

ASPETTI E PROBLEMI DEL NUOVO SENATO **

Sommario: 1. Premessa. Il bicameralismo perfetto, una soluzione insoddisfacente. 2. La riforma del Parlamento secondo la relazione illustrativa del d.d.l. cost. n.1429 A.S. 2.1. Segue. Le linee generali del progetto di revisione del Senato. 3. Il Senato delle Regioni e delle autonomie: la sua composizione. 4. Il Senato di garanzia. 5. Il nuovo Parlamento.

1. Premessa. Il bicameralismo perfetto, una soluzione insoddisfacente.

Le ragioni che condussero all'approvazione del bicameralismo perfetto sono note¹. Un compromesso insoddisfacente tra diverse prospettive². In sede Costituente tali orientamenti furono espressi dalle sinistre, favorevoli a un Parlamento monocamerale; dai democristiani, fautori di una soluzione bicamerale diretta a realizzare nel Senato la rappresentanza organica degli interessi delle professioni radicata sul territorio; dai repubblicani, anche loro sostenitori della soluzione bicamerale, optando per un Senato che in ordine alla sua composizione fosse "uno dei riflessi costituzionali del riconoscimento delle regioni come enti di diritto pubblico"³, per contribuire al superamento del centralismo statale mediante la nuova pote-

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Molise.

** Relazione svolta al seminario di studi: *Verso il referendum costituzionale*, Università degli Studi del Molise, Campobasso, 28 aprile 2016.

¹ La bibliografia è molto ampia, si veda di recente: G. Crainz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, 2016; P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016; A. Morone, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Torino, 2016, spec. p.18 ss.; A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, 2015, spec. p.301 ss. e p.342 ss.

² Così G. Ferrara, *Commento all'articolo 55 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Le Camere*, Tomo I, Bologna, 1984, p.5 ss., in cui si ricostruisce il dibattito in Assemblea Costituente.

³ Come fu precisato da G. Conti durante la discussione alla Costituente, e citato da G. Ferrara, op.cit., p.8.

stà legislativa regionale, così da consentire al Parlamento di svolgere un ruolo di indirizzo generale. Mentre, secondo i liberali, la seconda Camera avrebbe dovuto assolvere ad una funzione di garanzia, tale da rappresentare “tutto l’insieme delle forze vive”⁴, anche con l’obiettivo di arginare le tendenze stataliste di quel periodo⁵.

Queste posizioni erano fin troppo distanti per favorire un accordo capace di porre le premesse per l’individuazione di precise tecniche di organizzazione della seconda Camera⁶. In realtà, il bicameralismo paritario fu stabilito in un’ottica di garanzia anche a causa della disomogeneità della società italiana del dopoguerra. Tanto che alla base dell’accordo realizzatosi vi fu una convergenza tacita delle sinistre, espressa in un ordine del giorno dell’on. Rossi e altri, secondo il quale la seconda Camera non avrebbe dovuto alterare “...la fisionomia politica del paese...rispecchiata dalla composizione della prima Camera”⁷. Come è stato evidenziato, questa scelta fu determinata anche e soprattutto dal timore di un ritorno a concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato⁸.

Il tipo di bicameralismo affermatosi non fu, dunque, l’espressione di una prospettiva precisa, né l’affermazione di un modello determinato⁹, ma la conseguenza della preclusione degli obiettivi non condivisi tra forze politiche avversarie¹⁰. Anche per queste ragioni l’approvazione, il 7 ottobre 1947, dell’ordine del giorno dell’on. Nitti e altri stabilì l’elezione del Senato mediante il suffragio universale e diretto, con collegio uninominale¹¹; disponendo, in tal modo, la pari legittimazione di entrambe le Camere, sia pure con diversi sistemi elettorali e diversa durata¹².

In definitiva, la ragione politica sottesa a quella decisione fu il timore che l’uno o l’altro dei due schieramenti (le sinistre riunite nel Fronte popolare o la Democrazia cristiana), se

⁴ Secondo il pensiero di L. Einaudi, *ivi*, p.9.

⁵ *Ivi*, p.9.

⁶ C. De Fiore, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, n.4, 2007, p.529 ss., spec. p.534, in cui si rimarcano le ambiguità nelle scelte dei partiti alla Costituente sulla composizione e le funzioni del Senato. Tali ambiguità, secondo l’Autore, sono all’origine del problema della riforma del Parlamento considerata peraltro, in alcuni commenti apparsi nei primi anni di vita repubblicana, come una delle necessarie e “improcrastinabili revisioni” del dettato costituzionale.

⁷ G. Ferrara, *op.cit.*, p.9.

⁸ Sul punto si veda G. Dossetti, in L. Elia, P. Scoppola, (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna, 2003, spec. pp. 64, 65.

⁹ Sulla natura del bicameralismo italiano la letteratura è molto vasta, si veda L. Castelli, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010; I Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010; S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, 2006; S. Mangiameli (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Napoli, 2003; 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; L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1984, p.219 ss.

¹⁰ G. Ferrara, *op.cit.*, p.7, nt.14.

¹¹ Sul punto si veda A. Barbera, *Nuova legge elettorale, Riforma del Senato e “forma di governo”*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p.139, in cui si precisa che l’ordine del giorno Nitti fu poi eluso dalla legge n.29 del 1948 che stabilì la soglia del 65% dei voti validi per la conquista del collegio.

¹² Tale diversità tuttavia era destinata a scomparire; difatti la legge costituzionale n.2 del 1963 equiparò, come noto, la durata della legislatura di Camera e Senato. In tema si veda A. Gigliotti, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista Aic*, n.4, 2014, p.2 ss., spec. p.10; nonché T. Martines, *Commento agli articoli 56-58 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1984, p.90 ss.

vincitore, potesse svolgere una radicale azione di governo senza incontrare limiti di sorta in sede parlamentare alla sua attività; soprattutto a sinistra si temeva di introdurre meccanismi che potessero alterare gli “equilibri esistenti”¹³. In altre parole, l’*“ombra del tiranno”* pesò molto sulle soluzioni adottate e il bicameralismo fu inteso anche come un modo per raffreddare il processo di decisione politica¹⁴.

Tuttavia, nonostante i limiti dell’accordo raggiunto, il Costituente configurò l’istituzione parlamentare molto chiaramente, stabilendo, in altri termini, le premesse per la costruzione di una democrazia avanzata mediante una precisa disciplina dei rapporti economici, connessa con quella dei diritti sociali. Nel senso che il Parlamento fu inteso come “espressione massima, anche se non esclusiva, della democrazia realizzata e realizzabile, come strumento di questa, nell’ambito dell’assetto costituzionale dello stato, in quanto centro di riferimento e di espressione della rappresentanza nazionale”¹⁵. Le Camere, nel disegno costituente, avrebbero dovuto rappresentare il luogo naturale e più sicuro per l’affermazione dei nuovi principi repubblicani, la sede di “congiunzione” tra società e stato¹⁶, che avrebbe favorito l’unificazione del tessuto sociale lacerato dalla guerra e dalle divisioni del ventennio fascista.

2. La riforma del Parlamento secondo la relazione illustrativa del d.d.l. cost. n. 1429 A.S.

E’ utile richiamare gli indirizzi del progetto di riforma contenuti nel suo documento di accompagnamento perché, oltre ad aver condizionato i lavori parlamentari, evidenziano i compiti che si intende assegnare al nuovo Parlamento nella fase storica contemporanea.

La riforma muove da precisi presupposti. Anzitutto essa intende “rafforzare l’efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l’indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell’azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale...”¹⁷.

Il Parlamento, secondo questa linea ricostruttiva, dovrà assolvere ai suoi compiti operando per garantire sia la stabilità dell’azione di governo sia la funzionalità migliore dei suoi lavori. Questo metodo di azione, ancora, dovrà costituire il fondamento delle nuove funzioni affidate all’Aula rappresentativa al fine di svolgere al meglio il suo mandato nel “contesto del-

¹³ Sul punto si veda P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano. Dall’Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, 1995, pp.116, 117. Analogamente da ultimo A. Barbera, *Nuova legge elettorale, Riforma del Senato e “forma di governo”*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit., p.129 ss.

