di esprimere un parere all’interno di un organo collocato a latere della Seconda Camera, senza poter in alcun modo incidere sul procedimento legislativo appare fuor di dubbio la distanza siderale che ancora si frappone alla nascita di un vero e proprio Senato “federale”.

A ciò si aggiunga il merito delle competenze della Commissione, chiamata ad esprimere un poco utile parere - come evidenziato da alcuni²⁶⁴ - ogni qualvolta il progetto di legge riguardi prevalentemente le materie di cui all’articolo 117, terzo comma e all’articolo 119 della Costituzione; innanzitutto non è data comprendere la portata dell’avverbio “prevalentemente” (come già evidenziato più sopra) ovvero se

²⁶⁴ A.STERPA, *op.cit.*

il criterio della prevalenza debba essere ricondotto a quanto statuito con plurime sentenze dalla Corte Costituzionale, ovvero se debba essere inteso in altro modo.

In secondo luogo è noto in dottrina l'ampio dibattito circa la partizione delle competenze legislative tra Stato e Regione e Stato-Regione: è assai consolidato, infatti, l'orientamento che ci dice che l'assegnazione di una specifica disciplina legislativa ad uno o all'altra non sia così automatico ed incontestabile, poiché più volte si è dovuti ricorrere all'intervento (non sempre chiarificatore) della giurisprudenza costituzionale, che ha sottolineato a più riprese come spesso non ci si trovi innanzi ad ambiti materiali che operano per compartimenti stagni, bensì a valori trasversali in cui debbono essere contemperati gli interessi di Stato e Regione. Infatti diverse pronunce²⁶⁵ hanno evidenziato la possibilità di individuare all'interno di un medesimo ambito materiale livelli diversi di intervento da parte del legislatore nazionale e/o regionale informato al criterio di adeguatezza; sicché la Corte Costituzionale discostandosi da un netto e rigido riparto di competenze materiali ha preferito "dare ascolto" alla pluralità di interessi sottesi ad una stessa materia, interessi che necessitano volta in volta di essere bilanciati.

Solo un'operazione di bilanciamento consente, infatti, di individuare il "peso preponderante", ovvero l'ambito materiale prevalente che, determina, quindi l'intervento del legislatore nazionale o regionale.

La suddetta tesi argomentativa è stata ulteriormente avallata dalla sentenza n. 407/2002 con cui la Consulta ha chiarito che gli elenchi riportati nell'articolo 117 della Costituzione non possono operare, come detto, per compartimenti stagni etichettati quali "materie in senso stretto", poiché vengono necessariamente intaccati da diversi interessi di diversa natura, che non possono essere bypassati, bensì necessitano di essere adeguatamente contemperati.

Da ciò discende un inevitabile intreccio di competenze²⁶⁶ che può essere di volta in volta districato solo dai criteri di ragionevolezza e proporzionalità, parametri che

²⁶⁵ Cfr. C. CIUFFETTI, *Brevi note sul testo di riforma costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato il 29 maggio 2012*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?" tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

²⁶⁶ C. CIUFFETTI, *op.cit.*

vengono sottoposti al vaglio del giudice costituzionale, chiamato così a valutarne la sussistenza.

Alla luce di quanto sin qui esposto, è evidente che l'intervento riformatore qui in esame si appalesa tutt'altro che di semplice applicazione il che equivale a dire che senza dubbio si rende necessaria un'ulteriore attività esegetica da parte degli operatori coinvolti.

E ancora, vi è chi²⁶⁷ si è interrogato sulla necessità ed opportunità di una revisione delle norme costituzionali che intervengono sulla relazione Parlamento-Governo alla luce di una serie di elementi che complicano il quadro normativo entro cui si muove l'intento riformatore del legislatore e che, contrariamente a quanto si potrebbe ritenere di primo acchito, non sono riconducibili alle disposizioni costituzionali – estremamente elastiche – sulla forma di Governo, bensì ad un meccanismo elettorale che, così come oggi configurato, si appalesa alla mercé di accordi partitici, diretti a conseguire, mediante coalizioni d'opportunità, l'accaparramento di seggi, più che a concentrarsi su programmi condivisi, sì da contribuire all'instabilità dell'esecutivo e, più in generale, del Paese.

Obiettivo che può essere perseguito e raggiunto solo partendo dai meccanismi di elezione dei rappresentanti, ovvero operare sul sistema di raccordo tra partiti e forma di Governo, cioè sulla legge elettorale.

Un passaggio che pare ormai improcrastinabile.

²⁶⁷ S. STAIANO, *Introduzione al seminario*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?” tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in *Federalismi.it*, p. 5.

IV. CAPITOLO

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Introduzione. – Genesi della Commissione per le questioni regionali (CPQR) – Prima parte: I. La l.c. n. 3/2001: la Commissione integrata – II. L'attività del Comitato paritetico e delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato – III. Un primo nodo: la CPQR “deve” o “può” essere integrata? - IV. Il problema delle fonti che disciplinano la CPQR – V. La composizione della CPQR integrata. - Segue. La componente regionale – Segue. La componente locale. - VI. Lo *status* dei rappresentanti. Parlamentari o meno? – VII. Le modalità di funzionamento e di deliberazione (quorum strutturale e funzionale) – VIII. Le competenze della CPQR in versione “integrata” – IX. I pareri della CPQR integrata e gli effetti sul procedimento legislativo – X. La fase transitoria. - Seconda parte: L'integrazione della CPQR come “palliativo” alla riforma della seconda Camera? – Conclusioni

Introduzione.

In tutti i capitoli precedenti si è proceduto ad una puntuale ricognizione e ad una attenta disamina dei progetti di riforma del bicameralismo avvicendatisi a far data dal 1948 sino ai giorni nostri, ovvero al recentissimo disegno di legge approvato dal Senato nel luglio 2012.

Si sono dunque analizzati nei contenuti i numerosi tentativi di revisione dell'assetto dell'organo parlamentare che hanno tutti avuto come protagonista la seconda Camera, ovvero il Senato, visto negli auspici dei riformatori, come sede di raccordo tra Stato e realtà regionali, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, avvenuta nel 2001.

Ora tutti i progetti sin qui analizzati si sono prodigati per addivenire a quello che potrebbe essere definito un “macro obiettivo”, vale a dire una modifica dell'assetto istituzionale, con una differenziazione della composizione e delle funzioni dei due rami del Parlamento, uno dei quali chiamato a rappresentare l'elettorato nazionale, l'altro, invece, di derivazione spiccatamente regionale.

Come visto, tuttavia, i vari tentativi di riforma del Senato sinora portati all'attenzione del legislatore nazionale ed ampiamente discussi dalla dottrina non hanno avuto esito positivo e ciò per diverse ragioni riconducibili, come ampiamente illustrato, a battute d'arresto in sede di discussione parlamentare, ovvero per il mancato raggiungimento della maggioranza in occasione di consultazione referendaria: sicché si potrebbe affermare con un buon margine di certezza che le ragioni del fallimento di questo macro obiettivo hanno natura prettamente politica, legate alla difficoltà di perseguire e, dunque, raggiungere una condivisione di fondo del merito della riforma.

Il presente capitolo si pone, invece, come un “passaggio di rottura” rispetto a tutto quanto suesposto, giacché “rispolvera” un’annosa e complessa questione, che punta su un “micro-obiettivo”: la riforma non già della seconda Camera e del bicameralismo perfetto, lasciato intatto, bensì l’integrazione (con rappresentanti di regioni ed enti locali, v. *amplius, infra*) di un organo bicamerale, ovvero la Commissione per le questioni regionali.

Elemento di rottura per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto perché si colloca come un obiettivo sicuramente meno ambizioso (ma non per questo di minor complessità od importanza) rispetto alla revisione dell’assetto istituzionale, giacché non inciderebbe – almeno in un primo momento – sulla composizione e sul funzionamento del bicameralismo che connota il nostro ordinamento, limitandosi invece ad affiancare al legislatore un organo (bicamerale) avente natura consultiva, integrato dalla componente regionale e chiamato ad intervenire in punto di procedimento legislativo allorché vengano in rilievo aspetti di matrice territoriale.

Ma l’aspetto ancor più rilevante del presente capitolo è che il voler considerare la diversa ipotesi di includere la componente regionale in una Commissione

bicamerale, quale alternativa, ancorché prodromica, ad una riforma di più ampio respiro della seconda Camera, racchiude in sé una contraddizione.

Significa, in altre parole, non già differenziare il bicameralismo, come variamente sperimentato nei diversi progetti di riforma sin qui descritti, bensì – paradossalmente – rafforzarlo, per mezzo di un organo che è, giustappunto, bicamerale.

Una contraddizione che solo la prassi, vale a dire l'attuazione di quanto prescritto dal legislatore del 2001, potrebbe risolvere, laddove l'integrazione potrebbe, invero, rappresentare o un momento di passaggio, transitorio, verso il più ambizioso traguardo di riforma strutturale dell'ordinamento, ovvero l'approdo definitivo, nel caso in cui il disegno riformatore della Seconda Camera non giunga mai a compimento, come del resto si è verificato sinora.

Trattasi, dunque, di una contraddizione teorica, che potrebbe anche venir meno alla luce delle restituzioni pratiche, ad oggi insussistenti.

Ecco perché pare opportuno approfondire il tema della (mancata) integrazione della Commissione per le questioni regionali, quale valida alternativa – non necessariamente transitoria – alla riformulazione dell'assetto bicamerale paritario.

Genesi della CPQR. Composizione e funzioni ante riforma del 2001.

La genesi della Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ordinamento italiano è stata, come acutamente osservato²⁶⁸, tutt'altro che condivisa in seno all'Assemblea costituente; tuttavia, essa servì a superare le divergenze tra chi voleva che la decisione di sciogliere un consiglio regionale fosse assunta previo parere di un organo/giudice di legittimità (Consiglio di Stato) e chi invece voleva fosse deliberata solo dopo aver sentito un organo politico (Senato)²⁶⁹.

²⁶⁸ L. CASTELLI, *Il Senato: ragioni, modelli, vicende*, op.cit., p. 223.

²⁶⁹ P. SICONOLFI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione*, 2003, 1, 107-156.

Alla fine l'accordo si allineò a quella che era la "proposta Perassi", vale a dire l'istituzione di una "*commissione di deputati e senatori composta nei modi stabiliti dalla legge*"²⁷⁰, con ciò devolvendo la funzione consultiva (anche se, come ha ricordato Fusaro²⁷¹ essa fu chiamata "per le questioni regionali" quasi ad implicare attribuzioni più ampie del solo parere sullo scioglimento, ben potendosi occupare, a titolo esemplificativo, dell'istruttoria sugli Statuti) ad un organo avente natura politica ed al contempo che fosse espressione di entrambe le Camere in composizione paritetica.

In questo modo la Commissione per le questioni regionali²⁷² faceva ufficialmente il suo ingresso nella Carta Costituzione, come singolare esperienza, essendo l'unica commissione parlamentare ivi espressamente prevista.

La Commissione, disciplinata dall'articolo 126, 4° comma della Costituzione (successivamente modificato dall'art. 4 della legge cost. n. 1/1999, anche se non nella parte che riguarda la previsione di detta commissione, attualmente contenuta nel 1° comma del novellato art. 126)²⁷³ fu istituita dall'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (articolo inserito in un provvedimento dedicato interamente alla costituzione ed al funzionamento degli organi regionali)²⁷⁴, il quale ha previsto che la composizione della stessa sia informata ad un criterio di proporzionalità²⁷⁵.

²⁷⁰ Cfr. L.CASTELLI, op.cit., p. 225.

²⁷¹ C.FUSARO, *Lontani surrogati e vecchi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

²⁷² Sul cui ruolo cfr. *inter alios*, G.F. CIAURRO, *Vecchie e nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *Parlamento e Regioni: necessità di un raccordo*, in *Stato e Regione*, 1979, 6, p. 5; G.STORCHI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 880 ss.

²⁷³ R.BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 213.

²⁷⁴ La disposizione originaria stabiliva quanto segue. "*La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126, quarto comma, della Costituzione, e' composta di quindici deputati e quindici senatori designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità. Essi rimangono in carica per la durata delle legislature delle rispettive Camere. La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari. I membri della Commissione non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere.*" Tale disposizione è stata successivamente modificata dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970 n. 775 (rubricata "Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249") che ha aumentato il numero dei componenti della Commissione, innalzandolo a venti (deputati) più venti (senatori).

²⁷⁵ Fonte: http://parlamento.camera.it/organismi_bicamerale/16/43/48/52/scheda_commissione.asp.

Tra le sue competenze²⁷⁶ è ovviamente da ricordare, *in primis*, il ruolo consultivo che le viene riconosciuto espressamente dall'articolo 126 della Costituzione nei casi di scioglimento dei consigli regionali.

Ulteriori attribuzioni le sono state successivamente conferite dalla legislazione ordinaria: tra quelle consultive si ricordano il parere al Governo in caso di conclamata inattività degli organi regionali comportante l'inadempimento ad obblighi di fonte comunitaria²⁷⁷, ovvero quello reso in caso di mancato raggiungimento di un'intesa tra amministrazione centrale competente ed enti locali interessati dalla realizzazione di un'opera pubblica²⁷⁸.

E ancora.

L'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri riferisca alla Commissione circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e province autonome.

Ulteriore competenza consultiva attribuita alla Commissione²⁷⁹ è quella legata ai decreti legislativi diretti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi, ovvero l'intervento nel procedimento per l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, di atti di coordinamento tecnico, e delle direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, allorché non si concluda, entro il termine ordinario, la procedura dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (o con la singola Regione interessata).

Di notevole rilievo poi le ulteriori funzioni attribuite alla Commissione (sempre aventi carattere consultivo) ad opera dei regolamenti parlamentari: dai pareri sui progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie di cui all'articolo 117, o di

²⁷⁶ Per una ricognizione delle competenze della Commissione per le questioni regionali, si veda, *inter alios*, A.BARBERA, C.FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012; R.BIN, G.PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011; T.MARTINES, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005.

²⁷⁷ Così articolo 6 del D.p.R. n. 616 del 24 luglio 1977.

²⁷⁸ Così articolo 81 del d.p.r. n. 616 del 1977 e s.m.i.

²⁷⁹ Cfr. Legge n. 59 del 15 marzo 1999, articoli 6-8 e 11.

competenza delle Regioni a statuto speciale, o attinenti all'attività legislativa e/o amministrativa regionale²⁸⁰; all'intervento della Commissione nelle ipotesi in cui l'esecutivo, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, promuova questione di merito innanzi alle Camere per contrasto di interessi su una legge regionale²⁸¹.

Ed ancora: è previsto, dall'articolo 118-bis, comma 1, del Regolamento della Camera e dall'articolo 125-bis del Regolamento del Senato, che il documento di programmazione economico finanziaria, una volta esaminato dalla Commissione bilancio, sia sottoposto a parere ed osservazioni di quella per gli affari regionali²⁸².

Non mancano, tuttavia, previsioni di competenze riconducibili all'attività parlamentare di controllo²⁸³, che affiancano quelle propriamente consultive, sinora descritte.

Ed in particolare si richiama la l. n. 281/1970, il cui articolo 17 prevede una delega del Parlamento al Governo per *“l’emanazione di decreti per il passaggio delle funzioni amministrative e del personale statale alle Regioni”*.

Il Governo, tuttavia, prima di emanare il suddetto decreto è tenuto a “chiamare in causa”, oltre che le Regioni, anche la commissione parlamentare per le questioni regionali, affinché la stessa esprima il proprio *“parere”*; ebbene, anche se ad una prima lettura tale attività parrebbe assumere i connotati della consultazione, a ben vedere, secondo quanto avallato da autorevole dottrina²⁸⁴, il modo in cui la stessa ha assolto tale funzione ed il rapporto tra contenuto dell'atto della Commissione, da un lato, e norme deliberate dall'esecutivo, dall'altro, lasciano invero intravedere

²⁸⁰ Così articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato, articolo 102, comma 3 del Regolamento della Camera.

²⁸¹ Così articolo 102 Regolamento Camera e articolo 137 Regolamento Senato.

²⁸² Per una ricostruzione esaustiva delle competenze della Commissione, cfr., *ex multis*, V.VICENZI, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in E.ROSSI, *Studi pisani sul parlamento II*, Edizioni Plus, 2006, p. 430 ss.; V. DI CIOLO e L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 338 e ss.

²⁸³ Cfr. G.ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979.

²⁸⁴ Così A.MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Atti del Convegno, *La via italiana alle Regioni*, Milano, 1975, p. 103 e ss.

l'esercizio di un'attività di controllo, sostanzialmente compartecipativa al processo di determinazione delle norme²⁸⁵.

- PARTE PRIMA -

I. La L.C. n. 3/2001: la Commissione integrata

Volendo considerare l'ipotesi della Commissione parlamentare per le questioni regionali quale strada alternativa alla tanto auspicata (e mai attuata) riforma della seconda camera (su cui si veda *infra*) non si può qui prescindere dalla pietra miliare che ha gettato le basi di tale prospettiva, ovvero l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, recante "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*"²⁸⁶, il primo esperimento di partecipazione viva delle Regioni e delle altre autonomie della Repubblica al procedimento legislativo dello Stato²⁸⁷.

