

ANDREA MACCHIAVELLO

*IL PROBLEMA DEL BICAMERALISMO
E LE ORIGINI DEL SENATO.
IL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE*

A distanza di 64 anni dalla nascita della Costituzione e a 30 dalla prima Commissione bicamerale (Commissione Bozzi) il tema del bicameralismo e del superamento del suo carattere peculiare di bicameralismo *perfetto e paritario* continua ad essere al centro del dibattito politico parlamentare. La primavera 2012 aveva illuso che si potesse giungere in tempi rapidi ad una soluzione efficace in questo senso. Tuttavia i lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, che si erano conclusi con la presentazione all'aula del Senato di un testo unitario, sono stati inficiati dal travagliato dibattito parlamentare che ne è seguito¹. Il venir meno dell'accordo politico e il sopraggiungere di nuove priorità hanno determi-

¹ Ci si riferisce, come noto, alle vicende del ddl 24 e abbinati. Inizialmente (18 aprile 2012), in Commissione Affari Costituzionali del Senato era stato presentato dal presidente Vizzini un testo unificato risultante dall'esame dei numerosi progetti di legge che erano stati depositati durante la legislatura. Il testo elaborato dalla Commissione e approvato il 29 maggio 2012, proponeva il superamento del bicameralismo perfetto, modificando, fra l'altro, l'attuale meccanismo legislativo: ad eccezione dei casi in cui era comunque necessaria l'approvazione del testo da parte di entrambe le camere, si inseriva un meccanismo di bicameralismo eventuale, secondo cui, dopo la approvazione di un disegno di legge da parte della camera assegnataria, l'altra camera avrebbe potuto richiederne l'esame entro un termine stabilito e su richiesta di un numero minimo di membri.

Il dibattito in Aula ha determinato però una modifica sostanziale dell'impianto originario della riforma, causando il venir meno dell'accordo politico sotteso al testo iniziale. Il testo, approvato il 25 luglio 2012, oltre ad essere esteso fino a ricomprendere la riforma della forma di Governo (con il passaggio ad una forma semipresidenziale), prevedeva la creazione del Senato Federale. Trasmesso alla Camera dei Deputati il 26 luglio 2012 (dove ha assunto la denominazione AC 5386), la proposta si è arenata in Commissione Affari Costituzionali.

Cfr. *Dossier n° 365* del Servizio Studi del Senato della Repubblica; per osservazioni critiche riguardo al testo approvato dalla Commissione del Senato si vedano gli interventi al Seminario "Verso la riforma costituzionale?" tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma presso la sede di federalismi.it, in www.federalismi.it, n° 14/2012.

nato ancora una volta lo slittamento della soluzione del problema. Tuttavia questo tentativo di riforma, che pure presentava luci e ombre, ha riproposto la domanda sulle ragioni (o sulla loro assenza) che avevano determinato, in Assemblea Costituente, la scelta di questo assetto parlamentare. La debolezza del nostro bicameralismo potrebbe infatti essere strettamente collegato alla debolezza delle ragioni che ne giustificerebbero la nascita e la permanenza nell'ordinamento costituzionale.

Per comprendere le ragioni dell'attuale sistema bicamerale italiano è necessario dunque esaminare il processo che ha condotto alla sua nascita e formazione. Attraverso l'analisi delle fasi che hanno portato all'adozione di un Parlamento bicamerale sarà possibile avanzare un giudizio sulla effettiva esistenza di cause giustificative rigorose e sulla reale corrispondenza di un modello siffatto alle esigenze politico-istituzionali presenti al momento della sua nascita e, al contempo, sulla permanenza di tale giustificazione fino ai giorni nostri.

Così come in ogni processo legiferante il risultato definitivo di un dibattito non può non essere influenzato dal contesto sociale, culturale ed economico, allo stesso modo non si può guardare al processo costituente senza tenere conto del contesto storico e politico italiano. Anzi si può forse sostenere che, all'indomani del lungo periodo autoritario del regime fascista, ebbe più efficacia persuasiva una certa esigenza di scongiurare un ritorno al passato piuttosto che la preoccupazione di dare vita ad un sistema giuridicamente rigoroso.

La discussione che nacque all'interno dell'Assemblea Costituente fu influenzata dalle diverse visioni politico-ideologiche delle componenti in essa elette e il dibattito fu portato avanti con tenacia e fermezza, pur rimanendo chiaro l'importante obiettivo finale da raggiungere.

a) La prima fase del dibattito. La Commissione Forti

Il problema dell'assetto delle istituzioni parlamentari fu, preliminarmente, oggetto di discussione in seno alla Commissione Forti²; nella prima sottocommissione, dedicata ai problemi costituzionali, il tema dell'or-

² La *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, sotto la presidenza di Ugo Forti (1878-1950, da cui il nome), docente di diritto amministrativo all'Università di Napoli e già in precedenza chiamato a presiedere la Commissione per la riforma dell'Amministrazione, fu istituita il 21 novembre 1945. La Commissione, composta non solo di tecnici, ma anche di esperti designati dai partiti, si suddivise in cinque Sotto-

ganizzazione del potere legislativo ebbe grande rilievo. Sulla scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale il dibattito in realtà giunse presto alla conclusione della imprescindibilità del sistema bicamerale, dal momento che gran parte dei commissari erano favorevoli a tale sistema. Si trattava perciò di stabilire quali forme dare a tale ordinamento. Scartata la possibilità di dare vita ad una camera non elettiva era necessario individuare un metodo di composizione che diversificasse le due assemblee. La Commissione prese in esame tre ipotesi di rappresentanza per la seconda camera: una *rappresentanza regionale*, una *rappresentanza di interesse/corporativa*, ed infine una *rappresentanza mista*.

Sulla rappresentanza regionale si manifestava il rischio, che doveva essere scongiurato secondo l'opinione maggioritaria, che si addivenisse ad un sistema di stampo federale: questo sarebbe accaduto, in particolare, se si fosse determinata una rappresentanza paritaria delle Regioni. Si giunse perciò ad ipotizzare una rappresentanza su base regionale ma temperata, cioè non paritetica³.

Per quanto riguarda l'ipotesi di fare della seconda camera la sede delle istanze provenienti dalle diverse categorie sociali, culturali ed economiche (ipotesi fortemente ripresa poi in Assemblea dalla Democrazia Cristiana) ci si arrestò di fronte al problema dell'individuazione delle categorie e dei criteri efficaci per la spartizione dei seggi.

La soluzione mista mirava invece a collegare l'elemento regionalistico con quello degli interessi sociali pervenendo ad un compromesso accetta-

commissioni (problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali; enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria), ciascuna delle quali raccolse i risultati dei lavori in relazioni che confluirono nella Relazione all'Assemblea Costituente. All'inizio dei propri lavori la Commissione pose il quesito sulla possibilità di redigere una bozza di costituzione; ad esso il Ministro Nenni, tramite una lettera indirizzata allo stesso Forti, rispose in modo nettamente negativo, richiamando l'attenzione sulla natura esclusivamente tecnica della Commissione, mentre una scelta tra modelli istituzionali avrebbe presupposto una discussione su questioni politiche "sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente" (così la lettera di risposta al quesito). Pur lavorando alacremente, la Commissione non fece in tempo a giungere ad una sintesi del proprio lavoro e la Relazione per l'Assemblea Costituente, datata 30 maggio 1946, non fu presentata come un documento unitario, bensì come la raccolta delle relazioni elaborate dalle Sottocommissioni e delle conclusioni a cui erano giunte queste ultime. Cfr. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 61.

³ F. MOHRHOFF, voce *Senato della Repubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, Utet, 1957.

bile: facendo scegliere i rappresentanti delle Regioni non direttamente dal corpo elettorale o dall'Assemblea regionale ma dalle organizzazioni culturali ed economiche presenti nelle Regioni stesse.