¹⁴ Come è stato rimarcato da G. Dossetti, in L. Elia, P. Scoppola, (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit. pp.64, 65, il Parlamento avrebbe dovuto costituire un’istanza di freno capace di rallentare l’azione della maggioranza politica di governo. Sul punto anche E. Cheli, *Bicameralismo (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, volume II, Torino, 1987, p.324.

¹⁵ G. Ferrara, op.cit., p.29.

¹⁶ Secondo la formula elaborata da Gneist come richiamato da G. Ferrara, op.cit., p.31; più recente la riflessione di M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, n.2, 2014, pp.2, 3, che colloca la questione della riforma del bicameralismo nel più ampio problema della “crisi della statualità”.

¹⁷ Si veda la *Relazione illustrativa* al d.d.l. cost. A.S. 1429, p.4.

la competizione globale”¹⁸. Si direbbe, pertanto, che la priorità della riforma non è tanto quella di rilanciare l’azione del Parlamento, inteso come luogo della rappresentanza politica nel quale confluiscono i multiformi interessi presenti nella società, ma piuttosto quello di trasformare la sua ragion d’essere secondo gli orientamenti appena richiamati. Si tratta di un’opzione di politica costituzionale alquanto netta che sembra andare nella direzione di un ridimensionamento del Parlamento così come elaborato nei classici del pensiero giuridico¹⁹; nel senso che l’aula rappresentativa appare relegata ad un ruolo di interprete, esecutore, della volontà governativa e non come centro dei poteri costituzionali dal quale si dipanano, ma soprattutto si elaborano ed emergono, le politiche legislative dello Stato. In questa logica sembra affermarsi una sorta di inversione dei meccanismi che sovrintendono al circuito democratico rappresentativo, perché si bada più al risultato da conseguire, evidentemente determinato al di fuori della sede parlamentare, che non alla sua corretta determinazione attraverso le tipiche procedure parlamentari.

Ancora, nella relazione emerge una commistione non sempre chiara di elementi. Difatti, “l’efficienza dei processi decisionali” si riferisce sia all’attività parlamentare sia all’azione di Governo. Nondimeno, tali ambiti sono distinti rispondendo a uno schema in cui il Parlamento è al centro del sistema dei poteri costituzionali²⁰ perché sede della rappresentanza politica nazionale²¹. La legittimazione popolare diretta mediante elezioni costituisce il presupposto della funzione legislativa, anzi è utile rimarcare che questa caratteristica qualifica la funzione in sé considerata. Inoltre l’Aula rappresentativa è tradizionalmente configurata come il luogo dell’integrazione politica, in cui si rappresentano e si mediano le posizioni dei singoli parlamentari e dei gruppi di maggioranza e opposizione, sicché l’efficienza dei suoi processi decisionali non può che risultare diversa qualitativamente dall’attività normativa dell’Esecutivo.

Inoltre i poteri e l’efficienza dell’attività di governo e del Presidente del Consiglio sono da tempo molto più incisivi che nel passato: si pensi, infatti, alla disciplina introdotta dalla legge n. 400 del 1988 (come ad esempio l’iniziativa sulla proposizione della questione di fiducia), alle prassi di dubbia legittimità che incidono sul procedimento legislativo, come la tecnica dei cd. maxiemendamenti, il ricorso alla decretazione di urgenza e l’andamento della delegazione legislativa²²; motivo per cui l’inversione, per così dire, dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo, anche mediante un rafforzamento ulteriore delle attribuzioni governative, non appare ammissibile, né tantomeno una delle priorità da realizzare attraverso la revisione

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982; nonché Id., *La democrazia*, Bologna, 2010; G. Ferrara, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d’Italia, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, p.1157 ss.

²⁰ Sul tema si veda la ricostruzione di G. Ferrara, *La forma dei parlamenti*, cit., p.1166, in cui si chiarisce l’elemento che contraddistingue il senso dei Parlamenti intesi nella loro essenza come “canali mediante i quali la società si proietta verso il potere”.

²¹ Sulla natura della rappresentanza parlamentare e la sua crisi si veda ancora G. Ferrara, op.ult.cit., p.1198 ss., spec. p.1205, 1206, 1207.

²² In tema M. Luciani, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1151 ss.

costituzionale. Questo problema²³ che non può essere omesso è, come si sa, oggetto di un dibattito molto ampio che richiede un'indagine autonoma²⁴. Tuttavia occorre segnalare che le modifiche proposte, relative ad una più rilevante posizione del Governo in Parlamento, sembrano scontare un equivoco di fondo: infatti, le norme costituzionali possono certo disciplinare meccanismi diretti a garantire stabilità, efficienza e credibilità all'azione di Governo, nondimeno, senza la coesione e l'omogeneità delle forze politiche di maggioranza difficilmente potranno dare buoni risultati. Vero è che la precondizione di taluni meccanismi di razionalizzazione della forma di governo è la tenuta della maggioranza politica che sostiene il governo. Questo tema, di natura squisitamente politica, non si risolve astrattamente modificando le norme costituzionali, ma operando sul terreno proprio della mediazione politico-parlamentare in modo da migliorare la compattezza della rappresentanza parlamentare. Sicché gli equilibri di sistema rischiano di essere modificati inutilmente perché le relazioni tra Parlamento e Governo, come tipizzate astrattamente nelle norme costituzionali sia pure, in ipotesi, avanzate, non possono funzionare al meglio in assenza di accordi di natura propriamente politica.

Conviene aggiungere ancora che uniformare, o per meglio dire, accomunare l'efficienza dei processi decisionali del Parlamento e del Governo non convince anche per altre ragioni. Anzitutto perché nel regime parlamentare l'esecutivo costituisce l'emanazione diretta e permanente della volontà del Parlamento²⁵, per cui solo quando vi sia una maggioranza coesa esso potrà lavorare con efficienza; ma soprattutto perché le fasi della decisione parlamentare rappresentano un tratto ineliminabile del procedimento legislativo che, per sua natura, richiede tempi opportuni di esame e ponderazione delle soluzioni da approvare. Il tempo, infatti, è un elemento di garanzia e di trasparenza delle decisioni politiche votate in Parlamento: come osserva Luciani "l'informazione e la riflessione sono essenziali per qualunque discussione democratica, e il *tempo* è una dimensione costitutiva tanto dell'una quanto dell'altra. La maggior lentezza, insomma, non può essere valutata in termini di costi, ma anche in termini di rapporto costi-benefici"²⁶. Cosicché è del tutto evidente che l'Aula rappresentativa non potrà che operare con efficienza secondo ritmi e tempi suoi propri. Ovviamente non si intende sottovalutare l'esigenza e talvolta l'opportuna e necessaria efficienza dei lavori parlamentari, nei limiti comunque delle ineliminabili loro tipiche caratteristiche.

Appare dunque necessario distinguere i profili di riforma del Governo e del Parlamento perché, come è evidente, presentano aspetti e problemi non sempre in diretta relazione tra loro. Ad esempio, sia detto in via del tutto incidentale, non può essere revocato in dubbio

²³ Il dibattito è molto vasto, si veda di recente A. Pisaneschi, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Rivista Aic*, n.4, 2015; E. Bindi, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto (intervento al seminario delle Università toscane sulle riforme, Firenze 26 maggio 2014)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.2, 2014; G. Azzariti, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista Aic*, n.2, 2014, spec. p.2.

²⁴ Cfr., U. De Siervo, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.3, 2013.

²⁵ Secondo la classica ricostruzione di L. Elia, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XIX, Milano, 1970, p.634 ss., spec. p.642.