Da un punto di vista formale, infatti, l'art. 11 della legge costituzionale 3/2001 è una disposizione che rappresenta un *unicum*, almeno nella nostra storia costituzionale, in sé avendo la duplice caratteristica di autodefinirsi come provvisoria e di auto individuare il proprio limite temporale di validità in una nuova revisione costituzionale, che interessi in questo caso il Titolo I della parte seconda della

²⁸⁵ Così L.CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, 1993, p. 87.

²⁸⁶ Per un approfondimento sulle funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali anteriormente all'entrata in vigore della l.c. n. 3/2001, cfr., A. MANZELLA, op.cit., 101; V. VICENZI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Esperienze e prospettive*, in *Stato e Regione*, 1975, 1; G.F. CIAURRO, *Vecchie e nuove competenze della commissione parlamentare per le questioni regionali - Parlamento e Regioni: necessità di un raccordo*, in *Stato e Regione*, 1979, nn. 6 e 7; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979; G.STORCHI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1981, 865 ss.; G.ABAGNALE - A.CUSMANO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in AA.VV., *Le Regioni fra il potere centrale e il potere locale*, Firenze, 1982, 177 ss.; P. CARETTI, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali ed il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, 333 ss.; V.VICENZI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali: proposte di modificazione delle vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 1983, 113 ss.; D.DOMINICI, *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, vol. 7.

²⁸⁷ Così E. ALBERTI CASELLATI, *Il nodo della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Parlamenti Regionali*, 2001, 3, p. 46.

Costituzione, da cui consegue anche una funzione programmatica di dubbio significato costituzionale²⁸⁸

Invero, tale disposizione, che si pone programmaticamente come norma provvisoria²⁸⁹, prevede, infatti, che *“sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.”*

Inoltre, qualora i progetti di legge riguardino le materie di cui agli articoli 117, comma 3 e 119 della Costituzione, l'Assemblea è chiamata a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle norme sulle quali la Commissione integrata abbia espresso parere contrario o favorevole condizionato e la Commissione di merito non l'abbia recepito”.

Il legislatore ha così previsto che i regolamenti di Camera e Senato “possano prevedere”, una possibile integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali a Regioni, Province ed enti locali.

Ad oggi, tuttavia, il predetto articolo 11 è rimasto “lettera morta”, poiché le Camere non si sono sinora avvalse della predetta facoltà di integrazione dei componenti della commissione, per le ragioni di ordine prettamente politico, che meglio si avranno modo di analizzare in chiusura.

E questo nonostante, appena dopo l'entrata in vigore della suddetta legge costituzionale, i Presidenti dei due rami del Parlamento avessero risposto con “meritoria sollecitudine”²⁹⁰ - ma solo iniziale - alle indicazioni del legislatore,

²⁸⁸ M. OROFINO, *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, Università degli Studi di Siena, 2002, 1-18 pp.

²⁸⁹ P.SICONOLFI, *op. cit.*, p. 107.

²⁹⁰ E.BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 gennaio 2002.

istituendo un Comitato paritetico²⁹¹ incaricato di svolgere una prima indagine sulle implicazioni regolamentari conseguenti all'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale²⁹².

Proprio per tale ragione, si rende doverosa una puntuale disamina dell'attività istruttoria²⁹³ espletata subito dopo l'emanazione della predetta disciplina transitoria, sia perché si tratta delle prime proposte elaborate in sede parlamentare, sia perché esse rappresentano comunque un punto di (ri)partenza allorché si decidesse di dare concreta attuazione al predetto processo integrativo.

II. L'attività del Comitato paritetico e delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato.

Come accennato appena sopra, i Presidenti delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, proprio per dare attuazione (una forte spinta iniziale che ha successivamente subito un'improvvisa battuta d'arresto) alla disposizione costituzionale di ampliamento (sia quantitativo che qualitativo) dei componenti della CPQR, provvedevano a designare un Comitato paritetico²⁹⁴ formato da quattro esponenti per ciascun ramo del Parlamento la cui attività istruttoria ha preso avvio il 4 dicembre 2001; durante la sua prima fase di lavoro esso ha progressivamente fatto proprie le posizioni espresse dall'Esecutivo, dai rappresentanti della Conferenza dei

²⁹¹ Giunta per il regolamento del Senato, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 23 ottobre 2001; Giunta per il regolamento della Camera, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 17 ottobre 2001.

²⁹² L.SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004, 143-144, p. 85.

²⁹³ *Inter alios*, si veda: "Relazione di accompagnamento alle ipotesi di modifiche regolamentari predisposte dal Comitato paritetico", "Ipotesi di norme regolamentari relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001", consultabili nei *Resoconti delle Giunte per il Regolamento di Senato e Camera* del 4 e 5 giugno 2002; "Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", Giunta per il regolamento, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 28 novembre 2002, pp. 5 e 16.

²⁹⁴ Il comitato era formato dai seguenti componenti: deputati Boato, Cristaldi, Deodato e Montecchi e i senatori D'Onofrio, Mancino, Manieri e Peruzzotti. I lavori del Comitato sono stati coordinati dal senatore Mancino, cfr. AC. XIV Legislatura, Giunta per il Regolamento, resoconto del 5 giugno 2002, reperibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

Presidenti delle Regioni, dei Presidenti dei Consigli regionali, nonché di ANCI, UPI e dell'Ufficio di Presidenza della CPQR.

Questa prima fase di indagine circa l'attuazione dell'art. 11 mediante un'integrazione dei regolamenti parlamentari con disposizioni attinenti alla Commissione integrata dalla componente regionale e locale, si concludeva con la presentazione di alcune ipotesi di modifica inoltrate alla Presidenza di ciascuna Camera, unitamente ad una relazione illustrativa dell'iter argomentativo percorso, nonché di una proposta (parzialmente) alternativa elaborata dall'onorevole Giovanni Deodato, proposta condivisa dall'onorevole Nicolò Cristaldi e dal sen. Luigi Peruzzotti²⁹⁵. Il Comitato chiuse i suoi lavori il 10 aprile 2002.

Un'ulteriore appendice istruttoria fu affidata ad un Comitato definito convenzionalmente "deputazione ristretta"²⁹⁶ e composto dai deputati Boato e Deodato, nonché dai senatori Mancino e Pastore, le cui risultanze possono essere sintetizzate come segue: competenze e composizione della Commissione integrata (c.d. CPQRI), modalità di deliberazione e di funzionamento della stessa, nonché effetti dei pareri espressi in seno alla CPQRI rispetto all'intero procedimento legislativo, elementi che hanno tutti dato adito ad un ampio dibattito dottrinale, come meglio si avrà modo di illustrare nel prosieguo della trattazione.

Occorre, a questo punto, esaminare quelli che sono stati i risultati della suddetta "doppia attività istruttoria"²⁹⁷ (Comitato allargato e Comitato ristretto), avendo cura di iniziare da quello che è il primo vero problema che si pone in tema di integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, ovvero quello delle fonti normative coinvolte²⁹⁸.

²⁹⁵ Così si legge nel resoconto del 5 giugno 2002, *cit.*

²⁹⁶ Sulla natura del "Comitato ristretto" cfr., *ex multis*, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, p. 230.

²⁹⁷ P. SICONOLFI, *op. cit.*, p. 134.

²⁹⁸ L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1114.

III. Un primo nodo: la CPQR “deve” o “può” essere integrata?

La prima questione che merita di essere chiarita è se l'integrazione abbia carattere facoltativo o immediatamente precettivo: dubbio sorto in ragione della dizione letterale della disposizione in esame, il cui primo comma – *“sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”* – parrebbe introdurre una facoltà, mentre il secondo comma – *“quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”*- potrebbe lasciare ad intendere la necessità di dar corso al processo d'integrazione²⁹⁹.

Questa ambiguità deriva dall'utilizzo del verbo servile “potere” che nel linguaggio giuridico potrebbe sia limitarsi ad introdurre una mera facoltà in senso tecnico, sia esprimere un comportamento doveroso in presenza di determinate circostanze: conferire cioè il potere di apprezzare discrezionalmente i presupposti di fatto, con la precisazione che in presenza di determinati presupposti l'esercizio del potere non è libero ma doveroso³⁰⁰.

La dottrina non poteva che dividersi sul punto: da un lato vi è chi³⁰¹ ha interpretato la locuzione “possono” come una sorta di ampliamento del ventaglio di competenze,

²⁹⁹ E.CATELANI, *L'attualità dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali anche dopo la “bozza” di Lorenzago*, reperibile al link: <http://www.forumcostituzionale.it/site/>.

³⁰⁰ P. SICONOLFI, *op. cit.*, 113.

³⁰¹ N.LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 2, p. 379 e ss.; *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare*

travalicando quelle ordinariamente attribuite loro dall'art. 64 Cost., così prevedendo l'intervento in tema di esercizio della funzione legislativa da parte della componente regionale e locale, giustappunto individuata ed integrata dal regolamento medesimo. Tale attribuzione consentirebbe ai regolamentari parlamentari di intervenire in una zona d'ombra inesplorata, non generando, tuttavia, un obbligo di disciplinare la materia; tale facoltatività sarebbe desumibile sia dalla lettera della norma che dal contesto³⁰².

Sulla base di questa interpretazione il processo di integrazione della Commissione sarebbe rimesso alla discrezionalità dei regolamenti³⁰³, poiché il primo comma sancisce una mera facoltà ed il secondo detterebbe la relativa disciplina applicativa. Per contro vi è chi³⁰⁴, ritenendo di dover sganciare il primo comma dal secondo (immediatamente vincolante per ciò che concerne l'aggravamento procedimentale e, di riflesso, incidente sulla modifica dei regolamenti prevista dal primo) ha definito l'integrazione della Commissione come disposizione avente carattere immediatamente precettivo³⁰⁵.

Alcuni autori si sono spinti oltre, giungendo ad elaborare ulteriori argomentazioni – rispetto al mero riferimento alla dizione letterale della norma - che depongono tutte egualmente a favore della immediata vincolatività dell'articolo 11³⁰⁶.

quanto prima la composizione della commissione parlamentare per le questioni, in *Federalismi.it*, 2007; contra V.LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.federalismi.it*.

³⁰² P. SICONOLFI, *op. cit.*, 114.

³⁰³ Avallata dagli Onorevoli Deodato, Cristaldi e Peruzzotti, come acutamente osservato da R.BIFULCO, in *Ipotesi normative attorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2002, laddove, facendo riferimento al Resoconto della Giunta per il Regolamento del 5 giugno 2002 – in

http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200206/0605/html/15/comunic.htm - rileva che secondo la teoria elaborata dai tre onorevoli l'istituzione della CPQR "in composizione integrata" non sarebbe affatto obbligatoria, bensì meramente facoltativa.

³⁰⁴ Tra cui R.BIFULCO, *op.cit.*

³⁰⁵ In tal senso, S.MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, p. 316 e ss.; S.LABRIOLA, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 3, 2001, p. 923 e ss.

³⁰⁶ Cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 230.

Ancorare la vincolatività dell'integrazione al testo letterale della disposizione, in assenza di un preciso strumento teso a sanzionare la mancata attuazione dell'art. 11, significa assimilare il ritardo nell'integrazione ad una "mancata attuazione" anziché ad una vera e propria scelta politica di non avvalersene.

Un primo ordine di ragioni riveste natura sistematica, rinvenibile nella connessione tra i due commi della disposizione in esame: poiché il secondo integra le caratteristiche di imperatività della norma, l'integrazione di cui al primo comma non può che essere considerata *condicio sine qua non* dell'effettiva operatività del secondo, avente pertanto carattere necessario e non facoltativo³⁰⁷.

La seconda argomentazione poggia sulla volontà del legislatore, così come manifestata in sede di lavori preparatori³⁰⁸, dai quali è emerso che l'espressione

³⁰⁷ A. D'ATENA, *La riforma della riforma. Uno sguardo dopo il referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2001, p. 630; F. RESCIGNO, *l'art. 11 e la promessa della Camera delle Regioni*, in E. ROZO ACUNA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 185.

³⁰⁸ Iter dei lavori preparatori: Camera dei deputati (atto n. 4462) - 1a deliberazione: Presentato dall'on. Poli Bortone Adriana il 20 gennaio 1998.

Assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 16 febbraio 1998, con pareri delle commissioni II, III, V, VI e Parlamentare per le questioni regionali.

Esaminato dalla I commissione, in sede referente, il 14, 20, 21, 27, 28, 29 aprile 1999; il 4, 5, 6, 12, 19, 20, 25, 26 e 27 maggio 1999; il 1o e 2 giugno 1999; il 13, 14, 19, 27, 28 ottobre 1999; il 9, 10, 11 novembre 1999.

Relazione scritta presentata l'11 novembre 1999 (atto numeri 4462, 4995, 5017, 5036, 5181, 5467, 5671, 5695, 5830, 5856, 5874, 5888, 5918, 5919, 5947, 5948, 5949, 6044, 6327, 6376/A) - relatori on. Soda e on. Cerulli Irelli.

Esaminato in aula il 12, 15, 19, 26 novembre 1999; il 19, 20, 21 settembre 2000 ed approvato il 26 settembre 2000 in un testo unificato con atti n. 4995 (on. Migliori); n. 5017 (on. Volontè ed altri); n. 5036 (d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto); n. 5181 (on. Contento ed altri); n. 5467 (on. Soda ed altri); n. 5671 (on. Fontan ed altri); n. 5695 (on. Pepe Mario ed altri); n. 5830 d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri D'Alema e del Ministro per le riforme istituzionali Amato); n. 5856 (on. Novelli); n. 5874 (on. Paissan ed altri); n. 5888 (on. Crema ed altri); n. 5918 (on. Fini ed altri); n. 5919 (on. Garra ed altri); n. 5947 (d'iniziativa del Consiglio regionale della Toscana); n. 5948 (on. Zeller ed altri); n. 5949 (on. Caveri); n. 6044 (on. Follini ed altri); n. 6327 (Bertinotti ed altri); n. 6376 (on. Bianchi Clerici ed altri).

Senato della Repubblica (atto n. 4809) - 1a deliberazione: Assegnato alla 1a commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 29 settembre 2000, con pareri delle commissioni 2a, 3a, 4a, 5a, 6a, 7a, 8a, 9a, 10a, 11a, 12a, 13a, della Giunta per gli affari delle Comunità europee e della Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

Esaminato dalla 1a commissione, in sede referente, il 3, 4, 5, 12, 18, 19, 25 ottobre 2000; il 7, 8, 9 novembre 2000.

Esaminato in aula il 10, 13, 14, 15, 16 novembre 2000 ed approvato il 17 novembre 2000.

Camera dei deputati (atto n. 4462-B) - 2a deliberazione: Assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 27 novembre 2000 con il parere della commissione parlamentare per le questioni regionali.

Esaminato dalla I commissione (Affari costituzionali) il 6 febbraio 2001.

“*possono prevedere*” altro non è se non una mera clausola di stile, utilizzata per “*una forma di rispetto nei confronti dell’autonomia regolamentare di Camera e Senato*”³⁰⁹.

Terza ragione, ma non certo ultima per importanza, si consideri l’atteggiamento tenuto dalle Camere, che per parte loro hanno dimostrato di ritenere il dettato costituzionale immediatamente vincolante nei loro confronti, come del resto attesta l’immediato avvio del procedimento di istruttoria – poi arenatosi – per addivenire all’integrazione dell’organo bicamerale³¹⁰: infatti, con lettera dell’11 ottobre 2001, subito dopo il referendum del 7 ottobre, il Presidente del Senato propose al Presidente della Camera lo svolgimento di un’istruttoria comune da parte delle rispettive Giunte per il regolamento, mediante la costituzione di un apposito Comitato paritetico. Nelle more dei lavori del Comitato le Giunte per il regolamento di Camera e Senato procedevano all’integrazione dei rispettivi regolamenti, come segue³¹¹.

La Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica in data 23 ottobre 2001 deliberava all’unanimità il testo del seguente parere: “*in attesa dell’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, la 1^a Commissione permanente – in via sperimentale e transitoria – esprime parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti a parere parlamentare, al fine di valutarne la conformità al*

Esaminato in aula il 23 febbraio 2001 ed approvato il 28 febbraio 2001.

Senato della Repubblica (atto n. 4809-B) - 2° deliberazione:

Assegnato alla 1a commissione (Affari costituzionali, in sede referente, il 1 marzo 2001.

Esaminato dalla 1a commissione il 6 e 7 marzo 2001.

Esaminato in aula ed approvato l'8 marzo 2001.

³⁰⁹ N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G.VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Edizioni Plus, 2003, p. 140 e ss.

³¹⁰ M.ZANINI, *La Bicamerale allargata. Questioni regolamentari*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 6, p. 15 e ss.; S.MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, op. cit., p. 317.

³¹¹ P.SICONOLFI, *op. cit.*, 114.

mutato assetto costituzionale del riparto delle competenze normative fra lo Stato e le regioni. Si applica a tal fine, per quanto occorra, l'articolo 100, comma 7, primo periodo del regolamento”.

Da parte sua, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, nella seduta del 16 ottobre 2001, così deliberava: *“la Commissione affari costituzionali, secondo quanto già previsto dall'articolo 75, comma 1, del regolamento e come specificato nel punto 7.3. della lettera circolare del Presidente della Camera n. 1 del 10 gennaio 1997 sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni, esprime, per ogni progetto di legge, il parere sugli aspetti di legittimità costituzionale e sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello stato, avendo riguardo in particolare al riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione. La Commissione esprime il parere sul testo risultante dalle modifiche introdotte nel corso dell'esame i sede referente che non può concludersi prima che tale parere sia stato espresso. La Commissione affari costituzionali esprimerà, altresì, in via sperimentale, il parere sugli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati in Assemblea che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. A tal fine, il Presidente della Camera stabilirà, ove occorra, il termine entro il quale deve essere espresso il parere della Commissione affari costituzionali.*

Prima della votazione di ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo, il Presidente ricorderà pertanto all'Assemblea il parere della Commissione affari costituzionali ove esso sia contrario o sia favorevole condizionatamente all'introduzione di modificazioni specificamente formulate”.

