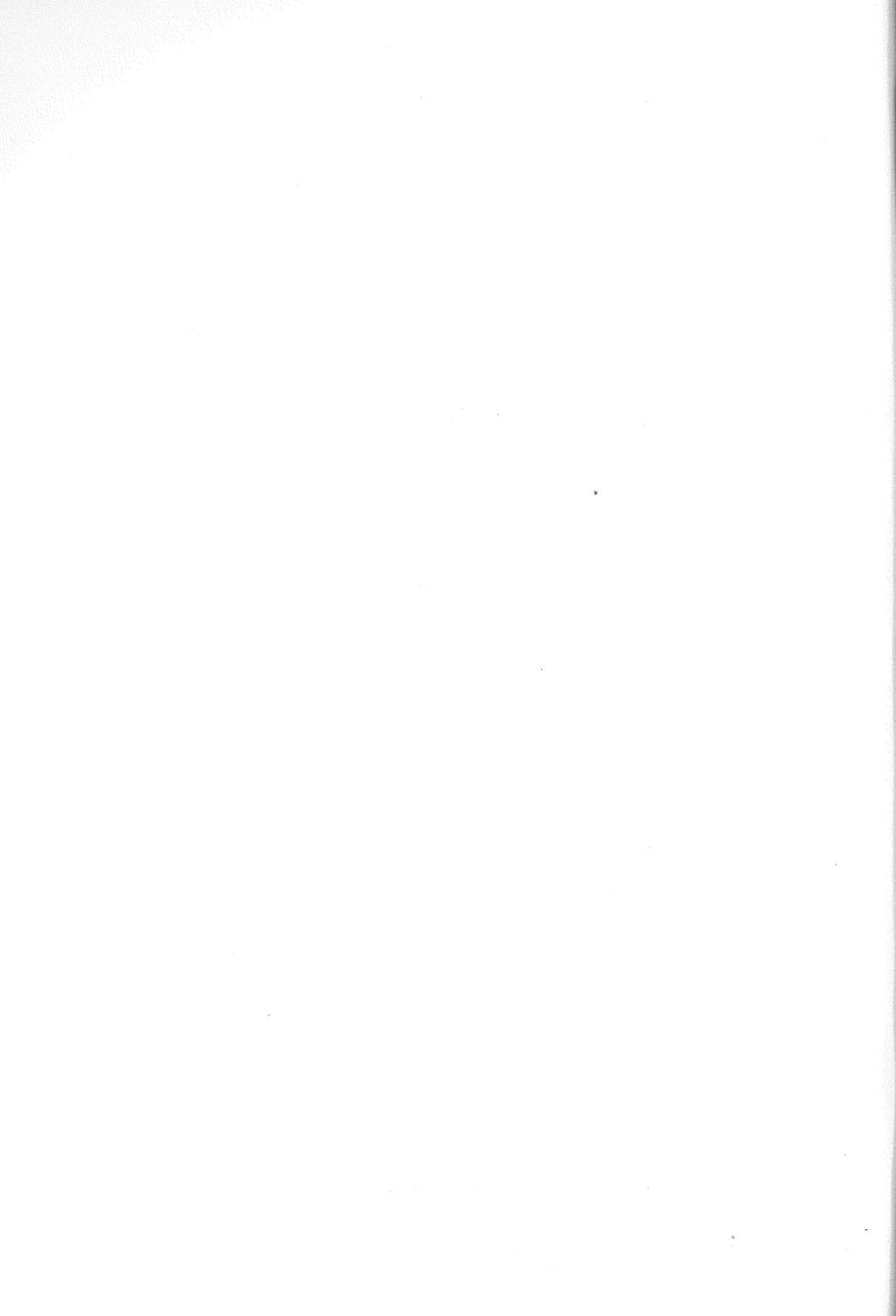


SERGIO ANTONELLI

NOTE SUL SISTEMA BICAMERALE
NELL'ATTUALE ORDINAMENTO ITALIANO (*)

(*) Manoscritto consegnato nell'ottobre 1979 (*nota redazionale*).