²⁶ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit., p.4.

che uno dei problemi maggiori dell'Istituzione parlamentare, non solo in Italia²⁷, sia costituito dal calo di partecipazione politica²⁸ e da un astensionismo altissimo²⁹, suscettibile di intaccare finanche il fondamento della democrazia: se i cittadini non esercitano il diritto di voto si interrompe il circuito democratico-rappresentativo, con evidenti gravi conseguenze³⁰. La riforma *in itinere* non appare risolutiva per questa parte³¹, soffermandosi al contrario su soluzioni di ingegneria costituzionale proiettate sul versante dei meccanismi della decisione politica, che non sembra possano restituire vigore alla rappresentanza politico-parlamentare³².

2.1. Segue. Le linee generali del progetto di revisione del Senato.

Sin dagli anni Settanta del secolo scorso la dottrina regionalista sostiene l'opportunità di trasformare il Senato della Repubblica in Camera delle Regioni³³. Diverse ragioni teoriche giustificano questa ipotesi di modifica³⁴ e il tema che emerge con maggiore frequenza identifica la seconda Camera come luogo della rappresentanza degli interessi territoriali³⁵, stanza

²⁷ Negli Stati Uniti ad esempio il problema è segnalato da tempo, F.F. Piven, R.A. Cloward, *Why Americans Don't Vote*, New York, 1988; Id., *Why Americans Still Don't Vote and Why Politicians Want It That Way*, in *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 65, n.4, 2001, p. 610 ss.

²⁸ In tema G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 53, che problematicamente individua anche nella crisi dei partiti di massa una delle cause dell'astensionismo "per aver smarrito la loro vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso alla politica, concepita ovviamente nella sua densità di contenuti e non come gestione ordinaria dell'esistente".

²⁹ Ad esempio alle elezioni politiche del 2013 il 35 per cento degli aventi diritto al voto si è astenuto, si veda www.elezionistorico.interno.it/

³⁰ In tema si veda F. Rigano (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013; nonché E. Bettinelli, *Il valore del voto*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, p.139 ss.

³¹ Sul problema si veda più in generale la riflessione di G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p.7 ss., in cui si critica, tra le altre cose, la tendenza in atto di sostituire la centralità parlamentare sancita nella Costituzione repubblicana con la centralità degli esecutivi.

³² D'altra parte U. De Siervo, op.ult.cit., p.7, osserva che "non sembra più possibile continuare a dilazionare a tempo indeterminato sia la edificazione di un Parlamento adeguato alle scelte di uno Stato significativamente decentrato, sia di un sistema rappresentativo che riprenda il controllo sui procedimenti di produzione legislativa".

³³ Tra i primi studi sul tema si veda N. Occhiocupo, *La Camera delle Regioni*, Milano, 1975; P. Aimo, *Bicameralismo e regioni. La camera della autonomie. Nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977; L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, cit., p.219 ss.; L. Violini, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, cit.; B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, cit.

³⁴ Cfr., L. Violini, *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n.1, 2014, p.6, in cui si suggerisce di guardare oltre la modellistica per non trascurare "le caratteristiche del sistema costituzionale e amministrativo italiano".

³⁵ La letteratura è ampia, si veda, L. Castelli, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, cit., p.163 ss.; I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, cit., p.225 ss.; A. D'Atena, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli d'È Santi*, a cura di A. Pisaneschi, L. Violini, Milano, 2007, p.321 ss.; C. De Fiore, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p.527 ss.; S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia*, cit., p.47 ss.; U. Allegretti, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, p.115 ss.; F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano. La Camera delle Regioni*, Milano, 1995.

di compensazione tra le istanze statali e regionali³⁶, nella prospettiva di collaborazione e contenimento delle rispettive esigenze legislative³⁷.

La trasformazione del Senato in Camera delle Regioni rappresenta un'opzione che potrebbe, se non altro, rimediare alla non felice scelta costituente³⁸ e alle attese più che trentennali della dottrina regionalista³⁹.

Peraltro il problema della strutturazione del Parlamento e della sua riforma non costituisce l'oggetto diretto di questo studio che intende prendere in esame solo alcuni aspetti problematici del nuovo Senato, senza l'ambizione di voler indicare soluzioni o ipotesi di riforma: il tema, come è evidente, richiede un'indagine autonoma. Certo è che le soluzioni praticabili non sono univoche perché le ipotesi in campo di cui si discute da tempo sono diverse⁴⁰ e non è detto, astrattamente, che non possano rappresentare una valida alternativa al modello Camera delle Regioni. Tuttavia, come si vedrà, il progetto di revisione costituzionale Renzi/Boschi non disciplina il Senato secondo un'opzione precisa ma configura il nuovo Organo con dei caratteri non ben definiti, se non fin anche confusi⁴¹.

La relazione illustrativa rimarca l'importanza di "semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di codecisione tra gli enti che compongono la Repubblica"⁴². Sicché oltre a rimarcare l'elemento di novità (inteso forse come pregio in sé delle modifiche da realizzare) che dovrà caratterizzare i rapporti tra gli Enti territoriali, si pone l'accento sulla collaborazione e la "codecisione".

³⁶ Sulle dinamiche presenti nell'ordinamento tedesco, spesso evocato come modello di riferimento per la riforma del Senato, si veda V. Baldini, *Istituzioni della rappresentanza politica e ordinamento federale tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuß*, Napoli, 2001.

³⁷ In tema da ultimo, G. Cerrina Feroni, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva di riforma del Senato*, in G. Cerrina Feroni, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016.

³⁸ In tal senso anche A. D'Atena, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, cit., p.321, ove si afferma che le due regole dell'elezione "a base regionale" e quella della rappresentanza "minima" per ogni Regione hanno "cercato di collegare la struttura dell'organo alla regionalizzazione del Paese. Ma le regole introdotte a tale scopo non hanno trasformato il Senato in una Camera rappresentativa delle Regioni (come taluno avrebbe voluto)".

³⁹ Non mancano, peraltro, posizioni dottrinali orientate secondo altra prospettiva, si veda ad esempio I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, in cui, tra le altre cose, si sostiene che il Sistema delle Conferenze, inteso come luogo in cui confluisce la rappresentanza territoriale, sia più adeguato, rispetto alla Camera delle Regioni, ad operare come strumento di raccordo tra Stato e Regioni, secondo un coordinamento intergovernativo; R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.6, 2006, p.903 ss.

⁴⁰ Sul punto M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, op.cit., p. 5 ss., spec. p.9, in cui sono esaminate criticamente le alternative di riforma più consolidate nel dibattito politico, quali il modello monocamerale, l'ipotesi del Senato delle competenze, il Senato di garanzia e il Senato delle autonomie territoriali. Quest'ultimo modello, a giudizio dell'Autore, costituirebbe la soluzione preferibile perché capace di "consentire un fruttuoso assorbimento del pluralismo nella dimensione della statualità e potrebbe consentire di affrontare al meglio le sfide dei processi di sovranazionalizzazione e globalizzazione".

⁴¹ A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, n.2, 2015, p.2 ss.

⁴² Cfr. *Relazione illustrativa*, cit., p.4.

Il richiamo alla leale cooperazione è condivisibile, essa infatti in Italia pur presentando un'origine giurisprudenziale⁴³ e una qualificazione alquanto vaga⁴⁴ è ormai norma dotata di rango costituzionale, costituendo altresì un principio presente in molti ordinamenti federali⁴⁵. D'altra parte su questa modalità di relazioni tra Stato e Regioni emerge una significativa unità di prospettive dottrinali⁴⁶, per cui la citazione nella relazione illustrativa appare corretta. Ovviamente bisognerà verificare se gli strumenti e le funzioni assegnate al nuovo Senato costituiscano opportune soluzioni al fine di rendere concretamente operante, e secondo modalità omogenee, questo principio nei rapporti tra organi statali e regionali (*infra*).