IV. Il problema delle fonti normative che disciplinano la CQPR integrata

Un secondo nodo da sciogliere parlando di CPQR in versione “integrata” attiene alle fonti normative chiamate a disciplinare le forme e le modalità di integrazione della Commissione.

Il problema nasce, ancora una volta, dalla dizione letterale della disposizione normativa più sopra richiamata, ovvero il testo dell’articolo 11 della legge costituzionale il quale rinvia ai soli Regolamenti parlamentari l’eventualità e le modalità dell’integrazione della CPQR³¹².

Nonostante il testo della legge costituzionale, v’è da evidenziare che l’allora Presidente della Camera, on. Casini, nel corso della seduta del 16 ottobre 2001, ha avuto modo di affermare che la disciplina relativa all’integrazione della Commissione – cito testualmente – “dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi”³¹³.

Secondo Casini, infatti, *“sul piano dei Regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l’attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dalle espressioni dei pareri della Commissione medesima”*, mentre, *“sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati a integrare la Commissione”*.

L’ex Presidente della Camera, quindi, ipotizzava dunque un quadro composito in tema di fonti normative chiamate a disciplinare il graduale processo di integrazione della CPQR: *in primis* i Regolamenti di Camera e Senato, che dovrebbero normare l’attività della Commissione nonché gli effetti dei pareri espressi, oltre ovviamente a quanto disposto dal secondo comma dell’art. 11; in secondo luogo la legge ordinaria,

³¹² L.GIANNITI, *L’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, op.cit., 1113.

³¹³ Sulla necessità che una pluralità di fonti siano chiamate a disciplinare la CPQR integrata, si veda in dottrina: C.FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in <http://www.unife.it/forumcostituzionale>; N.LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost*, in G.TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, 2002, p. 103 e *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G.VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, p. 137 e ss.

chiamata ad occuparsi dell'individuazione della componente "integrante" la Commissione, disciplinando al contempo le modalità di ripartizione della rappresentanza tra Regioni ed enti locali, i meccanismi propri di individuazione dei singoli rappresentanti nonché lo *status* di questi ultimi.

Infine, vi è chi ha ipotizzato³¹⁴, oltre all'intervento di un Regolamento interno della Commissione integrata (il quale prospetterebbe ben più di un nodo da sciogliere, primo dei quali riconducibile all'individuazione dell'organo deputato alla sua deliberazione), quello delle fonti regionali chiamate a definire le modalità con cui gli esecutivi o i Consigli regionali dovrebbero esercitare le competenze loro attribuite dalle predetti fonti di disciplina della CPQR integrata, ovvero procedere all'individuazione dei propri rappresentanti in seno alla stessa.

L'opzione paventata dall'On. Casini di fare perno sulla normativa statale anziché su quella regionale quanto alle modalità ed al numero dei componenti "aggiunti" della Commissione in versione integrata, certamente riflette la considerazione per cui i Regolamenti parlamentari hanno spiccatamente la qualifica di "atti di autonomia interna" delle Camere e non già di fonti in senso stretto dell'ordinamento giuridico generale; pertanto sarebbero inidonei a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare tra le quali, per l'appunto, l'individuazione della componente regionale in seno alla CPQR integrata.

Ulteriore argomentazione che, secondo autorevole dottrina³¹⁵, deporrebbe a favore della fonte normativa ordinaria in luogo di quella regolamentare, è desumibile dalla disposizione costituzionale più volte richiamata, ovvero l'articolo 126, primo comma, il quale fa esplicito rinvio alla legge affinché quest'ultima disciplini compiutamente la Commissione per le questioni regionali: in linea con questa chiave interpretativa nel 2008 il deputato Zeller ha depositato l'iniziativa legislativa AC 1956 - ancora ad oggi in fase di istruttoria presso la Commissione affari

³¹⁴ L. GIANNITI, *op. cit.*, 1114.

³¹⁵ P. SICONOLFI, *op. cit.*, 117 che nel suo scritto richiama testualmente L. GIANNITI, *op. cit.*, 1115.

costituzionali - avente ad oggetto la modifica dell'articolo 52 della legge n. 62 del 1953 (sulla composizione della Commissione).

Vero è che, come acutamente osservato, da un punto di vista prettamente teorico sussistono diversi argomenti a sostegno della tesi che vorrebbe fare ricorso ai regolamenti parlamentari per disciplinare l'implementazione della CPQR; sotto un primo profilo si consideri il tenore letterale dell'art. 11 che rimanda ai "Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica" con ciò lasciando ad intendere che siano proprio questi ultimi ad assolvere la funzione di integrare la Commissione con la componente regionale, non tanto come atti distinti di ciascun ramo del Parlamentare, bensì come unico provvedimento di natura non legislativa avente sì la forma di un regolamento, ma in sostanza la veste di una nuova fonte dell'ordinamento³¹⁶.

Al dato letterale si affiancano considerazioni di carattere pratico che depongono in via preferenziale per l'utilizzo del Regolamento, anziché della legge ordinaria allorché si parli di integrare la CPQR³¹⁷, ancorate da un lato alla maggiore agilità della procedura di correzione e successiva integrazione del regolamento rispetto ad una norma di rango primario e, dall'altro, alla speciale maggioranza richiesta ai fini dell'approvazione – ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione sarebbe, infatti, necessaria la maggioranza qualificata - il che consentirebbe, *de iure condendo*, di coagulare intorno alle proposte di modifica il più ampio consenso possibile.

Infatti, non vi è chi non veda³¹⁸ come le norme regolamentari, nel momento in cui sono chiamate a disciplinare la partecipazione alla Commissione dei rappresentanti di Regioni ed enti locali, riescano a dispiegare la propria efficacia anche nei

³¹⁶ L. GIANNITI, *op.cit.*, 1115.

³¹⁷ L. GIANNITI, *Ipotesi di normativa sulla composizione e sul funzionamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 1028 e ss.; contra R. DE LISO, *Osservazioni sull'art. 11 della legge di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 1.

³¹⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale II*, Padova, 1984, p. 160 e ss.; A. MANZELLA, *Commento all'articolo 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, tomo II, Art. 64-69, Bologna-Roma, 1986, p. 27 e ss.; L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

confronti di soggetti che sono terzi ed esterni rispetto al procedimento, così travalicando il carattere che li vuole tipicamente *interna corporis acta*³¹⁹.

V. La composizione della CPQR integrata

Ulteriore aspetto da affrontare nell'analisi del processo di integrazione della Commissione per le questioni regionali, attiene alla composizione della stessa, in versione integrata, posto che l'art. 11, comma 1, fa riferimento alla "partecipazione" alla CPQR di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Come spesso accade, la locuzione utilizzata dal legislatore lascia aperti numerosi interrogativi, sia a monte dell'operazione di individuazione dei "componenti locali", sia per quanto concerne il funzionamento della Commissione una volta integrata.

Per quanto concerne il primo aspetto, esso attiene sia al dato quantitativo (ovvero quanti sono e come devono incidere i rappresentanti regionali e locali sull'assetto della CPQR?) che a quello qualitativo (chi sono, come sono e da chi vengono scelti i rappresentanti in seno alla CPQR?); mentre per quanto riguarda il funzionamento della CPQR v'è da chiarire sia lo *status* dei rappresentanti di Regioni ed enti locali sia il loro peso in seno all'organo bicamerale.

In punto di individuazione dei componenti che andrebbero ad integrare la Commissione si prospettano diversi aspetti problematici da risolvere, come anticipato più sopra: innanzitutto come ripartire i rappresentanti delle autonomie tra Regioni ed enti locali; in secondo luogo si pone il problema di individuare l'organo deputato alla scelta dei componenti da destinare alla CPQR che, per le Regioni potrebbe ravvisarsi o nel Consiglio o nella Giunta regionale, mentre per gli enti locali si pone l'ulteriore problema se adottare una scelta analoga a quella delle Regioni o criteri alternativi.

³¹⁹ F.MODUGNO, *In margine al "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo*, op. cit., p. 3 e ss.

Ulteriore aspetto da risolvere attiene alle categorie dei soggetti fra le quali possono essere scelti i rappresentanti delle autonomie e degli enti locali con conseguente regolamentazione del loro *status*.

Ora, quanto al primo quesito di ordine quantitativo, già si è detto ampiamente più sopra, laddove si è ricordato che la legge istitutiva della Commissione per le questioni regionali ha previsto una composizione paritetica, tra componente di estrazione parlamentare e componente extra-parlamentare, sicché ai quaranta membri parlamentari si dovrebbero affiancare altrettanti rappresentanti delle autonomie, secondo la seguente partizione: ventidue membri regionali (uno per ogni Regione e due per le Province autonome) e diciotto membri locali (tredici per i Comuni e cinque per le Province)³²⁰.

Più precisamente, secondo parte della dottrina (Mangiameli) sul punto possono essere formulate due ipotesi³²¹, l'una tesa ad equiparare rappresentanza statale e regionale; l'altra volta a far prevalere quest'ultima rispetto alla componente nazionale.

Anche se, è *ictu oculi* evidente, che avallando la prima delle soluzioni qui prospettate ci si allontanerebbe inevitabilmente da quel concetto di Camera delle Regioni che, invece, pare essere il vero obiettivo del legislatore costituzionale del 2001, così appiattendo il contributo regionale rispetto alla formazione del parere in seno all'organo bicamerale.

Nel caso invece di adesione alla seconda delle ipotesi summenzionate, allora quella potrebbe essere davvero considerata come un'attuazione in senso proprio del disposto della norma costituzionale di cui ampiamente si sta discutendo.

Anche Siconolfi depone per la composizione paritetica tra componente statale da un lato e componente regionale/locale dall'altro, ancorando la propria conclusione al

³²⁰ N.LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, op.cit.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, op.cit.; S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni regionali*, in *Federalismi.it*, 2002.

³²¹ P.SICONOLFI, *op. cit.*, 119 e ss.

testo dell'art. 11 che, seppur implicitamente, lascia ad intendere la natura "parlamentare" della CPQRI, sicché il numero dei componenti non parlamentari non dovrebbe mai superare quello dei membri parlamentari, ma tutt'al più ad esso equivalersi; secondo la dottrina più autorevole³²², dunque, la strada della connotazione paritetica rappresenta la scelta preferibile.

Ulteriore problema sollevato dalla dottrina e analizzato dal succitato autore attiene l'opportunità o meno di diversificare i rappresentanti regionali a seconda del peso e delle dimensioni territoriali e/o demografiche delle singole Regioni: una rappresentanza equipollente, rimarcherebbe infatti³²³ *"una originaria pari sovranità degli enti federati, risentendo di una ascendenza internazionalistica"*; al contrario, una rappresentanza diversificata *"porrebbe meglio l'accento sulla rappresentanza dei territori e delle popolazioni, e sarebbe più conforme ad un federalismo come quello che si vorrebbe costruire in Italia, un federalismo cioè che non nasce dalla unificazione di enti precedentemente autonomi e sovrani, ma dalla rottura di un precedente centralismo"*.

Tuttavia laddove si consideri questa seconda ipotesi ci si discosterebbe da quanto richiamato più sopra, in ordine alla natura comunque "parlamentare" della Commissione che, se integrata con più membri per ciascuna Regione a seconda dell'estensione e della popolazione, risulterebbe "squilibrata", ovvero l'ago della bilancia penderebbe dalla parte della componente non regionale, così svuotando di contenuto il disposto dell'art. 11.

³²² S.LABRIOLA, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 3, 2001, p. 924 e ss.

³²³ L'autore richiama nel suo scritto il pensiero di Mangiameli.

Segue. La componente regionale

Per quanto riguarda poi la selezione dei rappresentanti delle autonomie ed, in primo luogo, della componente regionale deve essere dapprima messo in chiaro che la rappresentanza degli enti autonomi deve essere di natura territoriale, e non già corporativa attinente i diversi livelli di governo locale, poiché il confronto deve instaurarsi tra la rappresentanza generale della “nazione” e la rappresentanza particolare degli interessi localizzati (e non certo di categoria)³²⁴, onde scongiurare il pericolo di trovarsi innanzi ad un organismo non parlamentare e non elettivo, privo di alcuna legittimazione elettorale.

Superato questo primo *empasse*, la dottrina è però divisa sull’organo regionale deputato alla nomina dei membri che andranno ad integrare la Commissione: certo è che il Regolamento delle Camere potrebbe prevedere che ogni Regione nomini un rappresentante sulla base del proprio Statuto. Ciò creerebbe, tuttavia, un divario tra Regioni che opterebbero per la scelta del membro ad opera del Consiglio e quelle invece che lascerebbero il compito nelle mani dell’esecutivo regionale (nella persona del suo Presidente).

Per una parte della dottrina³²⁵ la scelta deve necessariamente cadere sui Presidenti delle Regioni, stante la loro diretta elezione popolare, contrariamente a quanto avviene per i membri del Consiglio regionale, e ciò anche alla luce del disposto di cui all’articolo 121 della Costituzionale che, in tema di rappresentanza regionale, fa espresso riferimento alla figura del Presidente della Giunta³²⁶.

Dello stesso avviso chi³²⁷ ritiene che l’integrazione della Commissione bicamerale con l’organo regionale più elevato e frutto di elezione diretta quale è quello del Presidente della Giunta regionale, potrebbe, seppur *pro tempore*, rivitalizzare la

³²⁴ R.BIN, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 5, p. 2.

³²⁵ Così S. CECCANTI, *op.cit.*

³²⁶ Così R. DE LISO, *op.cit.*

³²⁷ L. GIANNITI, *op.cit.*

dialettica parlamentare non per questo pregiudicando in alcun modo gli scenari evolutivi.

Altra parte della dottrina³²⁸ ritiene invece che il rappresentante regionale in seno alla Commissione debba necessariamente ricondursi al capo dell'Esecutivo regionale, auspicando per contro che siano i singoli Statuti regionali ad individuare le modalità di scelta del componente dell'organo bicamerale integrato.

Elemento comune a tutte le posizioni dottrinali suesposte, come acutamente rilevato³²⁹, è quello per cui le modalità di elezione dei rappresentanti regionali dovrebbero essere precipuamente individuate dai Regolamenti parlamentari e ciò per almeno due ordini di ragioni, riconducibili da un lato alla circostanza per cui la Commissione bicamerale è organo parlamentare, espressione del potere legislativo: ecco, dunque, che anche i rappresentanti regionali in seno ad essa devono avere pari legittimazione elettiva, ed un'identica nomina, frutto cioè dell'organo regionale detentore del potere legislativo.

L'altra circostanza è riconducibile al rilievo per cui includere i Presidenti delle Giunte regionali nella Commissione bicamerale significherebbe non certo rilanciare la dialettica in seno al legislativo, bensì implementare l'operato di un organo che è già sede di confronto tra Stato ed esecutivi regionali, vale a dire la Conferenza Stato-Regioni, così da determinare una sorta di immobilismo parlamentare³³⁰.

Ora, così sinteticamente riassunto il quadro delle posizioni dottrinali, sul punto devono svolgersi due considerazioni: seppur vero che il Presidente della Giunta Regionale gode di investitura diretta, v'è da rilevare che la CPQR resta pur sempre organo di natura parlamentare ed, in quanto tale, espressione del potere legislativo, non già esecutivo.

³²⁸ Così R. BIN, *op.cit.*

³²⁹ P. SICONOLFI, *op.cit.*, p. 122.

³³⁰ M.ZANINI, *La Bicamerale allargata. Questioni regolamentari*, *op.cit.*; *Note sui problemi di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 5, p.159 e ss.

Se a ciò si aggiungono le considerazioni di quella parte di dottrina che vuole rimettere ai singoli Statuti regionali l'individuazione dell'organo deputato alla nomina dei componenti della CPQR versione integrata e che, per come è ora, la maggioranza degli Statuti regionali attribuisce al Consiglio la competenza di nominare i membri di Commissioni, allora si appalesa come preferibile la nomina degli stessi ad opera del legislativo e non da parte dei Presidenti della Giunta.

Segue. La componente locale

Analoghi problemi pone la scelta dei membri che debbono integrare la CPQR all'interno dei numerosissimi enti locali: anche in questo caso pare opportuno ricostruire il quadro delle opinioni espresse sul punto dalla più autorevole dottrina, citando letteralmente il testo di Siconolfi, ampiamente richiamato più sopra³³¹.

“Secondo Ceccanti³³² visto che l'articolo 123, quarto comma, della Costituzione (nel nuovo testo riformato dall'articolo 7 della legge costituzionale n. 3/2001) richiede ad ogni Regione ordinaria di introdurre nello Statuto il Consiglio delle autonomie locali, non si vede perché, almeno per queste Regioni, il rappresentante (degli enti locali) non debba essere un membro di tale organismo, votato dal medesimo Consiglio (...omissis...) ciò innescherebbe anche un circolo virtuoso, spingendo le Regioni a provvedere subito alla istituzione di detti Consigli. In astratto si potrebbero utilizzare anche i criteri già adottati per la Conferenza Stato-Regioni-città (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281), ma francamente che l'ANCI e l'UPI e magari anche l'Uncem designino membri di una commissione parlamentare, contribuendo a prendere decisioni parlamentari e non solo a svolgere funzioni consultive, sembra decisamente forzato. Resta il problema delle (Regioni) speciali dove la seconda Camera regionale non è prevista: lì la cosa più

³³¹ P.SICONOLFI, *op. cit.*, p. 123 e ss.