In assenza di una soluzione ampiamente condivisa sul tema, la Commissione Forti concluse i suoi lavori non effettuando una vera e propria scelta ma, dichiarandosi favorevole al sistema su base regionale temperato e a quello a suffragio universale circoscritto a determinate categorie di eleggibili, esprimeva poi una propensione verso il primo ⁴.

b) I lavori nella Commissione dei 75

La discussione riprese durante i lavori della Costituente. Il dibattito proseguì innanzitutto in seno alla Commissione dei 75 ⁵ (ed esattamente nella II sottocommissione, deputata a svolgere la discussione sull'ordinamento costituzionale della Repubblica), durante la quale si affermarono diverse e contrapposte tesi. Vi erano, di fatto, tre questioni da risolvere: la scelta fra un sistema bicamerale o monocamerale e, in subordine, la determinazione delle funzioni della seconda camera e la sua composizione.

Sul primo punto le posizioni giunsero presto ad una soluzione condivisa; vi è da considerare innanzitutto la posizione radicale delle sinistre che ritenevano più opportuno un sistema monocamerale che assicurasse una rappresentanza unitaria, senza frazionamenti; questa opinione fu più volte riproposta durante i lavori, riaffermando le tesi rousseiane della indivisibilità della sovranità popolare e sostenendo l'argomento secondo cui la seconda camera sarebbe stata un inutile duplicato della prima, nonché «un'espedito procedurale per imbrigliare la prima Camera» ⁶. Tuttavia, già nelle sedute del 6 settembre 1946, l'on. La Rocca, esponente del PCI,

⁴ Cfr. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1995 (in particolare p. 12 ss.); N. OCCHIOUPO, *La camera delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 28 ss.; V. DI GIOLO, voce *Senato (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, 1989, p. 1168 ss.

⁵ La Commissione per la Costituzione (nota anche come "Commissione dei 75" per il numero dei suoi componenti) era presieduta da Meuccio Ruini (1877-1970) e si componeva di tre sottocommissioni (la prima sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda sull'organizzazione costituzionale dello stato, la terza sui rapporti economico-sociali).

⁶ L'espressione è di Nenni, nella seduta del 10 marzo 1947.

se da un lato ammetteva che per principio i comunisti non potevano che sostenere il monocameralismo, per il rischio che il Senato, per la sua composizione differente, potesse essere freno alla spinta democratica della volontà popolare, dall'altro riteneva accettabile la scelta bicamerale a condizione che la seconda camera fosse totalmente elettiva.

Si contrapponeva a questa tesi la posizione di chi sosteneva l'ipotesi di un parlamento bicamerale. Costantino Mortati⁷, relatore sul tema nella seduta del 3 settembre 1946, spiegò le ragioni di questa tesi individuando i fini che potevano essere raggiunti con una seconda camera: un primo fine era da individuare nella funzione ritardatrice, che avrebbe permesso un esame più approfondito e tecnicamente migliore; ulteriori fini individuati erano la funzione di integrazione della rappresentanza e quella di coinvolgimento di soggetti dotati di particolari capacità e competenze⁸. Tali motivazioni sarebbero state poi riprese nelle sedute successive da altri costituenti. In particolare, nella seduta del 4 settembre 1946, il relatore, on. Conti (PRI), ribadì l'urgenza e l'opportunità di un sistema bicamerale, sottolineando come fosse prioritario assicurare che le leggi fossero ponderatamente elaborate – e conseguentemente più stabili e meglio osservate – ancor prima di preoccuparsi della velocità del procedimento legislativo⁹; suggerì inoltre che la composizione del Senato non avrebbe dovuto ignorare la conformazione regionalistica dello Stato, ritenendo tuttavia che tale criterio potesse essere connesso anche ad altri metodi di composizione (parte dei senatori sarebbero potuti provenire da organizzazioni diverse quali, ad esempio, sindacati o università).

Nella seduta del 6 settembre, riprendendo le due relazioni precedenti, l'on. Castiglia (Fronte dell'Uomo Qualunque) aggiunse ulteriori ragioni a giustificazione dell'opportunità di scegliere un sistema bicamerale, fra cui l'esigenza di evitare l'onnipotenza di un'unica assemblea, la necessità dell'integrazione della rappresentanza (sia secondo il criterio regionale sia secondo quello dell'interesse sociale), l'inserimento di membri competenti e il miglioramento qualitativo e perfezionamento tecnico della legislazio-

⁷ Costantino Mortati, 1891-1985, eletto nel collegio unico nazionale, iscritto al gruppo della Democrazia Cristiana. Insigne giurista ed accademico italiano, giudice della Corte Costituzionale dal 1960 al 1972. Cfr. F. LANCHESTER, voce *Mortati (Costantino Napoleone)*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 77, 2012, p. 245.

⁸ Cfr. Atti Ass. Cost., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, 3 settembre 1946, p. 87 ss.

⁹ Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost., II sottocomm., resc. somm., 4 sett. 1946, p. 98.

ne¹⁰. L'onorevole Lussu (Partito Sardo d'Azione) nella medesima seduta affermò invece la sua contrarietà in linea teorica con la scelta bicamerale ma riteneva al contempo che proprio in ragione della situazione di compromesso in cui l'Italia si trovava la scelta bicamerale ne era lo specchio e il risultato; sottolineava inoltre come fosse però prioritario individuare i poteri da attribuire ad una seconda camera prima di procedere allo studio della composizione¹¹. Seguirono poi altri interventi fra cui quello del socialista Lami Starnuti il quale, pur contrario al raddoppio dell'assemblea, rinveniva nella seconda camera come esclusivo aspetto positivo l'opportunità di una ulteriore lettura¹²; l'on. Ambrosini (DC) era invece favorevole ad una seconda camera e ribadì l'urgenza di differenziarla al fine di costituire una rappresentanza più completa che potesse essere non vero limitazione alla rappresentanza democratica bensì espressione della "membratura effettiva della società"¹³; l'on. Rossi (PSIUP) ricordava come i socialisti non fossero contrari a priori ad una seconda camera ma poneva dubbi riguardo alla soluzione della camera corporativa sottolineando come la vita sociale sia in continua evoluzione e sia pertanto difficile cristallizzarla per un periodo di sei anni (ovvero l'originaria durata del Senato, vd. *infra*)¹⁴.

Emergeva dunque, dai vari interventi, come sul bicameralismo vi fosse una certa condivisione di fondo, mentre rimaneva controversa la modalità di nomina dei senatori. Interessante è notare che, sebbene quest'a-

¹⁰ Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost., II sottocomm., resoc. somm., 6 sett. 1946, p. 133 ss.; al termine dell'intervento l'on. Castiglia presentò il seguente odg: «La Seconda Sottocommissione: ritenuto che il sistema bicamerale appare il più idoneo ad assicurare la integrazione della rappresentanza secondo il criterio degli interessi sociali regionali; che esso assicura l'assunzione di quelle competenze specifiche che col sistema monocamerale potrebbe rimanere incompleta; che tale sistema garantisce un corpo di leggi politicamente più rispondenti ai bisogni del Paese, tecnicamente più elevate e perfette; tenuto presente che la istituzione delle due Camere è più aderente all'esigenze politico-giuridiche nascenti dall'adozione del regime parlamentare; fa voti perché la nuova Costituzione della Repubblica italiana adotti il sistema bicamerale, istituendo accanto alla Camera dei Deputati, espressione della volontà politica del popolo, il Senato, espressione oltre che della stessa volontà politica, degli interessi sociali e regionali del Paese, nella cui sintesi e armonia si ravvisano i mezzi più idonei per una legislazione veramente rispondente alle aspirazioni della Nazione».