SOMMARIO: 1. Alcune recenti proposte di soppressione del Senato della Repubblica. — 2. Precedenti storici della questione del bicameralismo: l'introduzione del Senato nello Statuto. — 3. Giustificazioni accolte in proposito dai giuristi dell'epoca statutaria. Prevalenza generica di considerazioni fondate su osservazioni storico-comparatistiche. — 4. Presupposti generali di tali considerazioni. — 5. Cenno sulle obiezioni al bicameralismo da parte dei fautori delle teorie democratiche radicali. — 6. Obiezioni mosse dagli interpreti dello Statuto alle ragioni adotte a giustificazione della seconda Camera. — 7. Richiami degli stessi interpreti ad esigenze di « tecnicismo costituzionale ». — 8. Significato odierno delle critiche rivolte in passato contro la evoluzione pratica del Senato regio. — 9. Cenni sul problema della « seconda » Camera all'Assemblea Costituente. — 10. Critiche al Senato della Repubblica dopo la sua costituzione e prime aspirazioni di riforma. — 11. Raffronto tra le critiche mosse al Senato della Repubblica e le critiche proposte in passato contro il Senato del Regno. — 12. Tendenze all'unicameralismo in effetti risultanti nel nostro quadro istituzionale. — 13. Prevalenza dei motivi favorevoli alla conservazione di due Camere. — 14. Necessità di un riesame delle ragioni classiche del bicameralismo alla luce delle condizioni storico-ambientali della Repubblica italiana. — 15. Dubbi sulla rispondenza alla realtà odierna dei progetti di trasformare il Senato in « Camera delle Regioni ». — 16. Riferimenti, per la questione in esame, ai caratteri della forma di governo quale in effetti vigente. — 17. Considerazione realistica di alcuni elementi differenziali del Senato. — 18. Cenni sugli aspetti funzionali del nostro bicameralismo. — 19. Richiami alle differenti evoluzioni nella prassi e nei regolamenti delle due Camere. — 20. Confronto di posizione giuridica complessiva tra i Presidenti dei due rami del Parlamento. — 21. La misura diversa del rilievo giuridico conferito ai gruppi parlamentari come criterio utile a chiarire la distinzione fra i regolamenti delle due Camere. — 22. Cenni circa taluni poteri conferiti ai Presidenti dei gruppi parlamentari nelle disposizioni del regolamento della Camera dei Deputati. — 23. Le due concezioni generali del Parlamento, come consociazione dei gruppi e come collegio composto dai singoli parlamentari. Riferimento a tali due concezioni allo scopo di precisare i caratteri sostanziali del nostro sistema bicamerale. — 24. Connessione con altri profili e risultati della prassi: la tendenza a deferire al Senato una priorità nella disamina delle questioni regionali. — 25. Connessioni con la diversificazione delle discipline di diritto parlamentare attinenti alla questione di fiducia. — 26. Osservazioni finali.

1. - Nelle più recenti discussioni intorno ai problemi delle riforme istituzionali è venuta a riproporsi la questione del bicameralismo.

Non si tratta più di richieste e proposte di modificare la

composizione o le attribuzioni della seconda Camera parlamentare, in modo da differenziarla dalla prima: con la trasformazione in una Camera rappresentativa delle categorie professionali ⁽¹⁾, ovvero in una Camera delle Regioni ⁽²⁾.

È, invece, messa in causa la opportunità e la esistenza stessa di una seconda Camera, più precisamente del Senato della Repubblica ⁽³⁾.

(1) È la tesi sostenuta da C. MORTATI, *La rappresentanza di categoria*, ora in *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Milano 1972, p. 23 ss., del quale v., anche, l'intervento al II dibattito, dal titolo *Che fare nel sistema*, pubblicato nel fascicolo de *Gli Stati* del giugno-luglio 1974, ove è ribadita l'esigenza di dar vita ad un consesso che rifletta, per ogni regione, le grandi categorie degli interessi economici, professionali e culturali. Nello stesso senso v., anche L. BAGOLINI, *La crisi dello Stato*, in *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, Milano 1969, p. 33 ss.; P. L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, *ibidem*, p. 53 ss.; G. BRUNI ROCCIA, *Rappresentanza e istituzioni parlamentari*, *ibidem*, p. 91 ss.; M. BON VALSASSINA, *Di una possibile riforma del Senato*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze 1969, p. 69 ss.

(2) In questo senso, segnatamente, N. OCCHIOCUPO, *La « Camera delle Regioni »*, Milano 1975 (da cui sono tratte le ulteriori citazioni). Il lavoro di Occhiocupo, oltre che nel vol. XVI degli *Studi parmensi*, è pubblicato anche in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano 1977, p. 400 ss. Dello stesso Occhiocupo, v., anche, *Proposte e dibattiti sulla Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1976, n. 4, p. 749 ss.

V., anche, P. BARILE - C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una « ricognizione » trent'anni dopo*, Torino 1979, p. 16 ss. Il Barile, premesso che « una ghirlanda di grossi nodi circonda il problema del Parlamento », si esprime negativamente, in base ad una ricognizione della Costituzione « vivente », sull'attuazione concreta italiana del bicameralismo e si pronuncia per la trasformazione del Senato in « Camera delle Regioni », non condividendo la tesi di G. U. Rescigno che il bicameralismo sia « momento di arretratezza sul terreno democratico ».