³³² S.CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione rispetto alla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it; dello stesso avviso, N. MANCINO, *Intervento*, in *La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002, p. 14 e ss.

semplice è forse quella di rinviare all'autonomia statutaria. L'esempio delle 15 ordinarie potrebbe però servire da utile precedente persuasivo.

Su questa linea concorda anche Bin³³³: mantenendo fermo il principio per cui la rappresentanza degli enti locali deve essere disegnata su base territoriale, la soluzione naturale sarebbe che i regolamenti (parlamentari) la demandassero all'unico organismo costituzionale necessario di rappresentanza degli enti locali, ossia il Consiglio delle autonomie locali previsto, dopo la riforma del Titolo V, dall'art. 123 u.c. Cost. Finalmente avremmo realizzato un sistema armonico e coerente: attraverso l'organismo costituzionale e statutario che rappresenta su base regionale gli enti locali territoriali si individua il rappresentante delle realtà locali di quella regione (intesa come dimensione territoriale) che siederà a pieno titolo accanto al rappresentante di quella Regione (intesa come ente politico).

Parzialmente diversa l'opinione di Gianniti³³⁴ secondo il quale, a proposito della designazione dei rappresentanti degli enti locali “si può ricordare che il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha regolato direttamente la composizione della Conferenza Stato-autonomie locali demandando ... all'Anci, all'Upi e all'Uncem la scelta rispettivamente di 15, 7 ed un rappresentante”. Quanto all'idea di affidare la designazione degli istituendi Consigli delle autonomie locali questa sembra a Gianniti una alternativa “che presenta molti problemi applicativi forse non coerenti con la transitorietà della disciplina che ne impone una rapida attuazione”.

Quindi Gianniti ravvisa come preferibile l'opzione che vuole la componente di estrazione locale nominata dagli enti locali che compongono l'omonima Conferenza, così prediligendo una designazione di tipo indiretto³³⁵, a carattere

³³³ R.BIN, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 5, p. 880 e ss.

³³⁴ GIANNITI L., *Ipotesi di normativa sulla composizione e sul funzionamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 1028 e ss; *Ibidem*, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 6.

³³⁵ Cfr. R. DE LISO, *op. cit.*

spiccatamente istituzionale e non già ad associazioni rappresentative degli enti locali medesimi.

Ad analoghe conclusioni giunge Alvisi³³⁶ laddove afferma che da un lato alle suddette associazioni è stato espressamente attribuito un riconoscimento giuridico di rappresentanza “*con carattere nazionale*”, ai sensi degli articoli 270-272 del D.lgs. n. 267/2000 (poiché aperte a tutti e senza preclusione alcuna) e, dall’altro, che tale rappresentanza trova esplicito fondamento nei decreti sulla composizione della delegazione italiana nel Comitato delle Regioni dell’ U.E. e sulla definizione della Conferenza unificata.

Dello stesso avviso Mangiameli³³⁷ il quale ritiene opportuno che gli atti di derivazione statale si limitino ad individuare il criterio quantitativo della rappresentanza (anche) locale, demandando agli Statuti regionali (a loro volta chiamati a disciplinare l’istituzione dei Consigli delle autonomie locali) l’aspetto qualitativo della componente locale in seno alla Commissione per le questioni regionali, integrata.

Lupo³³⁸, invece, allineandosi alla posizione di Lippolis³³⁹, ritiene che la nomina della componente locale della CPQRI ad opera di associazioni che hanno natura privata e sono costituite su base volontaria (quali, per l’appunto, ANCI e UPI) altro non significherebbe se non concedere un rilievo istituzionale a queste ultime; egli prospetta dunque come soluzione alternativa la possibilità che la rappresentanza degli enti locali in seno alla Commissione sia demandata ai Consigli delle autonomie locali, così discostandosi dalla suesposta posizione di Gianniti.

³³⁶ A.ALVISI, *Note sulla composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Bicameralina)*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, 2, 132-133.

³³⁷ S.MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, op.cit., 3.

³³⁸ N.LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, op.cit.

³³⁹ V.LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, op.cit.

VI. Lo status dei rappresentanti. Parlamentari o meno?

Quanto allo *status* da riconoscere ed attribuire ai rappresentanti dei Regioni ed enti locali in seno alla CPQRI, valgono le seguenti considerazioni.

Preliminarmente v'è da rilevare che questo aspetto è imprescindibilmente legato al ruolo che essi assolvono all'interno della Commissione integrata: infatti, se la posizione dei rappresentati regionali (e degli enti locali) fosse riconducibile alla comune attività parlamentare, ad essi non potrebbe che riservarsi un trattamento necessariamente parificato a quello dei colleghi "nazionali".

Tuttavia, come acutamente rilevato dalla dottrina³⁴⁰ il testo dell'originaria bozza di modifica al Regolamento del Senato ai fini dell'integrazione della Commissione³⁴¹ in diversi e svariati passaggi lascia ad intendere chiaramente che la componente regionale (e locale) non possa considerarsi equiparata a quella di derivazione statale: si rileva infatti che *"la dizione ... ai lavori della Commissione partecipano ventidue rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (...omissis...) l'uso del verbo partecipare indica non una organica appartenenza alla Commissione o ad un organo in genere, ma una presenza saltuaria o comunque limitata"*.

A conferma di tale disparità, occorre sul punto richiamare le risultanze dell'istruttoria (ampiamente descritta più sopra) dalle quali sono emersi ulteriori elementi che depongono per la tesi a mente della quale la componente regionale (e locale) della Commissione non gode delle stesse prerogative dei parlamentari in senso stretto.

Tale argomentazione poggia su almeno tre circostanze, ovvero rispettivamente: divieto di partecipazione della componente territoriale in caso di scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta, (disciplinati dall'articolo 126, comma 1, della Costituzione); esclusione dalla elezione dei

³⁴⁰ M.ZANINI, La bicamerale allargata. Questioni regolamentari, in *Parlamenti regionali*, 2002, 6, 21.

³⁴¹ Così rubricata: *"Modificazione dell'articolo 40, abrogazione dell'articolo 137 e introduzione al Capo XVII- bis del Regolamento del Senato, recante la disciplina della Commissione parlamentare per le questioni regionali nella composizione integrata"*.

membri dell'ufficio di Presidenza, disciplinata dai regolamenti parlamentari (ancora una volta viene stabilito che i componenti regionali e locali della Commissione “*assistono alle riunioni*”, con ciò escludendo chiaramente il loro diritto di voto); in terzo luogo occorre evidenziare che i membri regionali e locali della Commissione rimangono estranei a qualsivoglia attività del legislativo che sia di indirizzo al Governo.

A ciò si aggiunga che il tenore letterale dell'art. 68 della Costituzione fa espresso riferimento ai soli “membri del Parlamento”³⁴², ciò equivale a dire che in assenza di una disciplina delle modalità di integrazione della Commissione che poggi su solida base costituzionale, l'integrazione si appalesa meramente funzionale e non strutturale, così impedendo qualsivoglia equiparazione della componente locale a quella statale.

Da tutto quanto sin qui esposto, ne deriva che ci si trova di fronte a soggetti estranei alla compagine parlamentare, alla quale non vengono affatto equiparati: si potrebbe, pertanto, affermare che i rappresentanti di regioni (ed enti locali) non diventano componenti “a pieno titolo” della Commissione³⁴³, nel senso che pur essendone formalmente parte integrante, nella sostanza essi restano ai margini, ovvero mere “comparse” prive di effettiva voce in capitolo³⁴⁴.

Degno di nota il rilievo effettuato da parte della dottrina³⁴⁵ secondo cui potrebbe essere demandata alla legge regionale l'individuazione di uno *status* particolare per i rappresentanti regionali che vanno ad integrare la Commissione, legato peraltro inescindibilmente alle considerazioni svolte più sopra in ordine alla nomina degli stessi ad opera del Consiglio piuttosto che dell'esecutivo regionale.

³⁴² A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2005, 16.

³⁴³ Cfr. R. DE LISO, op. cit.

³⁴⁴ Cfr. S. LABRIOLA, op. cit., p. 930.

³⁴⁵ Cfr. M. ZANINI, op.cit., p. 22.

VII. Le modalità di funzionamento e di deliberazione della CPQRI(quorum strutturale e funzionale)

Quanto all'elaborazione del *modus operandi* della Commissione esso ha richiesto i maggiori sforzi nella ricerca di soluzioni innovative³⁴⁶, il più possibile condivise e che al contempo fossero in grado di garantire la migliore funzionalità dell'organo.

Si tratta in particolare di analizzare le diverse soluzioni prospettate dalla dottrina in ordine alle modalità di funzionamento e di votazione che potrebbero governare la Commissione in composizione integrata, poiché le preoccupazioni emerse³⁴⁷ attengono al rischio che si ingenerino meccanismi tali per cui i voti delle autonomie vadano a convergere con quelli della minoranza parlamentare, così alterando il rapporto tra maggioranza ed opposizione, con la formazione di maggioranze occasionali.

L'elaborazione di soluzioni maggiormente idonee a scongiurare tale rischio è stata tutt'altro che semplice, come del resto emerge dall'analisi dei contenuti delle varie ipotesi avanzate in sede istruttoria, durante i lavori del Comitato paritetico.

Innanzitutto v'è da rilevare che furono da subito cassate le proposte del c.d. voto "per enti"³⁴⁸ e del voto "per testa"³⁴⁹ - ovvero senza distinzione tra componente statale e componente locale³⁵⁰ - prediligendo, dunque, la votazione a maggioranza qualificata.

Nel merito, una prima ipotesi - formulata dal comitato Mancino³⁵¹ - concerneva la possibilità di fissare un elevato quorum strutturale per ciascuna delle due

³⁴⁶ Cfr. N. LUPO, op. cit.

³⁴⁷ N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, op.cit., p. 4.

³⁴⁸ Cfr., E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un lungo equivoco)*, in <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>, laddove si chiede il voto unanime delle due componenti (statale da un lato e locale dall'altro, nella duplice componente regionale e locale) e che prescrive l'utilizzo della maggioranza qualificata solo in caso di mancato raggiungimento del triplice voto unanime.

³⁴⁹ Cfr., R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, op.cit..

³⁵⁰ R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 2, 333.

³⁵¹ Dal nome del coordinatore del Comitato paritetico istituito dalle Giunte del Regolamento della Camera e del Senato per esaminare i riflessi della riforma costituzionale del Titolo V.

componenti, parlamentare e non parlamentare, richiedendo un quorum deliberativo della maggioranza dei presenti, a prescindere dalla loro “provenienza”.

In un momento successivo, si è optato per una soluzione di compromesso, ovvero un sistema di voto c.d. “per componenti”, nel quale, cioè, il parere poteva considerarsi approvato solo qualora avesse ottenuto votazione favorevole a maggioranza assoluta³⁵² sia della componente parlamentare sia di quella delle autonomie territoriali, poiché calcolate distintamente, ancorché nel contesto di un’unica deliberazione chi abbiano partecipato congiuntamente le due componenti³⁵³.

Così facendo, come osservato dalla dottrina³⁵⁴, la maggioranza di una componente sarebbe così in grado di bloccare i lavori della Commissione, esattamente ciò che si erano prefissati gli on. Boato e Deodato con la loro proposta di votazione “per componenti” più sopra riportata – e diversa da quella del Comitato paritetico, sì che il paventato mancato raggiungimento di un accordo potesse fungere da stimolo alla Commissione nella ricerca di un “meccanismo virtuoso di composizione dei conflitti”, onde evitare la paralisi dell’intero procedimento legislativo³⁵⁵.

VIII. Le competenze della Commissione in versione “integrata”

Passando poi alla disamina delle competenze della Commissione integrata, le conclusioni emerse dall’istruttoria sono state nel senso di estendere la funzione consultiva dell’organo a tutti i progetti di legge contenenti disposizioni che riguardano anche *latu sensu* l’attività legislativa o amministrativa di regioni, province autonome ed enti locali, non considerando pertanto come tassativa la

³⁵² R.BIN, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 5, p. 4.

³⁵³ F. BASSANINI, *Intervento al Congresso delle Regioni*, Terza Sessione, Roma 12 dicembre 2002, in www.parlamentiregionali.it.

³⁵⁴ V.LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Indagine conoscitiva sul Titolo V della parte II della Costituzione*, op. cit.

³⁵⁵ Giunta per il regolamento - Resoconto di giovedì 28 novembre 2002, in http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200211/1128/html/15fframe.htm.

previsione dell'articolo 11, comma 2³⁵⁶, che sembrava invece limitarla ai soli progetti di legge nelle materie concorrenti e in materia di autonomia finanziaria.

A sostegno di questa esegesi estensiva del dettato costituzionale depone un significativo rilievo di ordine sistematico, che consente di leggere il secondo comma dell'articolo 11, come una norma che non ha certo inteso limitare la competenza consultiva della Commissione integrata, quanto meramente disciplinare gli effetti procedurali dei pareri da essa espressi senza minimamente incidere sulla diversa questione di quanto ampia sia l'area consultiva da ricollegare all'integrazione.

Nella stessa direzione muovono considerazioni di natura pratica.

Non è difficile immaginare, infatti, che progetti di legge diversi da quelli indicati nell'articolo 11, comma 2, si rivelino idonei ad incidere su materie di interesse delle autonomie. Negli esempi prospettati in sede istruttoria, tuttavia, colpisce l'assenza di ogni riferimento a progetti nelle materie c.d. trasversali come i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m) o che riguardino altre materie di competenza esclusiva statale, ma con ovvie ed evidenti ripercussioni sulle autonomie, come accade per le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (art. 117, comma 2, lettera p).

Viene, inoltre, demandata alla Commissione l'analisi dell'oggetto, strettamente inteso, del progetto di legge sottoposto ad attività consultiva, e ciò al fine di poterlo classificare e ricondurre o meno tra quelli previsti dall'articolo 11, comma 2, con conseguente sottoposizione al relativo procedimento aggravato.

Vi sono inoltre da considerare gli spunti forniti in sede di istruttoria, sempre in relazione alle materie su cui verte l'indagine consultiva della Commissione.

In primo luogo si è auspicato di estendere la competenza dell'organo bicamerale integrato anche ai progetti di legge attribuiti alla sede redigente³⁵⁷, e ciononostante il

³⁵⁶ N. LUPO, op.cit.; R.TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2-3, 2001.

³⁵⁷ Cfr. E.GIANFRANCESCO, op.cit.

tenore letterale della disposizione lasci ad intendere che sussista una riserva di Assemblea per tutti quei provvedimenti menzionati al secondo comma dell'articolo 11.

Un secondo spunto interpretativo concerne quei procedimenti di revisione costituzionale che incidono e modificano l'art. 117, comma 3, e l'articolo 119, e per i quali si è prospettata l'assegnazione alla Commissione integrata³⁵⁸.

Il terzo elemento emerso dall'analisi dell'art. 11 in sede istruttoria attiene gli schemi degli atti normativi del Governo: la Commissione integrata detiene, infatti, il potere di chiedere l'autorizzazione a trasmettere le proprie valutazioni alla commissione competente in materia, sempre che le stesse investano aspetti riguardanti l'attività legislativa o amministrativa di Regioni ed enti locali.

IX. I pareri della CPQRI e gli effetti sul procedimento legislativo

Gli aspetti di interesse concernono innanzitutto le procedure di formazione dei pareri che la Commissione è chiamata ad esprimere, al fine di consentire che l'adozione di tali atti fosse espressione univoca e partecipata di tutte le componenti istituzionali dell'organo.

Spinti da tale esigenza, si è pensato di introdurre, a fianco della procedura ordinaria di formazione del parere, una disciplina speciale, che si snoda nei seguenti passaggi: eventuale formazione di un comitato di relatori³⁵⁹ (composto da tre rappresentanti parlamentari e tre rappresentanti non parlamentari) per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione integrata; la proposta di parere formulata in seno al comitato viene poi portata innanzi alla Commissione per la disamina; eventuale riformulazione del parere ad opera del comitato, nel caso in cui la Commissione abbia effettuato rilievi e/o correzioni e/o osservazioni; il parere, che ha fatto proprie le osservazioni della commissione, viene poi approvato *sic et simpliciter*.

³⁵⁸ L.CASTELLI, op. cit.

³⁵⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, op. cit.

La creazione di un “mini organo” in seno all’organo bicamerale non può che far pensare alla volontà di rafforzare la dialettica ed il confronto in sede di Commissione, onde scongiurare, o quanto meno minimizzare, il rischio di scontri ed opposizioni in relazione all’attività consultiva della stessa; ad ogni buon conto, qualora la Commissione non dovesse assumere un atteggiamento uniforme sui contenuti del parere, non si potrà che optare per la procedura ordinaria.

Un ulteriore questione approfondita dall’istruttoria parlamentare concerne lo studio dell’efficacia dei pareri della commissione integrata, in quanto da essa dipende l’intero procedimento legislativo, su cui in ultimo si riverberano inevitabilmente le decisioni assunte dall’organo bicamerale.