¹¹ Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost., II sottocomm., resoc. somm., 6 sett. 1946, p. 135 ss.

¹² *Ibidem*, p. 136.

¹³ *Ibidem*, p. 137.

¹⁴ *Ibidem*, p. 141.

spetto non fosse per nulla secondario rispetto alle motivazioni per le quali si sceglieva per l'opzione monocamerale o bicamerale, tuttavia sia stato posto in secondo piano, come emerge bene nell'intervento dell'on. Porzio (Unione Democratica Nazionale) nella seduta del 7 settembre: il punto sostanziale, sosteneva, era scegliere innanzitutto fra il sistema monocamerale e quello bicamerale; sarebbe stato opportuno perciò accantonare per il momento la questione sulla composizione e decidere in modo definitivo sul principio¹⁵.

L'impostazione bicamerale risultò alla fine nettamente maggioritaria e fu definitivamente confermata nella seduta del 7 settembre 1946 mediante l'approvazione dell'odg Mortati¹⁶ che superò per numero di voti quello presentato dall'on. Lami Starnuti.

Rimanevano dunque le ulteriori questioni riguardanti le funzioni e la composizione della seconda Camera, aspetti sui quali il dibattito si consumò, ancor prima che sul contenuto di merito, sul metodo: si faceva infatti notare come fosse necessario procedere innanzitutto all'individuazione delle funzioni da attribuire alle due Camere e solo successivamente, ed in funzione di ciò, procedere alla determinazione della loro composizione¹⁷.

Ad ogni modo, su quale conformazione attribuire alla seconda camera non vi era piena coincidenza di vedute potendosi individuare tre differenti linee di pensiero: la prima, portata avanti dalla Democrazia Cristiana, ipotizzava, come già visto, un Senato che potesse completare la rappresentanza, ovvero integrarla, con la possibilità di attribuire espressione a categorie sociali, economiche, culturali e professionali. Questa linea di pensiero emergeva prioritariamente nel pensiero di Costantino Mortati. L'idea peraltro non nasceva in Assemblea Costituente: si parlava infatti di un Senato

¹⁵ *Ibidem*, 7 sett. 1946, p. 150.

¹⁶ L'odg Mortati così recitava: «La seconda Sottocommissione, riconosciuta la necessità dell'istituzione di una seconda Camera, al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale, passa all'esame del sistema del rapporto tra le due Camere ed al modo di composizione di ciascuna di esse», approvato con 30 voti contro i 12 che invece raccolse l'odg Lami Starnuti che, pur confermando il bicameralismo, precisava che «la seconda Camera non sia costituita in modo da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del Paese, quale è stata rispecchiata dalla composizione della prima Camera», in Atti Ass. Cost. 7 sett. 1946, p. 145 ss.

¹⁷ Cfr. intervento on. Laconi, Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost., II sottocomm., 24 sett. 1946, p. 268; intervento on. Leone (Giovanni), *ibidem*, p. 269; sulla evidente connessione tra i due aspetti anche Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost., II sottocomm., 25 sett. 1946, p. 273 ss.

rappresentativo delle istanze sociali e delle categorie già nel Manifesto ai liberi e forti del Partito popolare di Sturzo¹⁸ ed inoltre lo stesso concetto appariva quale punto del programma della neonata DC per la Costituente¹⁹. Mortati sostenne a più riprese l'esigenza di una struttura parlamentare che rispecchiasse la complessità e il pluralismo della realtà sociale²⁰, sia al fine di far emergere quegli interessi che per la loro intrinseca debolezza a fatica avrebbero trovato spazio nel panorama parlamentare sia per limitare il potere delle organizzazioni economiche che, incanalate nella discussione parlamentare, sarebbero state costrette ad una responsabilizzazione. Si sarebbero così raggiunti obiettivi sia dal punto di vista delle esigenze tecniche e politiche sia dal punto di vista di giustizia sociale²¹. Non mancarono

¹⁸ Si legge infatti nel testo dell'Appello (1919): "E perché lo Stato sia la più sincera espressione del volere popolare, domandiamo [...] il Senato elettivo, come rappresentanza direttiva degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali [...]". L'idea era ripresa al punto X del programma del Partito popolare: "Riforma elettorale politica con il collegio plurinomiale a larga base con rappresentanza proporzionale. Voto femminile. Senato elettivo con prevalente rappresentanza dei corpi della nazione" (corpi accademici, Comune, Provincia, classi organizzate).

¹⁹ Cfr. G. GONELLA, *Il programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione*, Relazione al primo Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana, 24-27 aprile 1946, Roma 1946, p. 54-55 e 90. Il relatore sosteneva che la rappresentanza per essere organica deve essere duplice: da un lato «una rappresentanza politica della volontà individuale incanalata attraverso organizzazioni e partiti, senza particolari qualificazioni che non siano quelle della libera espressione della volontà del singolo»; dall'altro «una rappresentanza sociale e istituzionale degli interessi di organismi come la famiglia, i gruppi professionali, i sindacati, la regione, le attività di azione cattolica, culturale, assistenziale, i corpi delle alte magistrature, ecc... al fine di integrare la rappresentanza politica»; aggiungeva infatti che il corpo elettorale non poteva essere preso solo atomisticamente ma doveva essere organicamente raggruppato a rappresentare enti ed interessi di natura morale, economica e territoriale.

²⁰ L'attenzione al pluralismo sociale e alla presenza di corpi e organismi intermedi (contraria ad una visione in cui tutto si giocasse nel rapporto esclusivo individuo-stato) si ritrova nel pensiero cattolico; si vedano le encicliche *Rerum Novarum*, par. 36 ss. e, successivamente, *Quadragesimo Anno*, par. 25 ss. e 79 ss.

²¹ C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 42; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia*, Annali, 17, Il Parlamento (a cura di L. Violante), p. 336 ss.; per il pensiero di Costantino Mortati sul punto cfr. anche M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 310 ss.; C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9, 30 settembre 1947; F. BRUNO, *I giuristi e la Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. II. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, p. 79 ss., Bologna, Il Mulino, 1980.

tuttavia obiezioni a questa tesi. A chi sosteneva che una camera rappresentativa degli interessi sarebbe stato strumento di carattere conservatore Mortati obiettava che si sarebbe dovuto agire in modo da eliminare il sospetto che si procedesse con questo intento e a chi osservava che individuare aprioristicamente le categorie sociali e quantificarle sarebbe stata azione arbitraria ribatteva che un certo grado di arbitrarietà ed artificio si riscontrava ogni qualvolta si determinava la modalità di voto e di individuazione della rappresentanza²², ponendo ad esempio limiti all'elettorato in termini anagrafici o disponendo elezioni indirette.

La seconda tesi, sostenuta in particolare da esponenti repubblicani (ma anche dai liberali e dal Partito d'Azione), individuava nella Camera delle Regioni la soluzione più opportuna, tenendo conto peraltro dell'inserimento nella Costituzione proprio di quel nuovo ente regionale al quale ora si riteneva di voler dare dignità anche nell'ambito del processo decisionale statale²³.

Infine la tesi sostenuta da esponenti dei partiti di sinistra che, come già accennato, ritenevano accettabile il bicameralismo a condizione che fosse stabilita una sostanziale omogeneità delle due Camere, cioè che fossero elette entrambe a suffragio universale e dotate dei medesimi poteri²⁴.

Il dibattito si alimentò poi con le discussioni relative alle funzioni da attribuire alla seconda camera e ai rapporti fra le due assemblee: è interessante notare come i commissari comunisti, che pure premevano per la parità nella composizione delle due camere, fossero invece dell'idea che Camera e Senato dovessero in ogni caso svolgere funzioni differenti riservando alla prima una posizione di preminenza²⁵. Al contrario i democristiani, che invece sostenevano con forza la necessità che fosse attribuita la piena parità di funzioni ad entrambe le camere, ritenendo questo un aspetto imprescindibile del bicameralismo²⁶. Quest'ultima posizione fu poi ufficialmente sancita nell'odg Leone approvato il 24 settembre 1946²⁷.