Peraltro non è molto chiaro il riferimento alla "codecisione", giacché a ciascun Ente territoriale sono riconosciute precise competenze legislative e regolamentari. Inoltre all'interno del Senato, qualificato dal nuovo articolo 55, comma V, come rappresentante delle istituzioni territoriali con funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Comuni, città metropolitane e Regioni secondo la formula del nuovo articolo 114), le istanze territoriali potranno essere fatte valere con strumenti non ancora ben definiti; mentre le materie di competenza statale e quelle di competenza regionale sono ridefinite dal nuovo articolo 117, in cui si stabilisce una più netta separazione di competenze nei limiti della clausola di supremazia, che a sua volta potrà sempre giustificare l'avocazione statale "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"⁴⁷. Di modo che la negoziazione delle politiche legislative statali in cui si stabilisce quali siano gli elementi di uniformità (da disciplinare a livello statale) e quali quelli di differenziazione che possono essere disciplinati dalla legislazione regionale, non appare un campo di elezione di attività del nuovo Senato⁴⁸. Viceversa, l'assenza nel progettato nuovo sistema di una sede in cui favorire l'emersione, la mediazione o anche la nego-

⁴³ A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in Aa Vv., *La riforma del Titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004, p.416 ss.

⁴⁴ Così T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, p.107 ss.

⁴⁵ Si pensi ad esempio agli Stati Uniti, R. Bin, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, p.3 ss., in cui è richiesta la collaborazione tra Senato e Presidente per diverse nomine presidenziali.

⁴⁶ In tema si registra una bibliografia molto ampia, si veda P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle*

garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in *Le Regioni*, 1989, p.473 ss.; in seguito S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; avuto riguardo alla mancata riforma del 2005, C. Napoli, *L'introduzione del Senato federale: un rafforzamento della leale cooperazione?*, in Aa. Vv. *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, a cura di E. Malfatti, P. Passaglia, in www.federalismi.it, p.66 ss.

⁴⁷ Cfr., articolo 117, comma IV, del progetto di riforma.

⁴⁸ Sul punto si osserva, A. Lucarelli, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2015, p.3, che "L'assunto ruolo di codecisione delle autonomie territoriali da esercitare indirettamente tramite il nuovo Senato di esse rappresentative risulta non sufficiente a compensare intere materie e funzioni transitate dalla competenza (legislativa e quindi regolamentare) regionale a quella statale". D'altra parte la funzione legislativa è ora monocamerale (a parte le ipotesi delle leggi necessariamente bicamerali) e l'articolo 70, comma III, del progetto di revisione, riconosce al Senato un mero potere di esame dei progetti di legge approvati dalla Camera; mentre riguardo all'esercizio della clausola di supremazia statale l'articolo 70, comma IV, riconosce alla Camera il potere di non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato "pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti".

ziazione degli interessi statali e regionali determinerà, molto presumibilmente, un contenzioso piuttosto acceso tra Stato e Regioni facendo arretrare non poco il faticoso percorso del regionalismo italiano che, come è noto, rappresenta un denotato fondamentale del modello costituzionale italiano sancito nell'articolo 5 della Costituzione.

Pertanto la "codecisione", forse, può volersi riferire alle materie richiamate dal nuovo articolo 70, comma I, che stabilisce taluni ambiti materiali riservati alla legislazione bicamerale. Tali materie sono particolarmente rilevanti, come ad esempio le leggi di revisione costituzionale, la legislazione elettorale, quelle riguardanti la formazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione europea⁴⁹, nonché le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati europei. Tuttavia, anche in questo caso emergono aspetti piuttosto problematici che sembrano mettere in crisi l'idea stessa di "codecisione". Difatti nel caso di contrasto tra le due Camere, e senza la previsione di una commissione di conciliazione, si rischia di bloccare il processo decisionale su ambiti materiali piuttosto rilevanti.

Ciò non di meno la riforma del Senato intende conformare l'organo secondo le indicazioni appena evocate. Si predispose pertanto un assetto bicamerale nuovo nel quale "la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato ... si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali»"⁵⁰. Tale scelta, almeno nelle intenzioni e nelle linee di fondo, è piuttosto netta, tuttavia la sua concretizzazione risulta incerta, se non contraddittoria.

Anzitutto la riforma, se approvata, non introdurrà la Camera delle Regioni, o comunque una Camera rappresentativa solo dei territori regionali, ma un Senato della Repubblica (inizialmente delle Autonomie) dove dovranno operare insieme i consiglieri regionali, i sindaci, gli ex Presidenti della Repubblica e cinque senatori nominati dal Capo dello Stato che durano in carica sette anni e non sono rinominabili. Esso più precisamente, secondo la relazione illustrativa, aspira a realizzare la sede di "raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali...in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali..."⁵¹.

Peraltro quest'ultimo obiettivo, che sembrerebbe voler rilanciare le relazioni tra lo Stato e le Regioni, secondo una prospettiva di contemperamento delle rispettive esigenze politiche, appare smentito dalle soluzioni proposte. Si assiste, invero, ad una significativa contrazione dell'autonomia legislativa regionale⁵². Difatti, da un lato scompare la potestà concorrente⁵³ e, dall'altro, come accennato più sopra, si introduce la cd. clausola di supremazia. La

⁴⁹ C. Pinelli, *Le funzioni del nuovo senato in riferimento all'adesione della repubblica all'unione europea*, in *Rivista Aic*, n.1, 2016.

⁵⁰ Cfr., *Relazione illustrativa*, cit., p.4.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Si veda U. De Siervo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista Aic*, n.1, 2016.

⁵³ Taluni Autori giudicano positivamente tale soluzione, a causa delle difficoltà di individuare correttamente i principi fondamentali delle materie di competenza regionale che, oltre a generare un discreto contenzioso, impedivano (A. D'Atena, op.ult.cit., pp.10,11) di definire in modo chiaro "l'imputazione della responsabilità politica" per la presenza di due legislatori. Tale prospettiva tuttavia sembra avere una sua ragion d'essere a condizione che il Senato possa svolgere un ruolo di negoziazione delle "leggi statali che entrano in merito e determinano quali siano gli elementi di uniformità da imporre al Paese (a garanzia dei cittadini) e quali invece quegli elementi di differenziazione che possono essere lasciati alla decisione regionale", sul modello delle competenze cd.

qualificazione di tale clausola⁵⁴ appare piuttosto ambigua, difficilmente giustiziabile, e sembra assegnare allo Stato una posizione ben più significativa di quanto sia stato fino ad oggi⁵⁵. Di modo che se da una parte si intende inaugurare una nuova e più proficua stagione dei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie, dall'altro tuttavia si ridimensiona la posizione costituzionale delle Regioni ad autonomia ordinaria⁵⁶. Inoltre riducendo le competenze legislative regionali e introducendo blocchi di materie separati, nonché, come appena evidenziato, eliminando la competenza concorrente⁵⁷ (che costituisce il campo di elezione più significativo della negoziazione legislativa tra Stato e Regioni), il Senato della Repubblica rappresentativo delle istanze territoriali nasce, per così dire, deprivato di una delle sue prerogative essenziali, se non della sua stessa ragion d'essere, ovvero quella di costituire la sede della rappresentazione degli interessi regionali per realizzare la loro composizione con gli interessi statali. D'altra parte se l'obiettivo della riforma è la semplificazione delle competenze legislative secondo elenchi di materie espressamente enumerati, anche al fine di intestare più nettamente la responsabilità politica delle decisioni allo Stato da una parte e alle Regioni dall'altra, bisogna allora riconoscere che, sempre che sia questa la filosofia che ispira la revisione *in itinere*, il ruolo del nuovo Senato appare piuttosto circoscritto e non del tutto comprensibile la funzione che gli viene assegnata di rappresentante dei territori.

3. Il Senato delle Regioni e delle autonomie: la sua composizione.

Le modalità di formazione dell'Organo costituiscono il profilo maggiormente rilevante di qualsiasi soluzione. Come si è visto, infatti, in sede Costituente la composizione del Senato rappresentò un problema cruciale sul quale naufragò l'idea originaria di democristiani, liberali e repubblicani di una seconda camera differenziata dalla prima per composizione e funzioni. La revisione *in itinere*, rispetto alla proposta iniziale (che prevedeva la parità di rappresentanti regionali e comunali, nonché la rappresentanza delle minoranze presenti nei Consigli regionali e nel collegio che elegge i sindaci di ciascuna Regione), assegna ai Consigli

trasversali che, secondo L. Violini, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?* in, *Rivista Aic*, n.3, 2013, p.3, ha funzionato in modo molto razionale in questi anni.