Tuttavia, nonostante gli spunti forniti dall’istruttoria e sin qui descritti, hanno denotato una tendenza ad estendere il più possibile l’ambito di operatività dell’articolo 11 - come del resto lascerebbe intendere l’ampliamento della competenza consultiva della commissione integrata sia sotto il profilo materiale, che sotto quello procedurale - lo stesso atteggiamento espansivo non si coglie allorché si faccia riferimento proprio alla disciplina dei pareri, la cui efficacia rinforzata è stata invece circoscritta a quelli relativi alle disposizioni riguardanti le sole materie indicate dal secondo comma dell’articolo 11.

La soluzione adottata per i pareri della Commissione integrata non rappresenta un’innovazione dal punto di vista della procedura parlamentare, ma ricalca piuttosto la disciplina dei pareri della commissione bilancio: nel caso in cui la commissione integrata abbia, infatti, espresso un parere contrario - o condizionato - sulle disposizioni di una proposta di legge nelle materie di cui all’articolo 11, comma 2 e la Commissione competente per materia non vi si sia adeguata, le proposte di soppressione o di modificazione del testo formulate in seno alla Commissione integrata si riconducono alla stregua di emendamenti proposti in Assemblea.

Qualora poi i suddetti emendamenti non venissero approvati dall'Aula, le norme del progetto di legge in esito alla votazione d'assemblea, risulterebbero difformi rispetto ai rilievi della Commissione integrata e quindi scatterebbe la previsione dell'articolo 11, comma 2, in forza della quale si devono ritenere approvate dall'assemblea solo quelle che abbiano ottenuto il voto favorevole della maggioranza dei componenti.

A contrario, l'approvazione degli emendamenti da parte dell'assemblea si tradurrebbe in ogni caso nell'adeguamento di quest'ultima alle indicazioni della Commissione integrata, non richiedendo pertanto alcun aggravio procedimentale, benché ad adeguarsi sia stata l'Assemblea e non la commissione di merito.

Un ulteriore problema interpretativo è sorto in riferimento al testo letterale della disposizione costituzionale che parla di "*progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*". Rispetto a tale formulazione si è paventato il pericolo che essa potesse riferirsi ai progetti di legge che disciplinano *in toto* la materia, con esclusione, quindi, di quelli contenenti anche soltanto una disposizione rilevante a mente del secondo comma dell'articolo 11.

Al contrario, ed in conformità alla prassi dei pareri delle commissioni permanenti, è prevalso un orientamento tendente ad interpretare la summenzionata previsione nel senso di riferirla ai "*progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie (...)*", così abbracciando le proposte di legge nelle quali vi sia anche una sola di queste disposizioni³⁶⁰.

³⁶⁰ Cfr. S. LABRIOLA, op.cit., p. 930.

X - La fase transitoria

Un ultimo accenno va infine riservato alle previsioni relative alla fase transitoria dell'integrazione: finché la disposizione di cui all'articolo 11 non sarà attuata, con l'introduzione di rappresentanti territoriali, vi è stato chi ha proposto di far funzionare la Commissione con la sola componente parlamentare, escludendone tuttavia l'intervento sui progetti di legge già esaminati dalla commissione nell'originaria versione ristretta.

Tale ipotesi desta non poche perplessità: la situazione di stallo nella quale allo stato attuale si trova il processo di integrazione della Commissione, infatti, si traduce in un surrettizio aggiramento del dettato costituzionale, perché la disciplina transitoria – ed attualmente vigente - consente alla Commissione nella sua “veste ristretta” di esercitare quella funzione consultiva che, in realtà, spetterebbe alla Commissione “versione integrata”, così sovvertendo l'attribuzione delle competenze specificamente oggetto di disciplina costituzionale.

- PARTE SECONDA -

L'integrazione della CPOR come “palliativo” alla riforma della seconda Camera?

Sulla questione della natura giuridica della commissione integrata influiscono una serie di fattori (quali le finalità che ispirano l'integrazione, le modalità di funzionamento dell'organo, la veste giuridica ed i regolamenti parlamentari) la cui attuale incertezza finisce per rendere altrettanto incerto qualsivoglia tentativo di compiuta qualificazione³⁶¹.

Tuttavia, non sembra prematuro formulare alcune considerazioni, peraltro tenuto conto di una prima contraddizione emersa in sede di Giunta per il regolamento, ove si è affermato che *“l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali non costituisce comunque un'anticipazione della camera delle autonomie”*, idea questa circolata anche in sede di lavori preparatori³⁶² e diffusasi anche tra parte della dottrina³⁶³.

Tale asserzione poggierebbe infatti su diversi elementi: innanzitutto, la circostanza per cui, attualmente, non figura ancora la componente autonomistica nella composizione della Commissione e, per quanto poi concerne lo status dei membri territoriali, non averli comunque ritenuti membri pleno iure della commissione³⁶⁴.

In secondo luogo l'aver escluso che essa partecipi all'elezione dell'Ufficio di presidenza (introducendo una mera facoltà di intervento) la cui effettiva incidenza sulla programmazione dei lavori va verificata.

Ulteriore argomentazione è, come già descritto sopra, l'aver limitato alle sole ipotesi dell'articolo 11, comma 2, l'efficacia “super rinforzata”³⁶⁵ dei pareri, e ciò malgrado un'interpretazione estensiva delle sue competenze di tipo consultivo.

³⁶¹ Cfr. R.BIN, op.cit., p. 880.

³⁶² Cfr. A. MANZELLA, op.cit.

³⁶³ E.BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.forumcostituzionale.it; S.MANGIAMELI, op.cit., p. 325.

³⁶⁴ Cfr. E.GIANFRANCESCO, op.cit., p. 105.

³⁶⁵ Cfr. S. CECCANTI, op.cit.

Ultimo ma non per importanza, l'aver accantonato, in sede istruttoria, la proposta diretta a configurare la Commissione integrata come organo distinto della Commissione "in versione" ristretta³⁶⁶.

V'è tuttavia da considerare che il fenomeno dell'integrazione di un organo collegiale con membri di diversa provenienza non rappresenta di per sé né una novità, né tanto meno un *vulnus* per il nostro ordinamento costituzionale, ma anzi si verifica in ipotesi di assoluto rilievo, come l'elezione del Presidente della Repubblica o la sua messa in stato d'accusa.

Nelle suddette ipotesi, al Parlamento in seduta comune ed alla Consulta vengono aggregati soggetti esterni senza che con ciò venga snaturato l'organo stesso, con i rispettivi ordinamenti.

Analogamente, l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali non determinerebbe alcuna "metamorfosi": nella sua composizione allargata la commissione non sarebbe un organo nuovo e diverso dalla commissione non allargata, restando piuttosto un organo interno delle (e alle) Camere, al quale vengono affiancati, limitatamente all'esercizio di determinate funzioni, componenti aggiuntivi di estrazione non parlamentare.

In altri termini, la Commissione non muterebbe la propria natura giuridica, né si trasformerebbe in altro da sé. Più semplicemente si andrebbe a sdoppiare nella sua composizione, in modo che lo stesso organo possa agire, ora in composizione non integrata - nelle ipotesi previste dalla disciplina precedente alla revisione costituzionale - ora in composizione integrata nell'ipotesi disciplinata dall'articolo 11 ed attualmente inattuata, e ciò secondo le modalità che devono necessariamente essere descritte puntualmente da novellati regolamenti parlamentari³⁶⁷.

L'articolo 11 rappresenta, dunque, l'emblema della distanza che si è venuta a creare tra il voler essere un ordinamento fondato sulle autonomie ed il suo effettivo modo

³⁶⁶ Cfr. E.GIANFRANCESCO, op.cit., p. 120.

³⁶⁷ Cfr. S.LABRIOLA, op. cit., p. 922.

di essere nella realtà, anche alla luce dei commenti che la dottrina ha espresso in relazione all'ipotesi di una integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Si sono utilizzate locuzioni come “meccanismo pasticciato”³⁶⁸, passando per “scelta strampalata timida e difficilmente attuabile”³⁶⁹, a “imitazione scadente”³⁷⁰, “sucedaneo”³⁷¹, “miniriforma”³⁷², “rattoppo”³⁷³: così le più alte definizioni che della Commissione integrata sono state elaborate dalla dottrina, divisasi tra coloro che hanno suggerito di abbandonare l'ipotesi di integrazione³⁷⁴, e quelli che ritengono “necessario ed indifferibile”³⁷⁵, il completamento dell'organo, sia in punto di competenze consultive sia per quanto concerne le modalità di funzionamento e deliberazione.

Ad ogni buon conto occorre interrogarsi sulle motivazioni sottese alla perdurante inattuazione dell'articolo 11³⁷⁶, inattuazione che, come è stato acutamente osservato, è dovuta non certo alla sua “irrilevanza ... ma alla sua estrema significatività”³⁷⁷.

In realtà per cercare di comprendere il motivo per cui il processo di integrazione dell'organo collegiale si sia arenato, occorre fare riferimento ai lavori preparatori della l.c. 3 del 2001, ed in particolare capire perché non sia ancora maturata all'interno delle camere una concorde volontà di dare efficacia alla suddetta previsione normativa.

³⁶⁸ M.SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005, p. 10.

³⁶⁹ B.CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2002.

³⁷⁰ G.AZZARITI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sul Titolo V della parte II della Costituzione*, p. 92.

³⁷¹ U. ALLEGRETTI, *Perché una Camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 3, p. 125.

³⁷² A. RUGGERI, *Leggi statali e statuti regionali e la loro disposizione in “circolo” nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2002.

³⁷³ V.LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Indagine conoscitiva sul Titolo V della parte II della Costituzione*, 2006.

³⁷⁴ Cfr. G.M. SALERNO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 2, p. 385.

³⁷⁵ N.LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.federalismi.it, 3, 2007.

³⁷⁶ U. ALLEGRETTI, op.cit., p. 124.

³⁷⁷ Cfr. N.LUPO, op.cit., p. 95.

Secondo parte della dottrina, la ragione potrebbe tutta concentrarsi attorno a questioni di opportunità e convenienza, dettate da esigenze di natura prettamente politica, peraltro confermate dal progressivo abbandono dell'entusiasmo con cui inizialmente si era avviata l'attività preparatoria all'integrazione della commissione, cui è subentrata la paralisi del processo attuativo³⁷⁸.

La prima ragione potrebbe essere data dal perdurante rinvio dell'esame delle modifiche regolamentari, protrattosi *sine die*, e ciò sino alla totale riscrittura dell'intera seconda parte della Costituzione: la battuta d'arresto dovuta, con tutta probabilità, alla paventata riforma della seconda Camera³⁷⁹, che avrebbe inciso sull'assetto del bicameralismo, e al contempo vanificato il senso dell'integrazione della commissione³⁸⁰, visto che l'articolo 11 era da più parti considerato "*il primo passo per capire come il progetto di un nuovo Senato potesse configurarsi*"³⁸¹.

Il rapporto tra Commissione integrata da un lato e Camera delle autonomie dall'altro si inseriva già di partenza in un contesto sfavorevole, nel quale l'integrazione della commissione subiva una battuta d'arresto a causa di almeno due elementi: una divergenza tra la maggioranza che aveva approvato la riforma e quella che successivamente si era trovata innanzi al compito di attuarla, e la netta contrapposizione tra consigli regionali³⁸² e Presidenti di Regione, i quali ultimi si opponevano alla designazione dei primi in seno alla commissione integrata.

A ciò si aggiunga anche la scontata diffidenza della componente senatoriale ad attuare una riforma che pregiudichi il proprio ruolo, così completando il quadro che spiega le ragioni di spiccata natura politica sottese alla mancata attuazione regolamentare dell'articolo 11.

³⁷⁸ Cfr. S.MANGIAMELI, op.cit., p. 115.

³⁷⁹ Cfr. A.RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *www.federalismi.it*, 2005, p. 10.

³⁸⁰ R.BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo: appunti per la riforma del Senato*, p. 110.

³⁸¹ Così A.MANZELLA, op. cit., p. 30.

³⁸² Cfr. N.LUPO, op. cit., p. 150.

Ora, il sistematico fallimento di tutti i recenti tentativi di riforma della seconda camera, dovrebbe indurre ad un *revirement*, ovvero l'abbandono dei grandi progetti di revisione istituzionale, privilegiando interventi più definiti e meno ambiziosi, quali l'effettiva attuazione della c.d. bicameralina, quale sede di concertazione tra i diversi soggetti del pluralismo istituzionale.

Se a ciò si aggiunge che il tenore letterale della norma – “*sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della costituzione*” – depone per un'integrazione della Commissione, nelle more della revisione del sistema bicamerale, sarebbe auspicabile, come prescritto da autorevole dottrina³⁸³, un'attuazione graduale della stessa, attraverso appunto meccanismi transitori, una sorta di “effetto passerella” sino alla riforma effettiva del Senato.

Peraltro, come acutamente osservato dalla dottrina³⁸⁴ la legge costituzionale n. 3 del 2001 introduce per la prima volta un raccordo di tipo parlamentare, rispetto al precedente sistema improntato esclusivamente a raccordi di tipo governativo, tra esecutivi, o per la precisione, rappresentanti di esecutivi (si pensi al sistema delle conferenze³⁸⁵): ciò che viene rilevato è che il sistema antecedente la legge costituzionale in esame, escludeva *in toto* il Parlamento dall'elaborazione di testi legislativi che, ad ogni buon conto, avrebbero inevitabilmente inciso sul riparto di competenze tra Stato da un lato e Regioni ed enti locali, dall'altro.

³⁸³ Cfr. A.MANZELLA, op. cit., p. 30.

³⁸⁴ E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 1, p. 305.

³⁸⁵ Su cui, *inter alios*, F.PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473; I.RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.; A.PAINO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 677 ss.

Se a ciò si aggiunge che la riforma costituzionale del 2001³⁸⁶ ha intensificato e addensato le maglie del già complesso ordito riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni – esclusive, concorrenti e residuali – si comprende l’indubbia importanza che potrebbe rivestire il processo di integrazione della Commissione per le questioni regionali, unico e vero momento di raffronto tra centro e “periferia” (si passi il termine) per la costruzione di norme che rispecchino adeguatamente l’intento del legislatore del 2001³⁸⁷.

Infatti, soltanto il procedimento di decisione che passa attraverso una risoluzione parlamentare soddisfa la *ratio* partecipativa delle minoranze³⁸⁸.

La CPQRI (conosciuta anche come Bicameralina) è stata da alcuni ritenuta una sorta di “stanza di compensazione politica” che potrà essere utilizzata per comprendere meglio come comporre e strutturare la Camera delle Regioni³⁸⁹.

Possiamo, dunque, affermare di trovarci di fronte ad un’antiCamera delle Regioni, un vero e proprio “disimpegno” (tanto ne è facoltativa l’integrazione) che come il dantesco Caronte ci tragherà (seppur) lentamente, ma inesorabilmente, verso la sponda del bicameralismo differenziato?

Ciò in considerazione del fatto che dietro l’esigenza di riforma non sta soltanto un lavoro di *maquillage* istituzionale o un puro completamento del disegno ordinamentale a tendenza fortemente federale espresso nelle diverse ipotesi di riforma del

³⁸⁶ Sul punto, *ex multis*, C. DI ANDREA, *L’attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della “competenza legislativa” nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, 1, 250; A.D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 327; R.TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1252; G.PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e “limiti” alle competenze esclusive statali*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3347; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1223, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Quaderni regionali*, 2001, 2, 565 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 6, 1305 e ss.

³⁸⁷ C.FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, op.cit.

³⁸⁸ E.GIANFRANCESCO, op.cit., 305.

³⁸⁹ C.VIZZINI, *La Bicamerale allargata. Per il completamento della riforma costituzionale*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 6, 8.

Titolo V e ad oggi (incompiutamente) realizzato nella forma transitoria di cui all'art. 11 della l.c. n. 3/2001³⁹⁰, bensì la consapevolezza che la trasformazione di un ordinamento costituzionale in federale, implica automaticamente una revisione radicale dei meccanismi legislativi e della componente parlamentare stessa, non più espressione della sola volontà centrale e nazionale, bensì delle plurime articolazioni territoriali, diversamente rappresentate e portatrici di interessi fra loro fortemente diversificati.

Il dubbio che ora sorge deriva da un'intrinseca contraddizione che permea il processo di integrazione della Commissione per le questioni regionali, ovvero un organo che è e rimarrà comunque bicamerale, espressione di entrambe i rami del Parlamento, e successivamente integrata da rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Ma l'opera di integrazione non muta nella sostanza ciò che la Commissione rappresenta: una miniatura del bicameralismo perfetto, ancorché allargata (ma sempre in composizione paritetica) a Regioni ed enti locali.

E allora, possiamo dire di trovarci innanzi ad una riforma del bicameralismo perfetto, laddove ci si limitasse all'integrazione della CPQRI, dilazionando o addirittura omettendo di compiere il "grande passo" che vuole riformata non già una Commissione parlamentare, ma l'intera Seconda Camera? Così argomentando non può che venire rafforzata la tesi a mente della quale il processo di integrazione della Commissione per le questioni regionali è solo il preludio ad un'operazione riformatrice di più ampio respiro, una soluzione transitoria che certo non può considerarsi palliativa di un intervento strutturale ed istituzionale quale la revisione del bicameralismo perfetto.

Adirittura vi è chi ha sostenuto³⁹¹ che la previsione transitoria di cui all'art. 11 potrebbe costituire una grave ipoteca per ogni serio progetto costituzionale teso a

³⁹⁰ NICOTRA V., Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi, in *www.astrid-online.it*.