²² Atti Ass. Cost., Comm. per la Cost, II sottocomm., 24 sett. 1946, p. 262 ss.

²³ N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, cit., p. 43 ss.

²⁴ E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto Pubbl.*, 1987; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 4, p. 1164; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, Quaderni costituzionali, 1984, p. 226.

²⁵ Cfr. intervento dell'on. Laconi nella seduta del 24 settembre 1946, II sottocomm, resc. somm., p. 268 ss.

²⁶ Vedi tra i tanti gli interventi di Mortati, Atti Ass. Cost, II sottocomm, resc. somm., 24 sett. 1946 p. 262 e di Tosato, *ibidem*, 25 sett. 1946, p. 277.

²⁷ Così recitava l'odg: «La seconda Sottocommissione, premessa la parità delle attribuzioni fra le due Camere, passa allo studio sulla nomina e composizione della seconda

Al termine dei lavori della sottocommissione si giunse alla redazione di un Progetto di Costituzione²⁸, in cui compariva, da un lato, l'affermazione del principio bicamerale (art. 52²⁹) e dall'altro il primo tentativo di dare forma al Senato, secondo le idee prevalenti fino a quel momento: l'art. 55³⁰ disponeva che *“la Camera dei senatori è eletta a base regionale”* e che i senatori sarebbero stati *“eletti per un terzo dai componenti il consiglio regionale e per i restanti due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età”*. Indubbiamente l'elemento caratterizzante era il procedimento parziale di elezione di secondo grado da parte dei consiglieri regionali, che attribuiva al Senato una connotazione regionalistica, che, sebbene prevalente in quel momento, sarebbe stata invece oggetto, come si vedrà, di un veloce ripensamento. A rafforzare il carattere regionale, lo stesso Progetto prevedeva poi all'art. 56 che fossero eleggibili gli elettori che fossero nati o domiciliati nella Regione, che avessero compiuto trentacinque anni d'età, e fossero o fossero stati appartenenti ad una serie di categorie che venivano elencate³¹.

Camera». Fu approvato con 18 voti favorevoli e 11 contrari. Atti Ass. Cost., II Sottocommissione, resc. somm., 24 sett. 1946, p. 289 ss.

²⁸ Il Progetto di Costituzione elaborato da un Comitato di redazione, è presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947.

²⁹ Cfr. art. 52 Progetto Costituzione: «Il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e della Camera dei Senatori. Le Camere si riuniscono in Assemblea Nazionale, nei casi preveduti dalla Costituzione».

³⁰ Cfr. art. 55 Progetto Costituzione: «La Camera dei Senatori è eletta a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque Senatori, un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo Senatore. Nessuna Regione può avere un numero di Senatori maggiore di quello dei Deputati che manda all'altra Camera. I Senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età».

³¹ Cfr. art. 56, 1° comma, Progetto Costituzione: «Sono eleggibili a Senatori gli elettori, nati o domiciliati nella Regione, che hanno compiuto trentacinque anni d'età, e sono o sono stati: decorati al valore nella guerra di liberazione 1943-1945, capi di formazioni regolari o partigiane con grado non inferiore a comandate di divisione; Presidenti della Repubblica, Ministri o Sottosegretari di Stato, Deputati all'Assemblea Costituente o alla Camera dei Deputati, membri non dichiarati decaduti del disciolto Senato; membri per quattro anni complessivi di Consigli regionali o comunali; professori ordinari di università e di istituti superiori, membri della Accademia dei Lincei e di corpi assimilati; magistrati e funzionari dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni di gradi non inferiori o equiparati a quelli di consigliere di cassazione o direttore generale; membri elettivi per quattro anni di consigli superiori presso le amministrazioni centrali; di consigli di ordini professionali; di consigli di Camere di commercio, industria ed agricoltura; di consigli diretti-

La soluzione adottata era tuttavia temporanea e destinata a perdere nel corso dei lavori successivi gran parte degli elementi peculiari e di differenziazione rispetto alla Camera dei deputati.

Il risultato raggiunto con il Progetto fu infatti rimesso in discussione nel *plenum*, dove – e talvolta con forza maggiore – gran parte degli aspetti su cui già si era dibattuto in sottocommissione fu oggetto di ulteriore dibattito e furono riproposte, da ciascuna parte, le soluzioni ritenute più soddisfacenti.

c) Il dibattito in Assemblea plenaria e gli elementi di differenza del Senato

In Assemblea non fu più oggetto di discussione il bicameralismo in sé quanto piuttosto le modalità per dargli concretezza, i criteri di formazione delle due camere e le funzioni da attribuire ad esse. Si riproposero nelle discussioni gran parte delle posizioni già espresse nella fase precedente.

La DC sostenne ancora la possibilità di raggiungere una soluzione che tenesse conto della necessità di integrare la rappresentanza politica con la rappresentanza degli appartenenti alle categorie sociali, attraverso l'elezione di candidati da categorie definite dalla legge³². Peraltro, anche all'interno della stessa compagine democristiana la linea non era unitaria: si affiancavano infatti le posizioni di chi sosteneva un modello corporativo "puro" (Codacci Pisanelli³³) e quelle di coloro che ritenevano più convincente armonizzare la visione corporativistica con quella regionalistica (Ambrosini³⁴,

vi nazionali, regionali o provinciali di organizzazioni sindacali; membri per quattro anni di consigli di amministrazione o di gestione di aziende private o cooperative con almeno cento dipendenti o soci; imprenditori individuali, proprietari conduttori, dirigenti tecnici ed amministrativi di aziende di eguale importanza».

³² C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, dicembre 2007, p. 530.

³³ Atti Ass. Cost., 10 settembre 1947, p. 47.

³⁴ Atti Ass. Cost., 16 settembre 1947, p. 211 ss.; l'on. Ambrosini (DC) affermò tra l'altro: «L'Assemblea sa che il Gruppo al quale ho l'onore di appartenere, oltre ad altri Gruppi di questa Camera, ha sostenuto e sostiene il principio che suole chiamarsi della «rappresentanza degli interessi». È una espressione poco simpatica e spesso non è adeguata. È bene dire subito che quando noi parliamo di rappresentanza degli interessi, non intendiamo affatto riferirci a sistemi di classi, a metodi e sistemi come quelli che vi erano nella Germania o nell'Austria fino al 1918. Noi intendiamo riferirci agli interessi, alle forze vive del Paese, alla produzione, al lavoro in tutte le sue manifestazioni, con particolare riguardo (come dirà l'onorevole Piccioni nel suo ordine del giorno) alle forze del lavoro qualificato ed intellettuale. Noi cioè affermiamo che, mentre in quello che si chiama par-

Fuschini³⁵ e Mortati³⁶).

Parimenti infruttuosi furono i tentativi di riproporre – e in qualche modo confermare – il modello della Camera delle Regioni che già nel progetto della Commissione dei 75 aveva trovato un certo spazio. Anche questa impostazione fu avversata dalle sinistre che temevano di minare l'unità politica della Nazione e ricercavano una composizione della seconda camera che rispecchiasse il più possibile quella della prima³⁷. La prospettiva regionalistica fu definitivamente sconfitta una volta rigettato l'ordine del giorno Perassi³⁸.