⁵⁴ Cfr., art. 117, IV comma, Cost. del progetto di revisione.

⁵⁵ Problematicamente sul punto, I. Ciolli, *La riforma del titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, p.13 ss.

⁵⁶ Analogamente R. Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p.78 ss.; M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p.10, 11, giudica la soppressione della potestà concorrente una soluzione che penalizza le autonomie, mentre il d.d.l. di riforma dichiara di volerle valorizzare; inoltre "È vero che alcune materie da concorrenti diventano residuali, ma la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni testimonia a volontà che il presidio della residualità non presidia, in realtà, alcunché".

⁵⁷ Il dibattito registra numerosi contributi si veda, P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista Aic*, n.2, 2014, p.2; G. Scaccia, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, 16 aprile 2014, p. 5 ss.; G. Rivosecchi, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in www.gruppodipisa.it; A. Ruggeri, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista Aic*, n.4, 2014; E. Gianfrancesco, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it; S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014, in www.issirfa.cnr.it.

regionali e ai Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano l'elezione, con metodo proporzionale, dei senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori⁵⁸. Inoltre si fissa in due il numero minimo di rappresentanti riconosciuto a ciascuna Regione, secondo una ripartizione dei seggi stabilita in base alla proporzione della loro popolazione; mentre, la durata del loro mandato coinciderà con quella degli organi territoriali da cui provengono, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo modalità stabilite dalla legge⁵⁹.

Dunque anche in questo caso, come accadde alla Costituente, si è rinviato alla legge ordinaria bicamerale la disciplina delle modalità di elezione dei membri del Senato tra consiglieri e sindaci, per cui si dovrà attendere la nuova legge elettorale per avere un quadro di riferimento normativo definitivo. Vero è che l'esperienza non molto positiva della disciplina per l'elezione del Senato che, come noto, ha svilito l'opzione dell'elezione dei senatori "su base regionale" indicata in Costituzione⁶⁰, avrebbe forse consigliato una scelta diversa. Inoltre l'articolo 39 del progetto di revisione introduce una disciplina transitoria che, a sua volta, è destinata ad innescare complessi problemi interpretativi subito rimarcati dalla dottrina⁶¹.

Ad ogni modo le modalità di elezione richiamate presentano alcuni punti critici, sia per la scelta del criterio proporzionale, sia per la natura della rappresentanza territoriale.

Anzitutto la distribuzione dei seggi su base proporzionale, ovvero in ragione della consistenza demografica dei territori rappresentati, comporta il rischio della costituzione in Senato di un asse composto dalle Regioni più popolate che potrebbe seriamente compromettere le istanze delle Regioni meno popolate⁶². Difatti, sulla base delle proiezioni effettua-

⁵⁸ In tema, A. Anzon, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum*, in *Rivista Aic*, n.2, 2016; F. Sorrentino, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.2, 2016; N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2016; R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumquadernocostituzionali.it, n.3, 2015; U. Allegretti, *Intervento al seminario di Bologna dell'11 giugno 2015*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; S. Mangiameli, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015; N. Lupo *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015.

⁵⁹ Cfr., l'articolo 57 del disegno di legge costituzionale A.C. n.2613-D.

⁶⁰ In tema, A. Gigliotti, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, cit. p.10 ss.; nonché T. Martines, *Commento agli articoli 56-58 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1984, p.91 ss., in cui si critica l'attuazione legislativa del disposto costituzionale che non ha favorito la composizione "regionale" del Senato.

⁶¹ S. Mangiameli, op.ult.cit., p.3, che evidenzia il contrasto tra l'articolo 39, comma I, del disegno di legge costituzionale in esame (in cui si dispone, in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della nuova legge elettorale, l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali secondo modalità transitorie) e l'articolo 39, comma 11, del medesimo disegno di legge che assegna (in sede di prima applicazione nella legislatura in corso "alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale") il potere di ricorso alla Corte costituzionale ad almeno un quarto dei membri della Camera e un terzo dei componenti il Senato contro la legge elettorale approvata nella medesima legislatura.

⁶² Segnalano questo problema A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p.5, nt.17 in cui si richiama in senso conforme la posizione espressa da F. Gabriele, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista Aic*, n.4, 2014, p.12; S. Mangiameli, op.ult.cit. p.2; N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., p.4; E. Gianfrancesco, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it, 10/12/2014, p.2 ss.

te⁶³, risulta che 12 Regioni/Province saranno rappresentate in Senato con due senatori, mentre le altre avranno una rappresentanza crescente fino ai quattordici seggi della Lombardia. Pertanto più della metà delle Regioni esprimerà circa venticinque voti sul computo complessivo di novantacinque voti: dunque la percentuale di un quarto circa del totale⁶⁴. Va da sé che le Regioni più piccole potrebbero subire un ridimensionamento delle loro posizioni rispetto ad oggi, e i loro interessi essere malamente rappresentati in Senato, a meno che non coincidano con quelli propri delle Regioni più grandi. Sicché, il problema che la riforma non esclude del tutto è di rimettere ad una certa casualità la posizione e la capacità rappresentativa dei propri territori da parte degli Enti territoriali di minore dimensione demografica, con evidenti conseguenze sulla loro partecipazione effettiva alle attività del Senato: quelle più piccole potrebbero, dunque, non impegnarsi sufficientemente nella nuova Assemblea.

Peraltro bisogna richiamare un profilo che suscita ulteriori problemi. Come è stato osservato, la ripartizione dei seggi secondo un minimo di due senatori assegnato a ciascuna Regione (di cui non è chiaro se siano compresi anche i sindaci nel totale dei due) è un criterio che, a conti fatti, non appare in grado di soddisfare il principio proporzionale pur previsto dalla medesima disposizione costituzionale⁶⁵. Difatti, il numero fisso di sessantasei senatori si raggiunge tenendo conto di quanto dispone direttamente l'articolo 57, comma II e III, del progetto di revisione (40 senatori assegnati alle 20 Regioni; 4 senatori assegnati alle Province autonome di Trento e Bolzano; nonché 22 senatori/sindaci eletti dai Consigli regionali e provinciali); di modo che resterebbero 29 seggi sul totale dei 95 da assegnare secondo la ripartizione proporzionale⁶⁶: tale cifra non sembra poter garantire il principio proporzionale sancito dal comma IV dell'articolo 57 in cui per l'appunto si dispone che "La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua...in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale". Inoltre, seguendo una tale ripartizione esclusivamente proporzionale, ovvero della consistenza demografica, talune realtà regionali (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Molise e Basilicata) avrebbero ottenuto un solo seggio⁶⁷. Sicché, il numero minimo di due senatori e la ripartizione proporzionale dei seggi costituiscono una contraddizione in radice difficilmente sanabile, a non voler considerare che il Trentino Alto Adige potrebbe avere sei senatori (2 per ciascuna delle Province Autonome e due per la Regione) con una popolazione complessiva di circa un milione di abitanti: lo stesso numero di senatori assegnati alla Regione Emilia Romagna, dove si registra una popolazione di circa quattro milioni e trecentomila abitanti. Vero è che queste modalità di assegnazione dei seggi rispondono, per così dire, ad un "un guazzabuglio di logiche diverse: la garanzia di almeno due po-

⁶³ Cfr., Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, n. 216/10, 20/10/2015, p.14, in cui si elabora la ripartizione dei seggi senatoriali secondo il censimento della popolazione 2011: Piemonte 7; Valle d'Aosta 2; Lombardia 14; Provincia autonoma di Bolzano 2; Provincia autonoma di Trento 2; Veneto 7; Friuli-Venezia Giulia 2; Liguria 2; Emilia Romagna 6; Toscana 5; Umbria 2; Marche 2; Lazio 8; Abruzzo 2; Molise 2; Campania 9; Puglia 6; Basilicata 2; Calabria 3; Sicilia 7; Sardegna 3.