³⁹¹ R.BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T.GROPPI – M.OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 217.

realizzare uno dei possibili modelli federali di seconda camera, auspicando così che la norma da provvisoria non divenga uno stato definitivo ed irreversibile.

Conclusioni

Come visto, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali – seppur disposizione ad oggi inattuata – giusto il tenore letterale della norma, lascia presagire ad un intervento futuro del legislatore costituzionale in punto di bicameralismo, quasi a voler intendere che l'integrazione di una Commissione bicamerale rappresenti un primo passo, quasi un tentativo da parte del legislatore di “voler sondare l'irto terreno” di riforme istituzionali di più ampio respiro che involgano integralmente l'istituto del bicameralismo.

Seppur vero che, ad oggi, la Commissione (non integrata) detiene generali attribuzioni in tema di ordinamento regionale, non è tuttavia possibile poter equiparare quest'ultima ad una effettiva sede di rappresentanza e raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali, sia per la sua composizione (esclusivamente parlamentare) sia per il suo potere (di natura meramente consultiva che non è in grado di incidere, pertanto, in maniera determinante sui testi e sulla portata dei progetti di legge sottoposti alla sua attenzione).

Carenza, questa, senza fuor di dubbio riconducibile, *in primis*, alla sua mancata integrazione, operazione che si rivela necessaria ed improcrastinabile, per almeno due ordini di ragioni, l'una collegata funzionalmente all'altra.

In primo luogo solo la sua integrazione con la componente regionale e locale potrebbe condurre all'affermazione a mente della quale si tratterebbe di una Commissione tesa ad incorporare interessi territoriali nelle decisioni assunte a livello nazionale: in caso contrario permanerebbe, al pari di qualsiasi altra Commissione, la sua natura prettamente parlamentare; inoltre solo un'integrazione vera e propria della stessa potrebbe fornire dati e riferimenti obiettivi in ordine al suo effettivo

funzionamento, dando più o meno conto così della opportunità e dell'adeguatezza delle operazioni di integrazione della stessa, in attuazione della legge costituzionale. La seconda ragione è legata inscindibilmente a quanto sin qui esposto, nel senso che solo dopo aver incluso la rappresentanza regionale e territoriale all'interno di una Commissione bicamerale, e solo dopo averne verificato e valutato l'effettivo operato, ebbene solo allora si potrebbe decidere con cognizione di causa di poter delineare un più complesso ed organico disegno riformatore dell'intero assetto bicamerale.

Il che potrebbe indurre a pensare che la "transitorietà" di cui parla il testo della legge costituzionale potrebbe essere letta non tanto nella sua accezione temporale – cioè in attesa di trovare una ampia maggioranza parlamentare chiamata a sostenere all'unisono i contenuti di una revisione costituzionale di ampio respiro in ordine alla differenziazione tra le due Camere – quanto nella sua accezione "funzionale".

In tal caso si potrebbe ritenere che l'intenzione del legislatore sia stata quella di introdurre in via sperimentale una prima forma di contatto e raffronto tra le istanze territoriali e quelle nazionali, subordinando la predisposizione di un più ampio ed organico progetto di revisione costituzionale, all'andamento dei lavori della Commissione per le questioni regionali integrata: ecco allora che l'attesa potrebbe ricollegarsi ad un atteggiamento prudentiale del legislatore che, prima di addentrarsi in ambiziosi quanto impervi progetti di revisione costituzionali, avrebbe preferito "sondare il terreno" delle riforme, con un intervento più contenuto.

Ed anche in tale ipotesi si sarebbero potuti avere due scenari a seconda dell'effettività del funzionamento della Commissione in versione integrata: uno slancio, in caso positivo, verso un'avveduta riforma organica della seconda Camera, che facesse propria l'esperienza dell'organo bicamerale, recependone sia i limiti funzionali che i punti di forza; ovvero avrebbe subito una battuta d'arresto, nel momento in cui ci fosse accorti che parlare di revisione era prematuro.

Ciò che si evince da questo contesto è che, ad ogni modo, il processo di revisione del bicameralismo è un'operazione lenta e graduale, che deve essere ideato e realizzato con cognizione di causa, ovvero recependo ed eliminando tutti gli elementi di debolezza che hanno determinato sinora i fallimenti di tutti i progetti di legge avvicendatisi nel corso degli anni, nonché cogliendo i punti di forza che si sono di volta in volta ripresentati come una costante all'interno di ogni disegno di riforma.

All'elaborazione in linea teorica dei contenuti deve, però, necessariamente accompagnarsi una verifica della funzionalità del progetto, che ben può essere il frutto dell'analisi dell'operato della Commissione per le questioni regionali, una volta integrata, in precipua attuazione della legge costituzionale.

Si ritiene, infatti, che solo la compenetrazione tra il piano teorico e quello pratico (seppur in versione "ridotta") possa condurre efficacemente ad un'operazione strutturale di revisione costituzionale.

NOTE CONCLUSIVE

Il presente lavoro, seppur non certamente aiutato dal contesto politico che ha fatto da sfondo ai tempi della ricerca, si è proposto di rivitalizzare il delicato e complesso tema del bicameralismo perfetto, che contraddistingue il sistema parlamentare italiano e che da diverso tempo è “nel mirino” degli intenti riformistici, in quanto ritenuto elemento obsoleto dell’ordinamento costituzionale, il quale andrebbe attualizzato nell’ottica del pluralismo territoriale e, soprattutto, della partizione della potestà legislativa, alla luce della riforma del 2001.

Tuttavia, pur partendo da una esigenza di riforma avvertita come necessaria su due fronti, vale a dire sia nel corso delle diverse legislature, sia dalle diverse forze politiche rappresentate in Parlamento, nonostante questa condivisione – seppur teorica – di intenti, ebbene nessun disegno di revisione costituzionale in punto di bicameralismo e di differenziazione tra le due Camere è mai stato portato a compimento.

Ora, il continuo avvicinarsi di tentativi di riforma – più o meno organici ed articolati – ed il loro successivo accantonamento (eccezion fatta per il referendum del 2006 con il quale è stata respinta una legge costituzionale da parte degli elettori, sicché non si può in questo parlare di accantonamento, quanto di mancata condivisione dal basso) si sono indubbiamente ripercossi sull’andamento del presente elaborato, in un primo momento spinto da quello che pareva essere un approdo ormai prossimo (quello del Senato federale, al centro del dibattito politico all’inizio del percorso di ricerca), ma successivamente sottoposto ad un’improvvisa battuta d’arresto, allorché i propositi di revisione parevano essersi nuovamente arenati.

Nondimeno il lavoro di ricerca ha vissuto un ulteriore rinvigorismento nel corso del 2012 allorché, del tutto inaspettatamente, veniva partorito in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato un disegno di legge articolato, di ampio respiro e,

soprattutto condiviso dalla rappresentanza politica in Parlamento, avente ad oggetto proprio la riforma della composizione e del funzionamento delle due Camere: ad oggi, dopo l'approvazione di un testo da parte del Senato, il disegno di legge costituzionale giace in Commissione presso la Camera dei Deputati; sicuramente gli avvenimenti politici occorsi nel frattempo, quali la crisi dell'esecutivo e le imminenti elezioni politiche, hanno contribuito a distogliere l'attenzione da quella che poteva e, a maggior ragione, potrà rappresentare una svolta decisiva per il sistema bicamerale italiano.

Ecco, dunque, come lasciato sullo sfondo il recentissimo tentativo di approdare ad un'organica revisione del bicameralismo, la ricerca si sia sviluppata su due fronti: uno di tipo ricognitivo e l'altro, invece, di "natura esplorativa".

Se da un lato, infatti, si è cercato di ricostruire fedelmente – dal punto di vista cronologico – e puntualmente il quadro dei numerosi progetti di riforma elaborati nel corso delle diverse legislature a far data dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, sì da cogliere quegli elementi che in essi si sono ripresentati, alla stregua di una funzione costante in ambito matematico, quali aspetti che debbono imprescindibilmente essere contemplati allorché si addivenga ad una revisione dell'assetto bicamerale; dall'altro, per contro, la ricerca si è cimentata in una direzione già percorsa a più riprese dalla dottrina, più che dal legislatore, per vero, vale a dire l'ipotesi di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali, in attuazione del disposto di cui all'articolo 11 della l.c. n. 3/2001.

Una soluzione che racchiude in sé una certa contraddittorietà, giacché tesa a rafforzare – con la rappresentanza regionale e locale – un organo bicamerale, così insistendo su quel bicameralismo paritario, che negli intenti dei riformatori, andrebbe invece essere superato, inglobando le realtà regionali in seno all'organo legislativo nazionale.

In effetti, integrare una Commissione bicamerale, avente natura sostanzialmente consultiva, non avrebbe di primo acchito alcun riflesso sul circuito della rappresentanza e della rappresentatività nel procedimento legislativo, giacché non andrebbe ad incidere in alcun modo sulla partecipazione degli enti territoriali alla predisposizione di una legislazione che tenga in debito conto gli interessi periferici, sì da contemperarli con quelli nazionali.

Ma a conclusione del presente lavoro v'è da chiedersi se è davvero la riforma della seconda Camera la strada atta a garantire la maggior rappresentatività delle istanze regionali; in altre parole, non può automaticamente escludersi che, ove l'esigenza sia quella di adeguare l'*iter legis* agli apporti di matrice regionale, allora tale obiettivo ben può essere perseguito, *medio tempore*, mediante il rafforzamento di un organo avente natura spiccatamente consultiva, adottando al contempo alcuni accorgimenti di tipo funzionale, che diano il giusto peso ai pareri resi dalla Commissione per le questioni regionali (integrata), magari obbligando l'Assemblea a motivare adeguatamente l'assunzione di una decisione che si discosta dalle risultanze dell'attività istruttoria svolta in Commissione.

Pare, dunque, una strada ancora praticabile, e ciò ancor più ove si consideri che sinora i diversi tentativi di addivenire ad un'organica revisione del bicameralismo sono stati tutti puntualmente accantonati.

Ma vi è di più.

Da quanto sin qui descritto l'idea di rendere il Senato una sorta di Camera delle Regioni non pare *sic et simpliciter* la soluzione ottimale, considerata come l'unica idonea a garantire quell'effettiva rappresentatività della componente regionale e reclamata all'unisono dagli intenti riformatori: molteplici ragioni depongono, infatti, per l'abbandono di questo aulico obiettivo che non nasconde limiti alla sua attuazione, sì da prediligere la strada del rafforzamento della Commissione per le

questioni regionali, quale passaggio intermedio, ovvero quale approdo definitivo nel caso in cui non si riesca ad addivenire all'approvazione definitiva di una riforma.

In primo luogo v'è da considerare il rischio, tutt'altro che remoto, di vedere la componente regionale in Senato alla mercé di logiche partitiche, più che della precipua volontà di rappresentare in seno al Parlamento le istanze sollevate dai territori di provenienza; in altre parole ci si troverebbe innanzi ad una vera e propria crisi di funzionalità, qualora i rappresentanti degli interessi regionali, eletti in seno alla seconda Camera, venissero coinvolti in strategie di partito tese inevitabilmente a scalfirne l'effettiva rappresentatività.

E ciò a discapito dell'obiettivo di qualsivoglia intento riformatore che, per definizione, tende a ravvisare nella Camera dei Deputati la rappresentanza politico-partitica e nella Seconda Camera la sola rappresentanza territoriale, avulsa da qualsivoglia logica partitica: il primo problema che si pone, dunque, in caso di un nuovo ed ulteriore tentativo di revisione del Senato sarebbe proprio quello di garantire l'immunità dei rappresentanti regionali dalla contaminazione dovuta al confronto partitico, ancorandone invece la nomina alla valorizzazione delle istanze territoriali.

Un ulteriore aspetto che deve essere considerato, e che certamente non è di poco conto è legato alla partecipazione della seconda Camera al procedimento legislativo: tale premessa, infatti, può tranquillamente svilupparsi su due fronti, il primo dei quali legato alla circostanza per cui, così come pensato in tutti i disegni di riforma del bicameralismo puntualmente analizzati nel presente elaborato, la seconda Camera sarebbe tale "di nome e di fatto", poiché pur vero che – almeno nell'ultimo disegno di legge approvato in Commissione nel 2012 – l'*iter legis* sarebbe tripartito a seconda della materia di volta in volta interessata da un intervento normativo, permane comunque la convinzione che il Senato non tragga diretta legittimazione popolare, ovvero non corrisponda ad un'Assemblea elettiva in via assoluta, bensì

l'idea che lo stesso incarni la rappresentanza regionale, lo rende in qualche modo subordinato e secondario rispetto alla corrispondente Camera dei Deputati.

Ebbene un'organica revisione del bicameralismo, che conduca al suo superamento (questo l'auspicio dei riformatori) impone al legislatore di proporre dei meccanismi tali per cui l'assetto bicamerale, ancorché non più paritario, sia adeguatamente diversificato, ma non già nel senso della differenziazione dell'importanza delle due Camere, bensì che sia in grado di mantenerne l'equipollenza pur nella differenza.

Per altro verso occorre rilevare come non possa non essere considerata la sempre maggior incidenza dell'attività normativa svolta dal Governo in un contesto nel quale l'obiettivo pare essere quello di voler garantire maggior rappresentatività degli enti territoriali nel procedimento legislativo: se, infatti, come accade oggi buona parte della legislazione nazionale viene elaborata dall'esecutivo, ricorrendo di volta in volta ad atti aventi forza di legge, allora ci si chiede come si possa riuscire in questo contesto a preservare, ed anzi rafforzare (visto che questo è il reale intento dei riformatori) la necessità di contemperare la rappresentanza regionale nell'*iter legis*, un apporto che sarebbe sostanzialmente vanificato, svuotando parimenti di contenuto qualsivoglia progetto di riforma del bicameralismo.

E allora, alla luce delle criticità suesposte, che ontologicamente connotano il nostro attuale ordinamento, rimane fermo l'interrogativo, che ha dato avvio al presente percorso di ricerca, volto a dare conferma o meno alla necessità di percorrere la strada del Senato "regionale": posto, infatti, che tutti i progetti di riforma sono stati puntualmente accantonati, perché non condivisi a monte, ovvero non approvati a valle, e che comunque, nel merito, essi non hanno certo incontrato i favori della dottrina che mai ha mancato di sottolineare gli aspetti che ne avrebbero poi in sostanza reso difficile la fattibilità, è inevitabile interrogarsi sull'opportunità di correggere la rotta, cercando altrove ed in altre forme il modo di attualizzare le istituzioni al mutato contesto di pluralismo territoriale.

Punto fermo, infatti, è quello per cui la rappresentanza politica italiana deve imprescindibilmente contemperare e dare spazio alle istanze territoriali nei meccanismi decisionali, e ciò ancor più dopo la riforma del 2001: gli interessi regionali debbono, quindi, ineluttabilmente confluire ed essere trasposti in una sede di raccordo con le istituzioni centrali, nella quale essi devono essere necessariamente proiettati.

La circostanza per cui la mediazione tra i diversi interessi regionali avvenga a livello nazionale rappresenta un momento di garanzia e di equiordinazione degli stessi, non lasciati alla diversa forza politica detenuta dalle disomogenee realtà regionali, bensì contemplati in un organo istituito e disciplinato dal legislatore nazionale.

Effettuata, dunque, questa premessa il problema che si pone è l'individuazione di tale organo, sede di raccordo tra centro e periferia, nonché la sua conformazione, in punto di composizione e funzionamento.

Se, come descritto, la strada della seconda Camera, allo stato, non pare essere praticabile per le più svariate ragioni che si frappongono ad una sua effettiva attuazione, l'ipotesi di un potenziamento, attraverso un meccanismo di rinforzo, della Commissione per le questioni regionali, si appalesa come un'opportunità che deve essere colta e sviluppata appieno.

Far confluire in un organo bicamerale la rappresentanza regionale, demandando allo strumento regolamentare la previsione di adeguati meccanismi di composizione e funzionamento dello stesso, nonché allo strumento normativo l'introduzione di accorgimenti che consentano di superare la mera natura consultiva che la Commissione detiene attualmente, potrebbe condurre a risultati se non addirittura positivi, comunque utili per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto la sperimentazione di una, seppur embrionale, forma di raccordo a livello legislativo (poiché gli esecutivi usufruiscono già dell'istituto della Conferenza) tra interessi regionali ed interesse nazionale, mediante l'integrazione di

una Commissione che manterrebbe comunque il suo carattere bicamerale, potrebbe porsi quale momento di verifica circa l'efficacia di tale strumento, alla luce dei risultati che da essa verrebbero generati; resta ferma, beninteso, la necessità di rendere effettiva l'integrazione, mediante l'elaborazione di meccanismi (quali, a titolo esemplificativo, la vincolatività dei pareri resi, ovvero il dovere di motivazione in capo all'Assemblea in caso di deliberazione difforme dagli stessi) atti, giustappunto, a far sì che la presenza della componente regionale in seno alla Commissione possa avere riflessi misurabili dal punto di vista della produzione normativa.

Ciò consentirebbe di valutare *ex post* - e non già in termini probabilistici, come sinora accaduto per i tentativi di riforma della seconda Camera avvicendatisi nel corso delle legislature, tutti chiamati a stimare, *ex ante*, le conseguenze riconducibili all'istituzione di un Senato "federale" - l'effettività dell'operato di tale organo ed, eventualmente, di pensare all'elaborazione di una soluzione di più ampio respiro che coinvolga non più la sola Commissione parlamentare per le questioni regionali, bensì l'assetto bicamerale stesso.