Proprio durante il dibattito nel *plenum* si è così configurato il Senato nella sua forma definitiva. Vi sarebbero state nel tempo infatti solo deboli modifiche che tuttavia non sarebbero state in grado di modificare in modo decisivo l'impostazione di tale camera. L'esigenza sentita dai bicameralisti (non invece dai sostenitori del monocameralismo che, come detto, puntavano a creare una seconda camera innocua, cioè il più possibile uguale alla prima), era quella di individuare alcuni elementi di differenziazione per evitare il *bis in idem*, ovvero ricreare una camera “fotoco-

lamento politico c'è la rappresentanza politica delle ideologie dei cittadini indifferenziati, raggruppati per settori elettorali dal punto di vista territoriale, ci debba essere una seconda Camera nella quale abbiano posto, anche limitatamente, le rappresentanze di quelle forze sociali che per il congegno elettorale non arrivano a trovar ingresso nella Camera dei Deputati. Questa Camera, fondata sui partiti, non basta. Ne occorre un'altra composta in modo da rispecchiare la volontà delle organizzazioni economiche e sociali, culturali e lavoratrici in genere [...]. La vita del Paese, oltre che sulle ideologie, oltre che sugli interessi delle forze vive della produzione (si è tanto irriso riguardo a questa espressione «forze vive della produzione»; ma sapete dove si trova questa espressione? proprio nel voto della Confederazione generale del lavoro dell'ottobre del 1919), la vita del Paese si basa anche sugli interessi territoriali, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. [...]. Riassumendo: io sarei per la composizione di un Senato su base mista: della rappresentanza degli interessi delle categorie della produzione intesa nel senso più vasto, e della rappresentanza degli interessi territoriali delle Regioni e dei Comuni, integrando le due rappresentanze con un numero di senatori nominati dal Presidente della Repubblica».

³⁵ Atti Ass. Cost., 17 settembre 1947, p. 270 ss.

³⁶ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti*, cit., p. 228; Atti Ass. Cost., 18 settembre 1947, p. 300 ss.

³⁷ F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive*, cit., p. 99 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, cit., p. 31 ss.

³⁸ Atti Ass. Cost., 25 settembre 1947, p. 539-546: «L'Assemblea Costituente ritiene che i senatori debbano essere eletti nel numero di tre per ogni Regione dal Consiglio regionale e per il resto da delegati eletti a suffragio universale fra gli elettori iscritti nel Comune della circoscrizione elettorale di primo grado in proporzione degli abitanti, secondo le modalità determinate dalla legge».

pia” della prima. Una volta fatto il bicameralismo, infatti, era necessario fare le due camere. È perciò interessante osservare la genesi dei diversi elementi che contribuiscono ancora oggi a determinare quella lieve e sfumata difformità tra le due assemblee.

Una nota introduttiva va riservata al nome stesso della seconda camera. Durante il dibattito in sede di sottocommissione era stato generalmente usato il termine “seconda camera”. Si tratta di un termine neutro, convenzionalmente utilizzato, anche nella trattatistica moderna, per indicare la camera “altra” rispetto a quella deputata alla piena funzione politica. Anche se, ad essere più precisi, l’aggettivo numerale che contraddistingue questa espressione può indicare sia un concetto temporale di successione operativa (la seconda camera opera e lavora dopo la prima) sia un concetto di subordinazione (rivestendo un ruolo primario la “prima” camera)³⁹; tuttavia ha assunto nel tempo un significato più neutrale⁴⁰ ed è dunque il termine più appropriato per individuare in via generale la camera diversa dalla “prima”, cioè quella che generalmente assume un rilievo politico e funzionale maggiore⁴¹. Il termine Senato, se fedeli all’origine storica ed etimologica⁴², sarebbe caratterizzato invece da una componente anagraficamente più anziana e, in ogni caso, di maggiore esperienza e prudenza. Nel Progetto del 1947, forse per un certo pudore nell’uso (o

³⁹ P. NORTON, *Adding Value? The Role of Second Chambers*, in *Asia Pacific Law Review*, vol. 15, no. 1, 2007, p. 6.

⁴⁰ H. W. BLOM, *Bicameralism-history-theory-problem*, in H. W. BLOM-W. P. BLOCKMANS-H. DE SHEPPER (a cura di), *Bicameralisme, tweekamerstelselvroegeer en nu*, SduUitgeverijKoninginnegracht, 1992, p. 20.

⁴¹ Tuttavia vi sono casi in cui è vero il contrario: in Olanda la seconda camera è ufficialmente chiamata *EersteKamerderStaten-Generaal* (Prima camera degli Stati Generali) mentre la Camera dei Rappresentanti, che costituisce la camera bassa di natura propriamente politica è denominata *TweedeKamerderStaten-Generaal* (Seconda camera degli Stati Generali). La ragione va ricercata nell’evoluzione storica dell’ordinamento costituzionale olandese: infatti la camera dei Rappresentanti, di natura democratica, è stata introdotta con la Costituzione del 1815, costituendo una novità successiva alla camera senatoriale già presente.

⁴² Il termine “senato” deriva infatti dal latino *senatus*, e a sua volta da *senex*. Quest’ultimo termine designa principalmente l’anziano ma ha un valore più ampio di quello anagrafico indicando anche un complesso di doti tra cui la maturità di giudizio e l’esperienza, generalmente legate all’anzianità anagrafica. Il termine *senatus* è dunque parallelo al termine greco *gberusia* (γεβρυσία) che deriva da *ghéron* (γέρον), sostantivo che non esprime soltanto la circostanza dell’età bensì anche l’onore la dignità e la distinzione ossia valori di ordine sociale e non fisico. Vd. anche F. MOHRHOFF, voce *Senato della Repubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, Utet, 1957, p. 1021.

riuso) di un termine storicamente ingombrante si preferì definire la seconda camera quale “Camera dei senatori”. Nel dibattito in Assemblea non mancarono invece osservazioni che ritenevano fuori luogo escludere una denominazione “gloriosa” dalla nuova Costituzione⁴³. L'on. Codacci Pisanelli così affermava:

«Ho sempre parlato di «seconda Camera» e mi sia consentito rievocare un momento la vostra attenzione, ricordando le discussioni che sono sorte a proposito della denominazione da dare a questa seconda Assemblea. Si è parlato di «Camera dei senatori»; ma non si è voluto parlare di «Senato». È sembrata quasi una nuova applicazione del principio: *senatores boni viri, senatus autem mala bestia*. Non si vuol più neppure nominare il Senato!

Ma questo orrore per la parola, che, specialmente per chi sta a Roma, sembra strano, in quanto l'S.P.Q.R. che si legge in tutte le cantonate ricorda come si tratti di un nome di storica rilevanza [...]»⁴⁴.

In questo senso, nella seduta del 23 settembre si giunse alla formulazione definitiva, passando dalla denominazione approvata all'art. 52 del Progetto (ovvero “Camera di senatori”) all'espressione “Senato della Repubblica”, mediante la votazione e approvazione dell'emendamento Macrelli⁴⁵.

⁴³ Vd. intervento dell'onorevole Nitti nella seduta del 16 settembre 1947: «La seconda Camera è una necessità. Nel progetto di Costituzione è ammessa. Abbiamo cominciato però con offenderla, perché nel nostro progetto che esaminiamo, il nostro Senato ha avuto un nome sconcio: è chiamato «Camera del Senato». E chi ha pensato a un simile orrore, non dirò errore? Ma come! «Senato» è un nome glorioso. In tutte le strade di Roma troviamo ancora scritto *Senatus Populusque Romanus*. Nell'America stessa la seconda Camera si chiama Senato; tutti i grandi popoli che hanno voluto costituire un'Assemblea hanno cercato di chiamarla Senato. Il più grande tragico, Shakespeare, ammiratore di Roma e incurante delle precisazioni della storia, attribuisce a tutti i grandi popoli, a cominciare da Atene, un Senato» (Atti Ass. Cost., 16 sett. 1947, p. 224). Ad esso fa seguito l'on. Macrelli, nella seduta del 17 settembre: «All'articolo 55 del progetto di Costituzione si parla di Camera dei senatori. Io mi associo alle osservazioni e alle proteste fatte ieri dall'onorevole Nitti. Perché Camera dei senatori? C'è una tradizione italiana, romana e latina; c'è l'affermazione della volontà di tutti i popoli in materia costituzionale. Si è parlato sempre di Camera dei deputati, ma si è parlato anche sempre di Senato, e allora perché vogliamo proprio noi, in questa nostra nuova Costituzione, nella Costituzione della Repubblica italiana, parlare di Camera dei Senatori? Parliamo dunque di Senato e di Senato della Repubblica».