⁶⁴ E. Gianfrancesco, *I numeri del Senato*, cit., p.2.

⁶⁵ G. Zagrebelsky, *Dite con parole vostre*, in Aa. Vv., *La Costituzione, bene comune*, Roma, 2016, p.83.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ E. Gianfrancesco, op.ult.cit., p.2, nt.6.

sti in Senato corrisponde all'idea della rappresentanza degli enti regionali, ma la distribuzione proporzionale dei seggi ulteriore corrisponde invece all'idea che, a essere rappresentate sono le popolazioni⁶⁸.

Negli Stati Uniti d'America, solo per richiamare un modello di più consolidata tradizione federale, la rappresentanza in Senato è paritaria, anzi costituì la base dell'accordo tra gli Stati federali che diedero vita alla Costituzione americana: questi ultimi infatti erano Stati sovrani che non intesero assoggettarsi agli Stati più grandi quando scelsero di aderire alla Federazione⁶⁹. D'altra parte Friedrich ha dimostrato che nell'esperienza storica le assemblee delle federazioni o delle leghe abbiano sempre avuto una regola in comune: "l'uguale rappresentanza dei membri della lega..."⁷⁰, nel senso che "...l'uguaglianza delle unità federate è una delle chiavi dell'organizzazione federale"⁷¹, perché se agli stati più piccoli non fosse stata riconosciuta questa prerogativa essi avrebbero deciso di andarsene dalla Federazione⁷². Cosicché nel Congresso americano il Senato rappresenta in modo paritario i cittadini dei singoli Stati, "mentre la Camera dei Rappresentanti rappresenta la popolazione nei distretti elettorali"⁷³. Non di meno, una parte della dottrina americana, almeno a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, ha contestato il principio della paritaria rappresentanza degli Stati perché, si sostiene, esso altera il principio democratico in quanto il Senato deforma la volontà popolare⁷⁴. Cosicché non è del tutto pacifico, anche in uno dei Paesi di più consolidata tradizione federale, il riconoscimento della paritaria rappresentanza degli Stati all'interno del Senato.

Evidentemente il processo di aggregazione che si ebbe in quel Paese in cui stati sovrani, sia pure di ridotte dimensioni, non si assoggettarono agli stati più grandi, mostra peculiarità e non è sovrapponibile all'esperienza costituzionale italiana che presenta una storia molto diversa. D'altra parte le Regioni non sono stati sovrani, e lo stato regionale italiano non si è formato mediante un processo centrifugo di aggregazione tra più stati sovrani⁷⁵. Tuttavia la soluzione che è stata individuata appare incerta, se non contraddittoria, tra rappresentanza paritaria e rappresentanza popolare e non esclude conflitti all'interno del Senato tra le Regioni di maggiore e minore grandezza, pertanto il modello americano avrebbe potuto suggerire più di una suggestione. Forse andava fatta una scelta più netta in favore della rappresentanza degli Enti regionali, cioè paritaria, cui pure l'articolo 57, comma I, del

⁶⁸ G. Zagrebelsky, op.ult.cit., pp.83,84

⁶⁹ Sul tema la letteratura è vastissima, si veda il classico di C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., p.286 ss.

⁷⁰ C.J. Friedrich, op.ult.cit., p.281.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*, p.286.

⁷⁴ W. Y. Elliot, *The Need for Constitutional Reform*, New York, 1935 p.190 ss.; nonché J.L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, D.C., 1981; sul tema R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, p.3, in cui si richiama il diverso problema dell'alternativa tra elezione diretta o indiretta dei senatori americani.

⁷⁵ La bibliografia sul federalismo è sterminata, si veda G. Bognetti, *Federalismo*, Torino, 2001; D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998, p.35 ss.; G. De Vergottini, *Stato federale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1990, p.859 ss.

progetto di revisione ha l'ambizione di ascrivere il nuovo Senato, per l'appunto rappresentativo delle "istituzioni territoriali".

Non ultimo, i rappresentati dei Consigli regionali che andranno a comporre il nuovo Senato saranno portatori degli interessi obiettivi del territorio o costituiranno la proiezione degli interessi dei partiti da cui provengono⁷⁶? Su questo punto la dottrina esprime più di un indirizzo⁷⁷.

A giudizio di Caretti il Senato è "destinato ad operare secondo una logica politico partitica"⁷⁸; questo aspetto inoltre, insieme alla considerazione che "debole ed eterogenea è il tipo di rappresentanza che esprime"⁷⁹, determinerà una debolezza generale del Senato⁸⁰. Da parte di altri Autori si sostiene che la scelta del metodo proporzionale per l'elezione dei senatori tra i componenti dei Consigli regionali e provinciali determinerà che la "rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione"⁸¹. Non di meno altra parte della dottrina assume che nel Senato potranno coesistere almeno tre "linee di frattura permanente"⁸²: partitica, territoriale e istituzionale e che la prevalenza della rappresentanza partitica, proprio in ragione della presenza degli altri due tipi di interessi, sarà meno prevalente rispetto alla Camera politica⁸³.

D'altra parte è noto che le Regioni presentano una debolezza tradizionale riguardo alla presenza nei loro territori di partiti regionali autentici che possano esprimere al meglio gli interessi dei territori. Mentre l'elezione di secondo grado così concepita⁸⁴, cioè l'indistinta provenienza dei senatori dai consigli regionali, rischia di inficiare in radice il modello perché se dovessero prevalere, sia nelle Regioni sia nel nuovo Senato, gli interessi dei partiti nazionali potrebbe vanificarsi la stessa ragione fondamentale dell'istituzione di una Camera alta. Bisogna segnalare infatti che potrebbero affermarsi logiche in contrasto con la rappresentanza obiettiva degli interessi territoriali. Al fine di ovviare a questo problema sono stati suggeriti taluni correttivi⁸⁵: come ad esempio il voto di delegazione, in base al quale se in una delega-

⁷⁶ Il problema è preso in esame da N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., p.6.; Id., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., p.8 ss.; P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n.1, 2015, p.101 ss.; G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, *ivi*, p.257 ss.; nonché R. Bin, op.ult.cit., p.1.

⁷⁷ Il tema è al centro di un ampio dibattito ricostruito di recente da E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, pp. 38, 41.

⁷⁸ P. Caretti, op.ult.cit., p.105.

⁷⁹ *Ibidem*. Da altro punto di vista G. Tarli Barbieri, op.ult.cit., p.259, sostiene che il Senato si atteggerà "come una sorta di Camera politica svincolata dal rapporto fiduciario".

⁸⁰ P. Caretti, op.ult.cit., p.105.

⁸¹ Così R. Bin, op.ult.cit., p.1., secondo il quale in tal modo "si prefigura una camera in cui non ci sarà una rappresentanza dei territori: tale cioè da avere l'autorità di confrontarsi con le istituzioni politiche nazionali, e in particolare con la camera di rappresentanza democratica dei cittadini e con il governo retto dalla sua maggioranza".

⁸² Secondo la formula classica di Rokkan riferita alla natura della rappresentanza delle Assemblee parlamentari, come citato da N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., p.6.

⁸³ *Ibidem*, p.7.

⁸⁴ Questo problema è segnalato da A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p.5.

⁸⁵ A. D'Atena, op.ult.cit., p.6.

zione regionale non si raggiunge l'unanimità quella Regione risulta astenuta; e, ancora, la costituzione dei gruppi su base territoriale, cioè un gruppo per ogni Regione. Tali strumenti potrebbero essere disciplinati speditamente attraverso il regolamento del Senato.