Per contro si potrebbe anche addivenire, dati alla mano, alla conclusione, diametralmente opposto, a mente della quale la soluzione ad oggi prospettata come transitoria potrebbe configurarsi come risolutiva, così accantonando definitivamente il modello della Camera delle Regioni, quale emblema della rappresentanza territoriale a livello centrale.

Il sistematico fallimento di tutti i propositi di revisione della Seconda Camera potrebbe, infatti, essere letto come un segnale, che sta indicando a più riprese che, molto semplicemente, quella non è la rotta da seguire, perché il superamento del bicameralismo paritario non necessariamente integra la soluzione ottimale per far confluire gli interessi regionali nelle decisioni assunte a livello centrale, e che forse la rappresentanza territoriale ben può assumere altre forme, così da ripensare a

quello che fino ad ora è stato un ambizioso, quanto infruttuoso ed unico, progetto di revisione costituzionale.

L'abbandono, *pro tempore*, della strada maestra chiamata riforma del bicameralismo, prediligendo percorsi alternativi ed ora intravisti come secondari, potrebbe per contro condurre a risultati ben più efficaci per quello che permane come obiettivo finale: dare voce alla rappresentanza territoriale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.

AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3209 e ss.

AA.VV., *Il Ministero per la costituente: l'elaborazione dei principi della Carta Costituzionale*, Firenze, 1995.

AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2003.

AA.VV., *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Partiti e organizzazioni di massa*, 2003.

AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori*, Padova, 1998.

AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, 2000.

AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro.it*, 2001, 10, 225 ss.

AA.VV., *Primo Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003.

AA.VV., *Dossier Studi Senato n. 351 – aprile 2012 “Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato”*.

AA.VV., *Relazione della 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)*.

ABAGNALE G., *Riforma del sistema bicamerale e "Camera delle regioni" dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, 5-6, p. 3-24.

ABAGNALE G. – CUSMANO A., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in AA.VV., *Le Regioni fra il potere centrale e il potere locale*, Firenze, 1982.

AIMO P., *Bicameralismo e regioni*, in *La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977.

ALBERTI CASELLATI E., *Il nodo della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Parlamenti regionali*, 2001, 3.

ALLEGRETTI U., *Perché una Camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 3, p. 125.

ALLEGRETTI U., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 3, p. 441 ss.

ALLEGRETTI U., *Un Senato «Federale»?* , in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, p. 815 e ss.

AMORTH A., *I lavori dell'Assemblea costituente*, in G. ROSSINI (a cura di) *Dal 25 luglio alla Repubblica 1943-1946*, Torino, 1966, p. 419-439.

ANCISI A., *Note sulla composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Bicameralina)*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2002, 2.

ANTONINI L., *Intorno ai difetti e alle virtù della riforma di Lorenzago*, in G. CORDINI (a cura di) *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Milano, 2005.

ANTONIO R. *Lezioni sulla forma di governo italiana dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997.

ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, 1149.

ARGONDIZZO D., *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea costituente*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-I/14-05-2010/Argondizzo_Il-sistema-elettorale-del-Senato-italiano-nel-dibattito-all-Assemblea-Costi.pdf, p. 21.

ARGONDIZZO D., *Una boccata d'ossigeno*, 24 maggio 2004, in www.forumcostituzionale.it.

ATRIPALDI V. – BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998.

AZZARITI G., *A proposito della legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della costituzione. Brevi spunti critici*, in *Politica del diritto*, 2005, 3.

AZZARITI G., *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1998, 1.

AZZARITI G., *L'ultima idea: la revisione della costituzione secondo il governo in carica. Un approccio critico*, in www.costituzionalismo.it, 2003, 2.

AZZARITI G. – M. VOLPI, *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale*, Perugia, 1999.

BALBONI E., *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *Forumcostituzionale.it*, 2002.

BALBONI E., *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo sbagliato*, in *www.lavoce.info*, 2003.

BALDINI V., *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una 'variabile dipendente' della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di) *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, 2001, 1, pp. 25-64.

BALDINI V., *La riforma del bicameralismo*, in AA.VV., *La riforma della costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli, 2000.

BALDINI V., *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 3, pp. 610-613.

BARBAGALLO R., *Dal Senato "eletto a base regionale" alla "Camera delle Regioni"*, in *Stato e Regione*, 1977, 3, pp. 65-66.

BARBERA A., *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, p. 453.

BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Stato Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 1, pp. 9-37.

BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 3, p. 47.

BARBERA A., *Le istituzioni del pluralismo: regioni e poteri locali, autonomie per governare*, Bari, 1977.

BARBERA A., *Osservazioni sul testo approvato in seconda lettura dalla Camera dei Deputati* in A. D'ATENA (a cura di) *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005.

BARBERA A., *Una riforma pasticciata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.

BARBERA A. - FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012.

BARRERA P., *Il difficile referendum sulle leggi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 1990, 2, 199-217.

BARTOLE S., *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, 5, p. 797.

BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, Bologna, 2004.

BARTOLE S., *Osservazioni sui nuovi regolamenti parlamentari*, in *Critica sociale*, 1971, 14, pp. 440-442.

BARTOLE S., *Riforme costituzionali e beghe politiche*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.

BARTOLE S. – BIN R. – FALCON G. – TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.

BASSANI M., *Riforma o revisione della Costituzione?*, in *Nuova Rassegna*, 2003, 21, p. 2305.

BASSANINI F., *Intervento al Congresso delle Regioni*, Terza Sessione, in www.parlamentiregionali.it, 2002.

BELLETTI M., *La forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008.

BERTOLINI F., *La riforma della camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 4, p. 1003.

BERTOLISSI M., *Il Senato "Camera delle Regioni"?*, in *Diritto della regione*, 1984, 4, pp. 247-251.

BERTOLISSI M., (a cura di), *Identità e crisi dello stato costituzionale in Italia*, Padova, 2002.

BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, 1982.

BIFULCO R., *In attesa della seconda camera federale*, in , in T.GROPPI – M.OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001.

BIFULCO R., *Ipotesi normative attorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

BIFULCO R., *Il bilancino dell'orafo: appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, 2, pp. 207-230.

BILANCIA F., *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 1, 137-145.

BIN R., *La leale collaborazione tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, 2007, 3-4, pp. 393-398.

BIN R., *Le riforme costituzionali: un "mito" fuorviante*, 17 aprile 2004 e anche in *Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, entrambi reperibili in www.forumcostituzionale.it

BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 4, p. 613.

BIN R., *Senato federale?... Ma mi facci il piacere!*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.

BIN R., *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, p. 551.

BIN R., *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 5, p. 2.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Torino, 2011.

BISCARETTI P., *La forma di Governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 4, pp. 39-65.

BOCCACCINI G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980.

BOERI T. – BORDIGNON M., *Il federalismo? Meglio a velocità variabile*, in www.lavoce.info.

BONELLI E., *In tema di attuazione del nuovo titolo V della costituzione: la problematica redistribuzione delle funzioni legislative e amministrative*, in *Rivista amministrativa*, 2002, 5-6, 447.

BONFIGLIO S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 1, p. 120.

BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, 2006.

BORDIGNON M., *Sbadigli pericolosi* in www.lavoce.info.

BOTTARI C. (a cura di), *La riforma del titolo V, Parte II della Costituzione*, Milano, 2003.

BROSIO G., *Camere separate*, in www.lavoce.info, 2003.

CALANDRA P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, p. 269.

CALANDRA P., *Note sulla funzionalità del bicameralismo*, in *Civitas*, 1980, 9, pp. 33-50.

CALDERISI P. – CINTIOLI F. – PITRUZZELLA G. (a cura di), *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Fondazione Magna Charta, 2004.

CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, 1993.

CAMMELLI M., *Le riforme costituzionali un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 2004, 1.

CAMMELLI M., *Un grande caos chiamato devolution*, in *Il Mulino*, 2003, 1, pp. 87-99.

CAMMELLI M., *Una riforma costituzionale che non va*, in *Il Mulino*, 2004, 3.

CAMPANINI G., *I cattolici e il problema della rappresentanza alle soglie dell'Assemblea costituente*, in C. CARINI (a cura di) *Aspetti e problemi della rappresentanza politica dopo il 1945*, Firenze, 1998, pp. 145-163.

CAPURSO M., *Sui nuovi regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 11-12, pp. 577-581.

CARAVITA B., *La Commissione bicamerale e il lungo cammino delle riforme*, in B.

CARAVITA B. - CHIAPPETTI A. – CHIOLA C., *Lecture di diritto pubblico*, Torino, 1998.

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.

CARAVITA B., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 2, p. 273.

CARAVITA B., *Introduzione*, in www.federalismi.it, 2004, 7, p. 1.

CARAVITA B., *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione*, ottobre 2004, in www.issirfa.cnr.it.

CARAVITA B., *Il "cosa", il "quando", il "come" nella discussione sulle riforme costituzionali*, in www.federalismi.it, 2005.

CARAVITA B., *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in www.federalismi.it, 2005.

CARAVITA B., *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2002.

CARDINI R. – CARETTI P., *Riformare la Costituzione?*, Roma, 1997.

CARETTI P., *La legge parlamentare oggi*, in *Osservatorio delle fonti 2008*, Torino, 2010.

CARETTI P., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.

CARETTI P., *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, p. 66.

CARETTI P. (a cura di) *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998.

CARETTI P., *Il Parlamento nel progetto di riforma della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in M. P. CHITI – L. STURLESE (a cura di) *La riforma costituzionale: atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi*, Firenze, 27-28 marzo 1998, Milano, 1999.

CARETTI P., *La forma di governo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2005, 3.

CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione : aspetti problematici*, in *Le regioni*, 2001, 6, pp. 1223-1232.

CARETTI P., *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in www.costituzionalismo.it, 2004, 1.

CARETTI P., *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 4, p. 778.

CARETTI P., *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2007, 5, p. 660.

CARETTI P., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali ed il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 333.

CARLASSARE L., *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in www.costituzionalismo.it, 2003, 2.

CARRÀ M., *Elezioni del Senato a base regionale*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale / Consiglio Regionale della Toscana - Commissione speciale per i problemi istituzionali*, Firenze, 1982, 1, pp. 129-144.

CASTELLI L., *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010.

CASTRONOVO G., *Due Camere con le stesse identiche funzioni sono uno spreco e una anomalia pressoché solo italiana: necessaria una riforma del nostro sistema parlamentare*, in *L'amministrazione italiana*, 1997, 7-8, pp. 1067-1069.

CATELANI E., *L'attualità dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali anche dopo la "bozza" di Lorenzago*, <http://www.forumcostituzionale.it/site/>.

CAVALERI P., *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, pp. 487-494.

CAVALIERI P. – LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004.

CAVINO M., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008.

CECCANTI S., *Perché il testo votato alla Camera non può funzionare*, in www.forumcostituzionale.it, 2004,

CECCANTI S., *Uno sguardo di insieme sulle regionali: il peso delle riforme e quello dei dati*, in www.federalismi.it, 2005, 7.

CECCANTI S., *La riforma costituzionale in Aula: Senato inaccettabile, superPremier inesistente*, in Quadernicostituzionali.it.

CECCANTI S., *La "bozza Amato": bene il dialogo, male i contenuti. Effetto boomerang della norma antiribaltone senza scioglimento e della Finanziaria paritaria*, in www.forumcostituzionale.it.

CECCANTI S., *Le priorità nel dibattito sulla riforma costituzionale: una proposta di dibattito*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

CECCANTI S., *Riforma costituzionale: le novità dell'Aula del Senato*, in www.forumcostituzionale.it.

CECCANTI S., *Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai "saggi" della maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it

CECCANTI S., *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

CERETI C., *Regioni e Senato*, in *Scritti in onore di Mario Casanova*, Milano, 1971.

CHELI E., *Bicameralismo differenziato*, in *L'opinione*, 1984, 3, p. 2.

CHELI E., *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in *Le riforme per l'Italia. Atti del Convegno di Firenze "Le riforme per l'Italia di venerdì 5 marzo 2010, a cura della Provincia di Firenze*, Firenze, 4-11.

CHELI E., *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2007.

CHERCHI R., *La forma di Governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2009.

CHIAPPETTI A., *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Torino, 2005.

CHIMENTI C., *Il controllo delle Camere sull'attività governativa nei vecchi e nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Il foro amministrativo*, 1971, 4-5, pp. 310-318.

CHIMENTI C., *Regolamenti parlamentari e forma di governo* in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 2011.

CHIMENTI C., *Appunti sulle Commissioni consultive*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti Regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979.

CIAURRO G.F., *Le commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Boll.info.cost.parl.*, 1981, p. 293 e ss.

CIAURRO L., *Una cronaca costituzionale: il tavolo Martinazzoli sulle riforme istituzionali*, in *Nomos*, 2001, 3, p. 90 e ss.

CIAURRO L., *Primi commenti sulla bozza di revisione costituzionale dei saggi di Lorenzago*, in *Comuni d'Italia*, 2003, 10, pp. 42-48.

CIAURRO G.F., *Vecchie e nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Parlamento e Regioni: necessità di un raccordo*, in *Stato e Regione*, 1979, 6, p. 5.

CIUFFETTI C., *Brevi note sul testo di riforma costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato il 29 maggio 2012*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?", in www.federalismi.it.

CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 6, p. 1305.

COTTURI G., *Incontro alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1995, 1.

COVATTA L., *La fine della "grande riforma": Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti*, in G. ACQUAVIVA e L. COVATTA (a cura di), *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, 2010.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale II*, Padova, 1984.

CUCCHINI M., *La bicamerale dei passi perduti ovvero la Commissione D'Alema sulla forma di Governo*, in M. LIBORIO (a cura di) *Studi politici*, Padova, 1999.

CUCCODORO E., *Sull'innovazione istituzionale e sull' iniziativa parlamentare: lo stato delle riforme ad un anno dalla presentazione della "Relazione Bozzi"*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1986, 13-14, p.1620.

CUCCODORO E., *Bicameralismo: fra equilibrio e innovazione*, in *Parlamento*, 1991, 4, pp. 12-14.

CUCCODORO E., *Sulla riforma della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997.

CUOCOLO F., *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo V, parte seconda, Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2003, 3, p. 721.

D'ALBERGO S., *Unità democratica e Governo parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 1976, 3, pp. 512-520.

D'ALESSANDRO G., *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2009.

D'ALESSIO G. (a cura di), *Relazione preliminare sul tema: "Rigidità o flessibilità della Costituzione"*, in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, 1979.

D'ANDREA A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, 1, 4.

D'ANDREA A., *Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra*, in *Forumcostituzionale.it*.

D'ATENA A., *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in A. PISANESCHI – L. VIOLINI (a cura di) *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007.

D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, p. 15.

D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, p. 305.

D'ATENA A, *Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

D'ATENA A, *Finalmente un Senato "federale"*, in www.issirfa.cnr.it, 2008 e M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, 18 ottobre 2007, in www.astridonline.it.

D'ATENA A, *Un Senato Federale. A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare* 2008, 1, p. 243.

D'ATENA A., *La riforma della riforma. Uno sguardo dopo il referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2001, p. 630

D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.

DE FIORES C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, 4, p. 529.

DE FIORES C., *Il federalismo della Bicamerale. Bilancio e prospettive*, in CASSANO A. – DE FIORES C. – MARIUCCI L. – SILVESTRI G. *Ripensare il federalismo. Quali riforme dopo la Bicamerale*, Roma, 1999.

DE LIPSIS R.M., *Prime riflessioni sulla legge costituzionale n. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"* in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, 2002, 3, p. 57.

DE LISO R., *Osservazioni sull'art. 11 della legge di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, 1.

DE NICOLÒ M., *Lo Stato nuovo: Fausto Gullo, il PCI e l'Assemblea costituente*, Cosenza, 1996.

DE LISO R., *Punti di discussione evocati dalla riforma costituzionale all'esame del Consiglio dei Ministri*, in www.forumcostituzionale.it.

DE MARTIN G.C., *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

DELL'ACQUA C., *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Torino, 1993.

DI ANDREA C., *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento : la verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le regioni*, 2002, 1, pp. 249-268.

DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003.

DI COSIMO G., *Umberto Tupini Presidente della Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, 2011, 1, pp. 119-124.

DICKMANN R., *Alcune osservazioni generali sul processo legislativo previsto dal progetto di riforma costituzionale*, in in "Verso la riforma costituzionale?", tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

DOGLIANI M., *Revisioni della costituzione e conservazione: perché perpetuare l'equivoco?*, in *Democrazia e diritto*, 2005, 1.

DOMINICI D. *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, 7.

ELIA L., *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 2544* in www.astridonline.it.

ELIA L., *Una forma di governo unica al mondo*, in www.astridonline.it

ELIA L., *Un problematico superamento del bicameralismo paritario*, in BALDUZZI R. (a cura di), *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma, 2006.

ESPOSITO M., *Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 3, pp. 195-234.

FABRIZZI F., *Ruolo del Presidente d'Assemblea, Parlamento in seduta comune, riforma dei regolamenti parlamentari. Tre nodi molto aggrovigliati*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?" tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

FAGIOLO G., *Senatori a vita*, in *Studi sociali*, 1991, 9, pp. 71-78.