⁴⁴ Atti Ass. Cost., 10 settembre 1947, p. 47 ss.

⁴⁵ Da notare l'inserimento della specificazione «della Repubblica», espressione sottolineata dallo stesso Macrelli anche in risposta ad una osservazione dell'on. Bozzi che non ne coglieva l'opportunità, stante la redazione della Costituzione «della Repubblica». La votazione è pertanto eseguita per parti separate, approvando in successione le espressioni

Dal punto di vista della composizione il diverso dato numerico è assai poco rilevante. Il testo definitivo della Costituzione non prevedeva in realtà un numero fisso di senatori, ma disponeva che fosse eletto un senatore ogni duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila; in questo senso si differenziava dalla Camera dei deputati che era assegnataria di un deputato ogni ottantamila abitanti o per frazione di quarantamila. Il numero che emergeva nel testo definitivo è il risultato del dibattito che era sorto in merito alla dimensione da dare alle due camere. Ci si chiedeva infatti quale fosse il numero più appropriato di parlamentari, nel tentativo di evitare il rischio, da un lato, di creare camere troppo numerose con un numero di membri non giustificato e non proporzionato alle esigenze del Paese, dall'altro, camere troppo ridotte che non fossero pertanto realmente rappresentative della società. Non mancò peraltro il riferimento al dato comparativo, sia in ambito europeo sia in quello oltreoceano.

Già il Progetto del 1947 stabiliva, sia per la Camera sia per il Senato, un numero non predeterminato ma proporzionato alla popolazione censita. Riguardo alla Camera era stato approvato, dapprima, che in Costituzione fosse comunque fissato un numero (vi era infatti chi proponeva di demandare ciò alla legge) e successivamente che tale numero non fosse assoluto ma stabilito in rapporto alla popolazione⁴⁶. Nella seduta del 27 gennaio 1947 di fronte alla proposta di fissare a uno ogni centomila il numero di deputati, vi fu chi sottolineò l'eccessiva diminuzione di deputati proponendo di abbassare la cifra di abitanti per deputato a ottantamila⁴⁷. Sarebbe stata questa dunque la soluzione che avrebbe prevalso. E la stessa cifra fu confermata, nonostante proposte di modifica, anche nella discussione del *plenum*, nella seduta del 23 settembre 1947.

Per quanto riguarda il Senato, l'esigenza di differenziarlo dall'altra camera impose la riduzione del numero dei suoi membri. Vi erano peraltro due differenti profili che vennero in luce: la relazione, più o meno forte, che il Senato manteneva con le Regioni determinò da un lato l'inserimento fin da subito di un numero fisso di senatori per Regione, al quale poi fu aggiunto la previsione di una quota di senatori proporzionata ad una cifra (inizialmente indeterminata) di popolazione. Dopo il progetto del

«Il Parlamento è composto dalla Camera dei deputati», poi «e dal Senato» ed infine «della Repubblica». Vd. Atti Ass. Cost., 23 settembre 1947, p. 435.

⁴⁶ Atti Ass. Cost., 18 settembre 1946.

⁴⁷ *Ibidem*, 27 gennaio 1946.

1947 che prevedeva cinque senatori per Regione e, in aggiunta, uno ogni duecentomila abitanti, il dibattito in Assemblea vide alternarsi le posizioni di chi sosteneva la pari dignità, anche numerica, del Senato⁴⁸, a quelli di chi invece riteneva, in ogni caso, necessario aumentare il numero dei senatori. Rigettati dunque gli emendamenti che proponevano di abbassare il quoziente a centoventimila o a centocinquantomila, fu infine confermata la previsione di un quoziente pari a duecentomila abitanti⁴⁹. Per quanto riguarda invece il numero fisso di senatori per Regione fu approvato l'emendamento Mortati che innalzava tale cifra da cinque a sei, prevedendo poi un solo senatore per la Valle d'Aosta⁵⁰.

Solo con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 è stato fissato il numero assoluto di 315 senatori e 630 deputati⁵¹.

Va considerato poi, quale ulteriore elemento di differenziazione, l'età dell'elettorato attivo e passivo. Non si tratta, come era stato fatto notare, di un principio di differenziazione essenzialmente politico, tuttavia fu ritenuto un «primo passo» in questa direzione⁵².

Riguardo all'elettorato attivo il testo finale prevedeva che il Senato fosse eletto dai cittadini che avessero compiuto i venticinque anni d'età. Lo scarto non è tale, oggi, da determinare sensibili variazioni dei flussi elettorali⁵³. Ancora meno al momento della promulgazione della Costituzione, dal momento che la maggiore età richiesta per l'elettorato attivo della Camera dei deputati era fissata a ventuno anni⁵⁴. E tale inconsistenza era chiara già in Assemblea costituente: l'on. Orlando⁵⁵ riteneva la

⁴⁸ Cfr. intervento dell'on. Rubilli, 12 sett. 1947: «Intanto, se, come abbiamo detto, la Camera Alta deve essere in tutto pari per dignità e prestigio a quella dei deputati, mi pare non vi sia dubbio che uguale ne debba essere anche il numero dei componenti. (*Commenti*). Perché infatti questo numero dovrebbe essere minore?» a cui segue la risposta ironica di un anonimo costituente: (*Una voce a sinistra*): «Perché l'Aula è più piccola!» (*Si ride*).

⁴⁹ Atti Ass. Cost., 8 ottobre 1947, p. 1010.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1011.

⁵¹ Il numero dei parlamentari è nel complesso elevato in termini assoluti ma in termini di proporzione con il numero degli elettori è in linea con il dato europeo.

⁵² Cfr. intervento dell'on. Bozzi, Atti Ass. Cost., 4 marzo 1947.

⁵³ G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di dir. comp. e studi legisl.* XXV, 1949, p. 213.

⁵⁴ E così è rimasta fino alla legge 39/1975 che ha portato la maggiore età a diciotto anni.

⁵⁵ Vittorio Emanuele Orlando, 1860-1952, eletto nel collegio unico nazionale, iscritto dapprima al gruppo dell'Unione Democratica Nazionale e successivamente al Gruppo Misto.

differenza non rilevante mentre l'on. Jacometti⁵⁶ la considerava assurda ed illogica⁵⁷. La logica venne in realtà illustrata dall'on. La Rocca (PCI) che osservava come tale espediente si rendesse necessario – per i bicameralisti (categoria alla quale lui non apparteneva) – al fine di configurare il Senato davvero come tale, cioè come camera composta di soggetti più prudenti e caratterizzati da maggiore esperienza, maturità e responsabilità (valendo questo ragionamento anche per quanto riguarda l'elettorato passivo)⁵⁸.

Anche l'elettorato passivo subì il medesimo trattamento. Il Progetto prevedeva all'art. 56 un elettorato passivo di trentacinque anni. In assemblea plenaria il limite fu innalzato a quarant'anni al fine di assicurare ancora meglio in capo ai senatori quella «garanzia di serenità, di obiettività e soprattutto di maggiore ponderatezza nelle deliberazioni che saranno chiamati ad adottare»⁵⁹. Non sfuggiva d'altronde ai costituenti il dato semantico: indubbiamente il termine Senato suggeriva una caratterizzazione in senso anagrafico della seconda camera che non poteva essere ignorata⁶⁰.