Vero è che non è agevole comporre i problemi richiamati. Difatti la riforma sembra scontare proprio su questo aspetto uno dei limiti maggiori. Se si costruisce la rappresentanza del Senato in chiave politico-partitica, si vanificano le pur apprezzabili affermazioni di una Camera territoriale; allo stesso tempo se si concepiscono gli interessi delle Regioni come “meramente territoriali”⁸⁶ si sminuisce fatalmente la ragion d'essere del Senato rappresentativo delle “istituzioni territoriali”.

4. Il Senato di Garanzia.

Il Senato, secondo la relazione illustrativa del progetto di revisione, presenta una fisionomia precisa: esso è al contempo sede di raccordo tra lo Stato e le autonomie, nonché strumento di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Le funzioni che qualificano il Senato come Organo di garanzia⁸⁷ sono il potere di revisione costituzionale, l'elezione del Presidente della Repubblica, l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e l'elezione di due giudici della Corte costituzionale. Ancora, secondo una prospettiva di garanzia per la verità non del tutto chiara, la relazione governativa fa riferimento alla “previsione di un numero non meramente simbolico di componenti del Senato nominati dal Presidente della Repubblica”⁸⁸.

Anche in questo caso la dottrina esprime posizioni differenziate. Difatti da una parte si contesta la possibilità che funzioni di questa natura possano essere affidate ad un organo eletto indirettamente, e dall'altro si discute sul ruolo di garanzia e contrappeso assegnato al Senato che, per l'appunto, dovrebbe operare in funzione di riequilibrio del sistema⁸⁹.

Una delle obiezioni maggiori, secondo alcuni Autori, consiste nel fatto che i membri del Senato non hanno una legittimazione popolare diretta⁹⁰, ciò non ostante ad esso si asse-

⁸⁶ Si veda la *Relazione illustrativa*, p.5.

⁸⁷ Il tema richiama un luogo classico del parlamentarismo, si veda A. Manzella, *I costituzionalisti e le riforme. La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Aic*, n.00, 2013, in cui si osserva che nel disegno costituzionale originario “il Senato è stato chiamato a svolgere essenzialmente un ruolo di garanzia contro i pericoli di assolutismo e di centralismo statale di un ordinamento monocamerale”, tale qualificazione appare, secondo l'Autore, ancora valida; nonché Id., *Il Parlamento*, Bologna, 2003; M. Dogliani, *Appunto sulla possibile riforma del Senato: una seconda Camera, non una Camera secondaria*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n.1, 2014, sottolinea che al Senato andrebbero riconosciute funzioni di “arbitraggio-garanziamanutenzione delle istituzioni”.

⁸⁸ Cfr., *Relazione illustrativa*, p.7. Come si sa l'art.57, I comma, del progetto di revisione stabilisce la nomina di cinque senatori a termine da parte del Capo dello Stato.

⁸⁹ Quanto ancora alla funzione di controllo si veda M. Luciani, *Funzione di controllo e nuovo Senato*, in *Rivista Aic*, n.1, 2016, p.2, secondo il quale (citando la posizione di A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p.441) al nuovo Senato potrà riconoscersi una funzione di controllo non in senso stretto bensì in senso lato, ovvero una “funzione di verifica” che pur non attivando meccanismi in grado di incidere sulla responsabilità politica del governo possono tuttavia determinare attraverso la critica situazioni di “malessere nella compagine governativa, nell'opinione pubblica e, quindi, nei partiti della coalizione”.

⁹⁰ F. Sorrentino, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, cit., p.1

gnano funzioni che presentano un nesso inscindibile con l'elezione popolare diretta: in altre parole la funzione legislativa, costituzionale e ordinaria. Secondo Sorrentino infatti "la perdita di rappresentatività nazionale del Senato, unita al mantenimento di funzioni costituzionali nazionali, indebolisce (se non addirittura smentisce) il principio supremo dell'art.1 della Costituzione dell'appartenenza al popolo della sovranità, se non altro perché funzioni rilevantissime, quali quella legislativa-costituzionale e legislativa ordinaria, ed equilibri politici fondamentali, quali quelli che mettono capo alla posizione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, risultano almeno in parte affidati ad un organo non rappresentativo"⁹¹. Di modo che anche il suo ruolo di garanzia, risulterebbe compromesso in radice, perché un organo al quale si riconoscono funzioni così rilevanti risulterebbe privo della necessaria legittimazione popolare diretta⁹².

Da altro punto di vista si sostiene che l'elezione indiretta del Senato non rappresenti un *vulnus* alla sovranità popolare perché "trarrebbe legittimazione popolare dall'essere composto con la nomina dei suoi membri da parte dei corpi elettorali locali, la cui legittimazione democratica non è inferiore, se non per il livello, a quella che si esprime nell'altra e maggiore camera, ma anzi rafforzerebbe, sia pure per altra via rispetto all'attuale, l'esercizio dei poteri del popolo"⁹³. D'altra parte l'esperienza comparata comprova che la maggior parte degli ordinamenti federali in cui vige la forma di governo parlamentare (ad eccezione dell'Australia) si disciplina l'elezione indiretta della Camera alta⁹⁴, il che non rende non democratici quegli ordinamenti. Difatti, in tali sistemi l'elezione indiretta incide diversamente sulla strutturazione del Parlamento, ma non per questo può dirsi che non risulti legittimato dal popolo: semmai esso opera secondo meccanismi rappresentativi più articolati, ma per l'appunto rispettosi della sovranità popolare. Evidentemente qualche perplessità può forse riguardare il fatto che l'elezione indiretta, così come disciplinata nel progetto di riforma, potrebbe non garantire la rappresentanza dei territori ma riproporre in Senato, come osservato più sopra, gli equilibri politico-partitici presenti nelle Regioni di provenienza dei senatori⁹⁵, aspetto che tuttavia non mette in discussione la democraticità dell'organo.

Ulteriore questione è il ruolo del Senato come organo di equilibrio o contrappeso nel sistema costituzionale⁹⁶. In tal caso il problema è che, se è vero che la presenza di una seconda camera territoriale rappresenti in sé un contrappeso al centralismo e all'autoritarismo statale⁹⁷, è altrettanto vero che la debolezza generale dell'organo derivante anche dal com-

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Così L. Carlassare, *Incrocio pericoloso*, in Aa. Vv., *La Costituzione, bene comune*, cit., p.52.

⁹³ U. Allegretti, *Intervento al seminario di Bologna*, cit., p.2.; Analogamente A. Anzon, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, cit. pp.13, 14; nonché E. Rossi, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2014, p. 4.

⁹⁴ Così L. Castelli, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2015, p.8.

⁹⁵ R. Bin, op.ult.cit., p.1.

⁹⁶ In tema si veda M. Calamo Specchia, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista Aic*, n.3, 2016, p.2, spec. pp.6, 7, che richiama l'esperienza del Senato americano al quale si riconosce il potere di dare il consenso sulle nomine degli alti funzionari federali proposte dal Presidente e la ratifica dei trattati internazionali approvata a maggioranza dei due terzi dei senatori.

⁹⁷ U. Allegretti, op.ult.cit., p.3.

plessivo ridimensionamento dei livelli di autonomia e decentramento che ispirano la logica della riforma⁹⁸, comporta come conseguenza che difficilmente potrà svolgere un ruolo di contrappeso nel sistema istituzionale nonostante i propositi espressi nella relazione illustrativa.

Infine non risulta del tutto coerente con la natura di Camera rappresentativa degli interessi territoriali la presenza di soggetti, la cui alta qualificazione professionale, e dunque il contributo che possono dare alla vita democratica del Paese, avrebbe forse consigliato di essere assegnati alla Camera politica e non al Senato. Difatti la nomina, peraltro a termine, dei senatori da parte del Presidente della Repubblica non si spiega nella logica del Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali⁹⁹.