FALCON G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1, p. 163.

FALCON G., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003.

FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1252.

FALCON G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni* 1997, p. 277 ss.

FALZONE V. – GROSSI P., *Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, vol. III, pp. 370 – 383.

FALZONE V. – PALERMO F. – COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino*, Roma, 1948.

FERRAIUOLO G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in *Gazzetta amministrativa dei Comuni e delle Province d'Italia – Regione Lazio*, 2008, 1, p. 1.

FERRARA G., *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 1-2, p. 22.

FERRARA G., *Federalismo e premierato, ovvero, del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

FERRARA G., *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma: riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 1, pp. 89-131.

FERRARA G., *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in www.constituzionalismo.it, 2003, 2.

FERRARA G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, 1968.

FERRARI G.F. – PARODI G.(a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003.

FRESSURA G., *La politica istituzionale del PCI nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Critica del diritto*, 1978, pp. 104-141.

FROSINI T.E., *Luci ed ombre del progetto governativo di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 2003, 11.

FOSSATI A., *I referendum sulle leggi elettorali*, in *Aggiornamenti sociali*, 1991, 4, pp. 271-278.

FOSSATI A. (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2003.

FUBINI G., *Per una qualificazione politica del disegno di revisione costituzionale*, in *Il Ponte*, 2004, 7-8.

FUSARO C., *Ipotesi di modifiche al D.d.l. costituzionale AC 4862*, in www.forumcostituzionale.it.

FUSARO C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 2008, 6.

FUSARO C., *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale*, Bologna, 1995.

FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998.

FUSARO C., *Le riforme istituzionali e i dilemmi dei costituzionalisti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, p. 813.

FUSARO C., *Correggere, senza scomunicare, il testo approvato dal Senato*, in www.federalismi.it, 2004, 7.

FUSARO C., *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in www.forumcostituzionale.it.

FUSARO C., *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it.

FUSARO C., *Prendere o lasciare? Io prenderei, nonostante tutto e cerco di spiegare perché*, 24 ottobre 2004, in www.forumcostituzionale.it.

FUSARO C., *Lontani surrogati e vecchi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

FUSARO C. – RUBECHI M., *Art. 57*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

FUSARO C., *Un bicameralismo finalmente differenziato, non più paritario forse transitorio*, in *Nuovi Studi Politici*, 2006, pp. 105-130.

GALEOTTI S., *Relazione sulla parte riguardante la forma di Governo*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 2249 e ss.

GALIZIA M., *Forme di Stato e di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007.

GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011.

GAMBINO S. (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali della XIII^a Legislatura*, Roma, 1998.

GAMBINO S., *La devolution fra 'ragioni leghiste' e (perduranti) esigenze logiche di sistema*, in *Astridonline.it*, 2004, 7, pp. 1-12.

GAMBINO S., *Una "riforma sbagliata", "un progetto che non aiuta": la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, in *www.federalismi.it*, 2004, 9.

GATTI P., *Le regioni e il Parlamento*, in *Comuni d'Italia*, 1972, 11, pp. 1231-1234.

GIACALONE D., *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, 1987.

GIANNINI M.S., *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990.

GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

GIANNITI L., *Ipotesi di normativa sulla composizione e sul funzionamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 1028 e ss.

GIANNITI N., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 6.

GIANNITI L., N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009.

GIORGI C., *La Sinistra alla Costituente*, Roma, 2001.

GROPPI T. – OLIVETTI M.(a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.

GROPPI T., *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, pp. 397-407.

GUZZETTA G., *Una proposta per il «Senato Federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004,1, p. 118.

IANNOTTA R., *A 60 anni dall'approvazione della Costituzione (bicameralismo e governo parlamentare)*, in *Iustitia*, 2007, 4, pp. 365-383.

JANNELLI F., *Bicameralismo imperfetto*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991.

LABRIOLA S., *Partiti, Parlamento e Governo in Tosato costituente e nell'attuale esperienza costituzionale*, in M. GALIZIA (a cura di) *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, 2010.

LABRIOLA S., *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la l.c. 3/2001*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2002, 155.

LANCHESTER F., *Un progetto che non aiuta*, in F. BASSANINI (a cura di), in *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.

LAVAGNA G., *Intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?"*, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

LIBERTINI M., *intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?"*, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari e forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 1, pp. 115-119.

LIPPOLIS V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it.

LOIODICE A., *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento della Legge Costituzionale n. 3/2001*, in www.federalismi.it.

LOMBARDI G., *A proposito del Senato delle Regioni* in <http://www.issirfa.cnr.it/922,908.html>.

LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002,1, p. 7.

LUCIFREDI P.G., *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 11-12, pp. 583-622.

LUCIFREDI P.G., *Le nuove Camere secondo il progetto Bozzi: le conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, in *Parlamento*, 1985, 3-4, 4.

LUPO N., *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999.

LUPO N., *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999.

LUPO N., *Il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi e di regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 987 ss.

LUPO N., *Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI (a cura di) *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2002.

LUPU N., *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost*, in G.TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, 2002.

LUPU N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in VOLPE G.(a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Edizioni Plus, 2003, p. 140 e ss.

LUPU N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 2, p. 379.

LUPU N., *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della commissione parlamentare per le questioni*, in *Federalismi.it*, 2007.

LUPONE G., *Le riforme costituzionali. Dai Comitati Riz Bonifacio 1982 alla Bicamerale D'Alema 1998*, Napoli, 1998.

MACCANICO A., *Il problema costituzionale delle riforme. Rapporto sulle questioni istituzionali*, in *Il diritto della Regione*, 2001, 3-4.

MACCHIA P., *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, 2007.

MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999.

MANCINO N., *Differenziare le funzioni tra Camera e Senato*, in *Prospettive nel mondo*, 1986, 118-119, pp. 59-61.

MANETTI M., *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

MANGIAMELI S., *La forma di Governo parlamentare : l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998.

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

MANGIAMELI S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1, p. 337.

MANGIAMELI S., *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2004.

MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sull'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003.

MANGIAMELI S., *Vicende connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in EDUARDO GIANFRANCESCO e NICOLA LUPU (a

cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, 2010

MANZELLA A., *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Atti del Convegno, *La via italiana alle Regioni*, Milano, 1975.

MANZELLA A., *Commento all'articolo 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, tomo II, Art. 64-69, Bologna-Roma, 1986.

MARTINELLI A., *Il progetto di legge costituzionale di ordinamento federale della Repubblica*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, pp. 125-153.

MARTINES T., *Il senato eletto "a base regionale"*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna, 1984.

MARTINES T., *Diritto parlamentare*, Milano, 2011.

MASALA P., *Delegazione legislativa e attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di) *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009.

MASSARI O., *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in C. PERROTTA (a cura di), *Il mondo sociale: scritti in onore di Umberto Cerroni*, Lecce, 2004.

MASTROPAOLO A., *L'Italia come democrazia "bicefala e non corporativa"*, in *Centrostudiparlamentari.it*.

MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 4, pp. 1161-1169.

MATUCCI G., *La Corte costituzionale nella bozza di Lorenzago: spunti critici e problemi aperti*, in *Il Politico*, 2004, 1, pp. 147 – 165.

MAZZITELLI A., *Commissione bicamerale e revisione della Costituzione: considerazioni minime*, in S. GAMBINO (a cura di) *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

MAZZONI HONORATI M.L., *Diritto parlamentare*, Torino, 2005.

MELIS G., *Storia dell'Amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996.

MERLINI S., *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997.

MERLONI F., *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, 4, p. 470.

MEZZETTI L., *Diritto costituzionale. Manuale breve*, Milano, 2011.

MODICA E., *Il raccordo Camera-Senato nel "bicameralismo paritario"*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quaderni di Democrazia e Diritto*, Roma, 1978, 2, pp. 9-25.

MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 1649-1703.

MODUGNO F., *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale ? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, 1, pp. 620-624.

MOR G., *La disciplina giuridica dei partiti in Italia*, reperibile in <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/29.pdf>.

MORRONE A., *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, 2005.

MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, p. 818.

MORTATI C., *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, 9, p. 3.

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973.

NEGRI A., *Corporativismo e parlamentarismo*, in *Nuovi studi politici*, 1971, 4, pp. 9-45.

NENNI P., *Il Ministero per la costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario della Costituente*, Firenze 1969.

NICOTRA V., *I limiti e le prospettive del bicameralismo in Italia (parte prima)*, in *Regioni e comunità locali*, 1991, 1-2, pp. 7-34.

NICOTRA V., *Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in www.astrid-online.it.

OCCHIOCUPO N., *La "Camera delle regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, 2, pp. 383-452.

OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla "Camera delle regioni"*, in *Le regioni*, 1976, 4, pp. 749-757.

OLIVETTI M., *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Osservatorio sulle riforme costituzionali*, Roma, 1998, pp. 15-25.

ONIDA V., *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in *Osservatorio italiano*, 2004, 1.

OROFINO M., *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, Università degli Studi di Siena, 2002, pp. 1-18.

PACE A., *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, in www.costituzionalismo.it, 2003, 3.

PAGANETTO G., *Riforma del Titolo V della costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, p. 1189.

PAGANETTO G., *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3347.

PAGANI I., *La riforma del bicameralismo al Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 1, pp. 101-111.

PAGLIARI A., *I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2010, p. 37.

PAINO A., *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 677.

PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, pp. 219-241.

PALADIN L., *Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione bicamerale*, in *Il corriere giuridico*, 1998, 1, pp. 5-7.

PALERMO F., *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1, p. 415 e ss.

PANIZZA S. – ROMBOLI R. (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2003.

PANUNZIO S., *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, pp. 419-461.

PANUNZIO S., *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998.

PASQUINO G., *Il sistema politico italiano fra neo-trasformismo e democrazia consociativa*, Bologna, 1973.

PASQUINO G., *Riprendiamoci lo scettro: le riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2005, p. 3.

PECCHIOLO U., *Interventi nel dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica*, Roma, 1991.

PETRICONE F., *Il ruolo delle Commissioni permanenti nei procedimenti di espressione del parere su atti normativi del Governo assegnati a Commissioni bicamerali*, in *Giur.it*, 2002, p. 222 e ss.

PETRILLO P.L., *La riforma della II parte della Costituzione. Schede di sintesi*, 2006, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990.

PEZZINI B., *Quale bicameralismo?: la scelta del bicameralismo del Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le regioni*, 1989, pp. 1401-1446.

PEZZINI B. – TROILO S., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006.

PINELLI C., *Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione bicamerale?*, in *Nel lungo andare: una costituzione alla prova dell'esperienza: scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.

PINELLI C., *Riforme istituzionali e responsabilità dei costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.

PIRAINO A., *Inutilità di una riforma che non riforma alcunché*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

PIRETTI M.S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Bari, 1996.

PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 2, pp. 243-267.

PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato (alcuni criteri metodologici sul federalismo e il regionalismo; esame dei progetti di riforma in materia di regioni presentati o discussi negli ultimi tre anni)* in <http://www.jus.unitn.it/cardozo/review/constitutional/pizzetti-1995/pizz2a.htm>.

PIZZETTI F., *Le difficoltà delle riforme istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, 6, pp. 1017 – 1026.

PIZZETTI F., *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, p. 529.

PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473.

PIZZORUSSO A., *Il valore della Costituzione nell'Italia del 2005*, in www.astridonline.it.

POMBENI P., *Ma le riforme costituzionali sono davvero un "mito"?*, in www.forumcostituzionale.it.

PORENA D., *Poche luci e molte ombre sul Disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, intervento al seminario "Verso la riforma costituzionale?", in www.federalismi.it.

PRIMICERIO L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, 2002.

PUCCI U., *I cattolici e la Costituente*, in *Idea: mensile di cultura politica e sociale*, 1946, pp. 349-354.

REPOSO A., *Ombre e luci sulle riforme*, in *Diritto e società*, 2004, 3.

RESCIGNO F., *L'articolo 11 e la promessa della Camera delle Regioni*, in E. ROZO ACUNA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie: le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003.

RESCIGNO U., *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Il foro italiano*, 1993, 1, pp. 34-45.

RESCIGNO U., *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 2, p. 618.

RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano*, 1995, Milano.

RIVOSECCHI G., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, 15, pp. 143-156.

RIZZO G., *I lavori preparatori della Costituente*, in *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969.

RODOMONTE M.G., *Riforme costituzionali e crisi del sistema partitico. Brevi note critiche*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

ROLLA G., *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979.

ROMANELLI L., *Il Senato federale nel progetto di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni e comunità locali*, 2006, 1-2, pp. 25-43.

ROSA F., *Parlamento e nuovo Titolo V: interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, 1-2, pp. 47-71.

ROTELLI E., *Un progetto di "regionalizzazione" del Senato. Sulla proposta di legge costituzionale dei deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni*, in *Le regioni*, 1976, 1-2, pp. 116-122.

RUFFILLI R., *Il Governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, in *Diritto e società*, 1987, 2, pp. 239-245.

RUGGERI A., *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, p. 461.

RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla Legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)* in www.federalismi.it.

RUGGERI A., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it.

RUGGERI A., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 2005, 10.

RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Quaderni regionali*, 2001, 2, p. 565.

RUGGERI A., *Leggi statali e statuti regionali e la loro disposizione in “circolo” nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2002.

RUGGERI A. – SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 1, p. 57.

RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853.

RUOTOLO M., *Costituzione e riforme*, in www.costituzionalismo.it.

SALERNO G.M., Art. 57, in CRISAFULLI V. – PALADIN L. (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 366-368.

SALERNO G.M., *Le novità del d.d.l. di revisione costituzionale proposto dalla I Commissione del Senato: alcune brevi considerazioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SALERNO G.M., *Brevi considerazioni sul bicameralismo risultante dal d.d.l. Cost. n. 2544 approvato in prima lettura dal Senato delle Repubblica*, in *Federalismi.it*, 2004, 7.

SALERNO G.M., *Introduzione al seminario*, in “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

SALERNO G.M., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 2, 385.

SCAFFARDI L., *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004, 143-144, 81.

SCUDIERO M., *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005.

SICLARI M., *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SICONOLFI P., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali*, 2003, 1, p. 107.

SILVESTRI G., *La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento?*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.

SILVESTRI G., *Costituzione e qualità della democrazia*, in *Questione giustizia*, 2005, 3.

STAIANO S., *Riformare il Parlamento: ipotesi a confronto*, in *Democrazia e diritto*, 1985, 5, p. 149.

STAIANO S., *Introduzione al seminario*, intervento al seminario “Verso la riforma costituzionale?” tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

STAMMATI G., *Il progetto di revisione costituzionale alla vigilia delle due conclusive votazioni parlamentari (riflessioni, fra narrazione e analisi, su taluni aspetti)*, in *Critica del diritto*, 2005, 1.

STAMMATI G., *Sul disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Alcune osservazioni generali*, in www.astridonline.it.

STERPA A., *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, in *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, in www.issirfa.cnr.it.

STERPA A., *Redde rationem per le Regioni*, in “Verso la riforma costituzionale?”, tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, in www.federalismi.it.

STORCHI G., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 880.

TENTORI L., *La "Camera delle regioni" nel dibattito alla terza Commissione bicamerale per le riforme (1996-1998)*, in *Funzione pubblica*, 1998, 2, pp. 39-60.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, 1999.

TOSI S., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 6, p. 1002.

TOSI S., *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati: seminario di Cagliari*, Milano, 1973.

TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233.

TOSI R., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2001, 2-3.

TRANI M. – GARRO P., *Commento alla legge 5 giugno 2003 n. 131 di adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001*, Roma, settembre 2003, in <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati>.

TROILO S., *Alla continua ricerca della governabilità: la forma di Governo proposta dal "Comitato Speroni"*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 3, pp. 517-534.

TRUINI A., *Del Senato federale, ovvero del potere magico delle parole: note a margine del ddl costituzionale n. 2544/2003*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, 8, pp. 817- 842.

TUCCIARELLI C., *Il nodo delle funzioni nella riforma del bicameralismo italiano*, in *Italianieuropei*, 2009, 4, pp. 177-184.

VASSALLO S., *Gli attriti della riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, 2004, 5.

VICENZI V., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Esperienze e prospettive*, in *Stato e Regione*, 1975.

VICENZI V., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali: proposte di modificazione delle vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 1983, p. 113.

VICENZI V., *La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, in *Le regioni*, 1989, 5, pp. 1353-1364.

VIGNAGA F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, 5, pp. 957-970.

VILLANI M., *Note sommarie sul Senato federale tracciate nel d.d.l. costituzionale della cosiddetta "Bozza di Lorenzago"*, in *Parlamenti regionali*, 2003, 8, pp. 59-66.

VIZZINI C., *La bicamerale allargata: per il completamento della riforma costituzionale*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 6, p. 8.

VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle regioni : due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.

VOLPI M., *Una "storia infinita" : l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Politica del diritto*, 1992, 2, pp. 233-252.

VOLPI M., *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, 13 giugno 2005, in www.costituzionalismo.it, 2005, 1.

VOLPI M. – MORBIDELLI A. – PEGORARO L. – REPOSO A., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995.

ZANINI M., *Note sui problemi di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 5, p. 159.

ZANINI M., *La bicamerale allargata: questioni regolamentari*, in *Parlamenti regionali*, 2002, 6, p. 14.

ZUCCARINI O., *I Repubblicani alla Costituente nazionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. La costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969.