L'ulteriore elemento di differenziazione che si può individuare per il Senato, rispetto alla Camera, consiste nella presenza di un ridotto numero di membri non elettivi. La presenza dei senatori a vita è oggi, salvo in circostanze contingenti di forte incertezza istituzionale, priva di rilevanza politica. Il numero ristretto di tali membri, che pure fa rientrare in linea teorica questa assemblea nella categoria delle seconde camere non esclusivamente elettive, impedisce che ciò determini oscillazioni e variazioni nelle consuete dinamiche politiche. La ragione della loro presenza è da ricercare nella esigenza, sostenuta da alcuni padri costituenti, che il Senato, per la sua natura di camera di raffreddamento e riflessione, fosse integrato da personalità illustri e di indiscussa autorevolezza.

Si sarebbe cioè trattato di personalità di cultura che avrebbero potuto sapientemente integrare la composizione della compagine senatoriale, considerando che, come si faceva notare, solo mediante un procedimento di nomina si sarebbe potuto inserire soggetti di questo calibro in una assemblea elettiva; l'on. Rubilli, a tal proposito, così si pronunciava:

⁵⁶ Alberto Jacometti, 1902-1985, eletto nella lista del PSIUP.

⁵⁷ Atti Ass. Cost., 11 settembre 1947, p. 121.

⁵⁸ Atti Ass. Cost., 12 settembre 1947, p. 149.

⁵⁹ Cfr. intervento dell'on. De Vita, 9 ottobre 1947 e dell'on. Nitti, 24 settembre 1947.

⁶⁰ Cfr. intervento on. Nitti, 16 settembre 1947, p. 222 ss.

«Vi sono persone di grande preparazione. Perché all'attività legislativa, alle alte mansioni da cui dipende la vita dello Stato, perché debbono rimanere assolutamente estranee? Perché debbono essere avulse da ogni efficace e benefica collaborazione? [...]. Può darsi pure che siano eletti. Ma può verificarsi anche il contrario, e poi come vi dicevo, si tratta per lo più di persone che o sono fuori di ogni Partito, o per il loro grado e per le loro qualità elevatissime sono restie ad affrontare l'alea elettorale; mentre sarebbe per esse non solo un diritto, ma anche un dovere di contribuire con la loro competenza, dottrina e perspicacia alla formazione delle leggi»⁶¹.

Di simile avviso l'on. Russo Perez che sosteneva addirittura l'ipotesi di nominare secondo questa modalità un terzo dei componenti del Senato⁶². Meno numerosa sarebbe dovuta essere tale presenza secondo l'on. Macrelli che prevedeva invece un numero di senatori di nomina del Capo dello Stato compreso fra i dieci e quindici componenti⁶³.

Non mancarono tuttavia anche in questo senso commenti ed opinioni discordanti. Coerentemente, si opponevano ad una composizione non pienamente elettiva i costituenti di sinistra che ritenevano tale ipotesi contraria al processo di creazione di una camera che fosse fedele alla sovranità del popolo⁶⁴; anche Mortati tuttavia esprimeva alcuni dubbi, ritenendo che si dovesse in ogni modo salvaguardare la funzione politica della seconda camera⁶⁵.

Si deve inoltre distinguere il dibattito sui senatori a vita per meriti e di nomina presidenziale e quello sui senatori di diritto. Su questo secondo punto infatti vi era maggiore accordo: Laconi stesso (PCI) sosteneva la possibilità di discutere sul punto, consapevole di come alcuni soggetti per l'esperienza istituzionale acquisita potessero costituire utile presenza anche in legislature successive⁶⁶.

Al momento della votazione sugli articoli, la proposta dell'on. Nitti consisteva nella previsione che fossero nominati a vita gli ex Presidenti

⁶¹ Atti Ass. Cost., 6 marzo 1947, p. 1841.

⁶² Atti Ass. Cost., 15 settembre 1947, p. 196.

⁶³ Atti Ass. Cost., 17 settembre 1947, p. 256 ss.

⁶⁴ Cfr. intervento on. Laconi, Atti Ass. Cost., 24 settembre 1947, p. 472.

⁶⁵ Atti Ass. Cost., 18 settembre 1947, p. 308.

⁶⁶ Atti Ass. Cost., 24 settembre 1947: «Per quanto riguarda i membri di diritto, la questione si pone altrimenti. È evidente che vi sono uomini che per il fatto di essersi trovati a capo dello Stato o di una formazione governativa vengono a rappresentare direi, quasi un periodo della storia. Le proposte che si muovono in questo senso possono dar luogo ad una discussione e possono esser prese in considerazione».

della Repubblica e gli ex Presidenti del Consiglio dei Ministri mentre, al fine di integrare la rappresentanza con membri di rilievo culturale ed istituzionale, si suggeriva di inserire il Presidente della Corte di Cassazione di Roma, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei conti e sei professori di Università designati per elezione dal Consiglio superiore della pubblica istruzione⁶⁷.

L'on. Alberti proponeva invece la nomina da parte del Capo dello Stato di cinque senatori che con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario – Alberti definisce costoro «i sommi, i numi tutelari della Patria» – avessero illustrato la Patria⁶⁸. Inoltre proponeva di aggiungere (in un ulteriore articolo), quali senatori di diritto e a vita, gli ex-Presidenti della Repubblica, gli ex presidenti del Consiglio e gli ex presidenti delle Assemblee legislative⁶⁹. Nella seduta del 9 ottobre 1947 fu approvato un articolato che riduceva tuttavia l'estensione delle proposte: permaneva la nomina di cinque senatori a vita da parte del Capo dello Stato per meriti e la nomina a senatori a vita di diritto per (e solo per) gli ex Presidenti della Repubblica.

Un elemento che avrebbe potuto invece contribuire in maniera consistente alla differenziazione delle due camere era la loro diversa durata originariamente prevista. Il Progetto prevedeva una durata paritaria di cinque anni per entrambe le Assemblee. Tuttavia il tema fu oggetto di una riflessione più completa nell'assemblea plenaria dove al tema della durata si aggiunse peraltro anche quello di un eventuale rinnovo parziale a distanza di un periodo determinato.

La ragione per una diversa durata era giustificata innanzitutto dalla presunta esigenza di conferire al Parlamento una stabilità istituzionale ed una continuità che sarebbe invece mancata in presenza di una fine contemporanea dei due rami⁷⁰.

Le ipotesi di diversificazione erano di fatto tre⁷¹. L'onorevole Nitti

⁶⁷ Atti Ass. Cost., 24 settembre 1947, p. 467.

⁶⁸ Si proponeva infatti l'aggiunta di questo comma: «Cinque senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario, hanno illustrata la Patria». È possibile, tra l'altro, notare la stretta somiglianza tra questa espressione e quella che era contenuta all'art. 33 dello Statuto Albertino per indicare una delle categorie di eleggibili come senatori (ventesima categoria).

⁶⁹ Atti Ass. Cost., 8 ottobre 1947.

⁷⁰ Cfr. Ambrosini, Atti Ass. Cost., 16 settembre 1947.