Di modo che appare evidente la coesistenza di almeno tre prospettive che definiscono un modello ibrido¹⁰⁰. Infatti il Senato della Repubblica sembra configurarsi allo stesso tempo come sede degli interessi delle Regioni e delle autonomie locali, nonché istanza di garanzia e di contrappeso istituzionale, quest'ultima funzione almeno nelle intenzioni dei proponenti (*infra*). Le prassi potranno definire meglio le concrete dinamiche, considerando tuttavia che i rapporti tra le due Camere proprio sulle funzioni di garanzia dovranno essere improntati alla migliore leale collaborazione. Il rischio di un conflitto tra le due Assemblee, tenendo anche conto del fatto che non è prevista una sede di conciliazione dei contrasti eventuali tra le due Camere, potrebbe portare finanche alla paralisi sia nel procedimento di revisione costituzionale sia nelle leggi necessariamente bicamerali.

5. Il nuovo Parlamento.

Non è agevole identificare il modello di Parlamento che si afferma nel progetto di revisione¹⁰¹. Si dovrebbe attendere l'entrata in vigore della riforma per la conformazione dell'Organo nel suo complesso. Qualche elemento può essere tratto dalla relazione illustrativa con riferimento alle intenzioni dei proponenti che, ovviamente, non è detto siano capaci di condizionare in misura significativa la riforma costituzionale nella sua proiezione storica.

Tali indirizzi sembrano voler delineare un modello nel quale sia dato maggiore risalto alla capacità decisionale dell'Esecutivo secondo meccanismi capaci di garantire, per il tramite del Parlamento, il suo potere di prendere decisioni il più rapidamente possibile. Evidente-

⁹⁸ Così B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista Aic*, n.2, 2014, p.3, spec. p.9., che, rispetto all'accentramento statale realizzato dalla riforma, giudica "proprio la debolezza (*del Senato*) ad essere tutto sommato elemento di coerenza sistematica – quantomeno interna – della riforma", corsivo non testuale.

⁹⁹ A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p.3.

¹⁰⁰ In un saggio ormai risalente G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1968, p.411, utilizzò tale espressione per descrivere la natura del Senato italiano. Anche P. Caretti, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, n., 1981, p.67, evidenziava come il sistema bicamerale fosse "... un modello del tutto atipico rispetto ai modelli accolti in altre Costituzioni... e come tale destinato a soffrire di crisi di funzionalità interna". Sarebbe dunque che le questioni sulle quali la dottrina pose la sua attenzione, evidenziando le anomalie di un modello alquanto ambiguo, si ripropongano anche ora; da ultimo M. Calamo Specchia, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, cit., p.10, considera il nuovo Senato "un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco".

¹⁰¹ Per una critica radicale a tale modello si veda G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, op.cit., p.7 ss.; nonché G. Zagrebelsky, F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo*, Roma, 2016.

mente le note che precedono non hanno esaminato tali problemi, tuttavia non sembra estraneo alle questioni affrontate in questo studio richiamare il contesto più generale nel quale si colloca la riforma della Senato. Anzi, il fatto che la Camera politica sia ora in diretta relazione con il Governo, condividendo con esso in via esclusiva l'indirizzo politico, richiede che l'esame dei problemi posti delle nuove funzioni e dal nuovo ruolo assegnato alla Camera politica si debbano esaminare congiuntamente con le questioni poste dal nuovo Senato.

Ciò non di meno questo studio ha preso in esame, esclusivamente, alcune questioni relative alle funzioni e alla composizione del Senato. Si è detto che l'Organo, così come è stato configurato, non appare associabile ad un modello di più consolidata tradizione politica e costituzionale. Difatti, la riforma del Senato sembra aver deluso le aspettative di buona parte della dottrina che segnala da circa trenta anni ormai l'opportunità dell'introduzione nell'ordinamento italiano della Camera delle Regioni. Bisogna convenire che le soluzioni approvate non hanno predisposto un sistema in grado di funzionare al meglio ma, al contrario, introdotto un impianto di non agevole e talvolta confusa applicazione.

Cosicché qualora la riforma dovesse entrare in vigore, non è da escludere che si comincerà a discutere da subito di un suo ripensamento, analogamente a quanto accaduto con la riforma del Titolo V. Come si è visto gli strumenti di cui dispone la nuova Assemblea, insieme con la riduzione della potestà legislativa regionale e il conseguente accentramento statale, non sembra possano costituire un contrappeso efficace ai poteri dell'esecutivo e della maggioranza politica che lo sostiene, anche perché il nuovo Senato non eserciterà autentici poteri di controllo (assistiti cioè da sanzione politica) in grado di condizionare l'indirizzo politico di governo. Il nuovo Senato in questo scenario, e per le ragioni che sono state esposte, rischia di essere un luogo nel quale le Regioni non avranno molto da dire in ordine alle politiche legislative statali che incidano sul livello regionale e, dunque, il loro impegno potrà risultare non solo ininfluenza rispetto ai territori che rappresentano ma anche rispetto a politiche centraliste.

Il modello di Parlamento emergente appare più sbilanciato verso una democrazia decisionista che non verso un modello di democrazia nel quale sia garantita adeguatamente la dialettica e la mediazione politico-parlamentare. Evidentemente si tratta di opzioni di ingegneria costituzionale che rischiano di alterare delicati meccanismi in grado di incidere sulla qualità della democrazia. D'altra parte il calo significativo di partecipazione politica, secondo una tendenza crescente negli ultimi decenni, rischia di generare un sistema nel quale la regola della maggioranza è sempre meno netta, con il pericolo che a decidere sia la maggioranza della minoranza, il che avrebbe consigliato scelte capaci di rilanciare la partecipazione secondo soluzioni in grado di favorire istituti e pratiche di diffusione del potere politico e non il suo accentramento.

Infine, in via del tutto incidentale, è utile dire che la politica legislativa in materia elettorale pone ulteriori e delicati problemi di equilibrio istituzionale che presentano un'evidente ricaduta sul sistema delle garanzie costituzionali e la configurazione del nuovo Parlamen-

to¹⁰². Infatti, la nuova legge elettorale (n.52/2015)¹⁰³ per la Camera dei deputati disciplina, tra le altre cose, un premio di maggioranza assai consistente che al primo turno è assegnato alla lista che ha raggiunto il 40% dei voti mentre nel secondo turno di ballottaggio è riconosciuto alla lista che ha raccolto il maggior numero più voti: la distorsione e la manipolazione del consenso sembra andare oltre ogni precedente che si ricordi¹⁰⁴. In questo modo non si è molto lontani dal risultato di saltare a piè pari la dialettica parlamentare, di cui evidentemente non si può fare a meno. Se a questa circostanza si aggiunge che la struttura del nuovo Senato non sembra costituire un contrappeso ai poteri dell'Esecutivo e della maggioranza politica che lo sostiene, il nuovo Parlamento rischia un indebolimento ulteriore del suo ruolo tale da riflettersi sulle sue prerogative e sulla pretesa di integrazione politica tipica delle Assemblée parlamentari. Qualora fosse questa la nuova configurazione del luogo della rappresentanza politica nazionale e territoriale non si tratterebbe di una prospettiva auspicabile.

¹⁰² In tema A. Saitta, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista Aic*, n.2, 2015, secondo il quale è corretto metodologicamente esaminare congiuntamente la riforma costituzionale *in itinere* della forma di governo e la nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati.

¹⁰³ Da ultimo si veda M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, p.117 ss., e dottrina citata in nt.124; O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, p. 87 ss.; G. Azzariti, *La riforma elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2014.

¹⁰⁴ Così M. Volpi, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione Giustizia*, n.1, 2015, p.12 ss., spec. p.15, in cui si prendono in esame i profili di incostituzionalità della nuova legge elettorale e si segnala il rischio che "nella Camera dei deputati il partito più forte, che rappresenterebbe una minoranza dei votanti, otterrebbe una maggioranza più che assoluta dei seggi e sarebbe in grado di imporre, anche per il peso numerico ridotto del Senato, l'elezione dei titolari di organi di garanzia...e con ogni probabilità anche delle leggi costituzionali", qualora in Senato sia presente la medesima colorazione partitica presente alla Camera.