⁷¹ Quattro se si considera l'ulteriore proposta dell'on. Conti che si pone però in direzione contraria, riducendo a quattro anni la durata del Senato.

proponeva una durata di sei anni per il Senato con un rinnovo parziale di un terzo ogni due anni⁷². Una diversa soluzione era prospettata dall'on. Corbino che proponeva il rinnovo parziale di un terzo dei senatori ogni tre anni (con la conseguente durata complessiva di nove anni)⁷³; infine un'ulteriore proposta era contenuta nell'odg dell'on. Caronia che prevedeva il rinnovo di metà assemblea ogni cinque anni (per una durata complessiva di dieci)⁷⁴. Il rinnovo parziale avrebbe avuto specificamente la funzione di assicurare che mai venisse meno la presenza del potere legislativo. Si dichiarò favorevole ad una soluzione di questo tipo l'on. Di Vittorio che sostenne come la soluzione proposta da Nitti fosse la più democratica sia perché avrebbe evitato una vacanza parlamentare totale che facesse mancare un controllo parlamentare all'esecutivo, sia perché avrebbe consentito di mantenere un contatto più diretto e più frequente con il Paese⁷⁵. E della medesima opinione era l'on. Fabbri che considerava il rinnovamento parziale un vantaggio immenso per la vita democratica del Paese⁷⁶. Obiezioni furono poste invece dall'on. Piccioni, il quale sosteneva che un rinnovo parziale avrebbe determinato da un lato il rischio di cambi repentini di maggioranza (con una conseguente instabilità governativa)⁷⁷, dall'altro l'ulteriore rischio di mantenere costantemente il Paese in uno stato di tensione febbrile pre-elettorale⁷⁸.

Nella seduta del 9 ottobre, una volta approvata la durata quinquennale della Camera dei Deputati, si procedette alla votazione per parti separate del comma relativo alla durata del Senato. Venne dapprima rigettata la parte «Il Senato viene rinnovato» (facendo cadere tutti gli emendamenti che proponevano un rinnovo parziale) ed in seguito approvata la durata di sei anni.

Tuttavia tale durata, sebbene sancita sulla carta, non ebbe mai una applicazione pratica: sin dal 1953 infatti anche il Senato è stato sciolto in contemporanea alla Camera dei Deputati ed infine nel 1963 (con la legge

⁷² Atti Ass. Cost., 24 settembre 1947.

⁷³ Atti Ass. Cost., 9 ottobre 1947, p. 1065.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 1067.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 1069.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 1072.

⁷⁷ Rispondeva inoltre a chi poneva come esempio l'ordinamento statunitense, che prevede durate differenti per ciascun organo costituzionale. Piccioni faceva osservare che in quell'ordinamento la stabilità del governo è indipendente dalle maggioranze parlamentari.

⁷⁸ Atti Ass. Cost., 9 ottobre 1947, p. 1069.

costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2) si è proceduto alla modifica della norma costituzionale equiparando nuovamente la durata dei due rami del Parlamento.

Rimane da sottolineare la distinzione più caratteristica e problematica, ovvero la specificazione che il Senato è «*eletto a base regionale*» (art. 57 co. 1): espressione in realtà vuota, affermazione definita *puramente platonica*⁷⁹, con un valore, oggi, meramente elettorale, dal momento che l'unico effetto pratico è quello di legare la circoscrizione elettorale ai confini regionali. L'espressione è in realtà ciò che rimane di una elaborazione ben più complessa, contenuta, come già visto, nell'art. 55 del Progetto elaborato in Assemblea, svuotato poi di ogni elemento sostanziale e rimasto come simbolica enunciazione programmatica dagli scarsi (e laddove presenti, problematici⁸⁰) effetti pratici. Come affermava il l'on. Laconi in assemblea, «dire che il Senato è eletto a base regionale significa fare un'affermazione piena o vuota di significato, a seconda di quel che segue»⁸¹. Ed in realtà null'altro aggiunge la Costituzione che possa meglio precisare tale aspetto. Sebbene ad una lettura immediata potrebbe apparire diversamente, l'articolo non indica in alcun modo una qualche forma di relazione tra la appartenenza regionale degli eletti e la rappresentanza senatoriale. Nel Progetto (art. 55 e art. 56) si faceva infatti riferimento, da un lato, ad uno specifico sistema di elezione che permetteva ai consigli regionali di eleggere un terzo dei senatori, e dall'altro a requisiti specifici per l'elezione, ovvero nascita o domicilio nella regione stessa.

Se d'altronde vi fosse stata la seria intenzione di ritenere una simile espressione più ampia di quanto visto si sarebbe dovuta risolvere comunque l'incompatibilità con l'articolo 67, che, prevedendo il divieto di mandato imperativo, avrebbe limitato, se non del tutto annullato, qualsiasi istanza localistica.

⁷⁹ L'espressione è di G. FERRARI, *Problemi nuovi* cit., p. 245.

⁸⁰ Uno dei più evidenti (e, appunto, problematici) effetti di tale espressione si riscontra nella legge elettorale per l'elezione del Senato (l. 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*). Le differenze rispetto al meccanismo elettorale previsto per la Camera dei deputati sono infatti determinate dalla necessità di rispettare il principio costituzionale dell'elezione a base regionale. Questo ha comportato che le soglie di sbarramento siano calcolate su base regionale (20% per le coalizioni, 8% per le singole liste non coalizzate, 3% per le liste facenti parte di una coalizione ammessa) e che pure su base regionale sia attribuito il premio di maggioranza alla coalizione o alla lista singola più votata, a cui è assegnato il 55% dei seggi spettanti alla Regione, qualora essa non abbia già raggiunto tale risultato.

⁸¹ Atti Ass. Cost., seduta 7 ottobre 1947, p. 989.

Infine, se dal punto di vista strutturale il Senato non acquisisce differenze sostanziali con la Camera, ancora più scarso è il risultato dal punto di vista funzionale; sono attribuiti a Camera e Senato le medesime funzioni: titolarità del rapporto fiduciario, partecipazione all'iter legislativo, poteri di controllo e di inchiesta. La stessa attribuzione di alcune competenze al Parlamento in seduta comune conferma la parità tra le due camere.

In conclusione dunque, se al termine dei lavori dell'Assemblea si vuole ricercare un fondamento giustificativo per il nostro sistema bicamerale l'unica possibilità è quella di attribuirgli una funzione di Camera di raffreddamento, di ponderazione, quasi ad individuare il fondamento nella affermazione, piuttosto intuitiva, ma non necessariamente funzionale, per cui due letture sono meglio di una sola. È tuttavia un fondamento *a posteriori*, attribuito sulla base delle risultanze dei lavori, e non invece punto di partenza sul quale costruire il nuovo ordinamento costituzionale⁸². D'altronde, di fronte a posizioni spesso intransigenti, era necessario conciliare la affermazione del necessario bicameralismo, oggetto di una scelta aprioristica (la decisione sul bicameralismo avviene appena alla terza seduta della II sottocommissione) con le preclusioni intervenute (rifiuto del Senato corporativo e del senato regionale) e la preoccupazione di non creare un vero e proprio doppione.

Come anticipato all'inizio la vulnerabilità del nostro bicameralismo, al netto del dibattito generale sulla permanenza di significato del bicameralismo in sé⁸³, è generata da una debolezza giustificativa, una assenza di rigore nella scelta. Superare tale vulnerabilità può non costituire cosa semplice. Vi è piuttosto il rischio di perpetuarla laddove la riforma del bicameralismo, che negli ultimi tentativi passava attraverso la riforma del Senato, fosse presa a pretesto e schermo per risolvere altre fragilità dell'ordinamento (riduzione del numero dei parlamentari, necessario completamento del regionalismo). Sarebbe dunque necessario guardare innanzitutto alle esigenze dell'esperienza parlamentare, cercando di individuare soluzioni solide, rigorose e condivise.

⁸² C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia* cit., p. 529.

⁸³ Evocativo è, in questo senso, il titolo di un breve Report redatto per la Commissione di Venezia a cura del costituzionalista francese Patrice Gèlard: «Report on Second Chambers in Europe: “parliamentary complexity or democratic necessity?”», Study No. 335/2005, CDL(2006)059rev.