(3) In questo senso v. S. SECHI, *Proposta alle Sinistre: aprire una campagna per abolire il Senato*, in *Il Corriere della sera*, 7 settembre 1979. La tesi era già stata delineata in un precedente articolo dello stesso Sechi, dal titolo: *Come conciliare democrazia e Repubblica presidenziale*, in *Il Corriere della sera*, 10 agosto 1979.

Per le discussioni ed i dibattiti suscitati dagli articoli di Sechi, ed ai quali hanno preso parte, sulla stampa quotidiana, noti cultori del diritto costituzionale di vario orientamento (v., tra gli altri S. TOSI, *Abolire il Senato? semmai diversificarlo*, in *Il Resto del Carlino*, 18 settembre 1979; G. FERRARI, *Abolire il Senato? E perché non la Camera?*, in *Il Secolo XIX*, 19 settembre 1979, che propone argutamente di restituire ... al « sociale », i 630 deputati anziché i senatori che sono appena la metà; V. CRISAFULLI, *Il Senato non è un'Assemblea inutile*, in *Il Corriere della*

La disputa ha acquistato maggior rilevanza, in confronto ad altre discussioni recenti sulle riforme istituzionali e costituzionali, per l'intervento autorevole dei Presidenti dei due rami del Parlamento: l'on. Nilde Iotti⁽⁴⁾ ed il senatore Amintore Fanfani⁽⁵⁾. Nè possono essere trascurati i notevoli con-

sera, 14 settembre 1979, sulla quale vedi, anche, *infra*, il richiamo a pag. 30 e *ivi* nota 63), v. la puntuale messa a punto di P. ARMAROLI, *La democrazia di Saint Just non prevede il bicameralismo*, in *Prospettive nel mondo*, IV, n. 1, 39-40 (sett.-ott.) 1979, p. 54 ss., ove è raccolta ampia bibliografia. Nello stesso fascicolo di *Prospettive nel Mondo*, dedicato al tema « La funzionalità delle istituzioni » (con saggi di A. M. SANDULLI, V. CRISAFULLI, S. GALEOTTI, S. TOSI, A. FANFANI, G. ANDREOTTI, A. BOZZI, A. BATTAGLIA), si veda (a p. 80 ss.) la rassegna *La stampa sulle istituzioni*, a cura di C. ALBERTINI.

La Rivista preannuncia, a p. 4, un ulteriore numero dedicato alla complessa materia con contributi di politici e costituzionalisti.

(4) V. N. IOTTI, nell'intervista a *Il Tirreno*, 16 settembre 1979, che esprime il suo personale favore per il sistema unicamerale. V. anche *L'Unità*, del 16 settembre 1979, ove è riferito il pensiero della stessa Iotti sul problema della lentezza della formazione delle leggi che « troverebbe un sostanziale correttivo nell'introduzione di un sistema che prevede l'affidamento dei compiti legislativi ad un solo ramo del parlamento, il che non comporta necessariamente l'abolizione del sistema bicamerale, ma piuttosto una diversa organizzazione (su cui ovviamente bisogna riflettere anche con fantasia costituzionale) dei compiti e dei lavori delle assemblee ». Un richiamo di cronaca alle posizioni dell'on. Iotti in *La Repubblica*, 18 settembre 1979.

Si è rilevato, criticamente, (L. D'AMATO, in *Vita*, 26 settembre 1979) come il Presidente della Camera dei deputati « dimenticando irrinunciabili questioni di stile e certe regole di prudenza connesse alla carica » si fosse « schierata dalla parte di chi crede di poter guarire la Repubblica amputando uno dei due rami del Parlamento, nella fattispecie il Senato ».

A conclusione del recente dibattito sul bilancio interno della Camera dei Deputati — che ha dato occasione ad un serrato confronto parlamentare sui temi di attualità della riforma istituzionale ed in ispecie, sul bicameralismo, Il Presidente della Camera dei deputati, on. Iotti, dopo aver ricordato di aver espresso in altre sedi ed a titolo personale, l'opinione che « si debba andare ad una distinzione di funzioni tra le due assemblee », ha detto (riunione dell'11 ottobre 1979: *Res. somm. Cam. Dep.*, n. 35 [1979], p. 10) di ritenere inopportuno riprendere il discorso dal suo seggio, aggiugnendo, peraltro, che « le obiezioni ... non mi hanno affatto convinto » (v. *L'Unità*, 12 ottobre 1979, nonché la nota di G. SELVAGGI, in *Il Messaggero*, 12 ottobre 1979).

(5) Nella seduta del Senato della Repubblica del 28 settembre 1979, il sen. Amintore Fanfani, in polemica con le dichiarazioni del Presidente della Camera dei deputati, on. Nilde Iotti, e quelle di altri esponenti politici, difendeva il ruolo del-

tributi alla trattazione dell'argomento dati da parlamentari dei diversi gruppi politici nel corso della recente discussione sul rendiconto consuntivo e sul bilancio interno dell'assemblea di Palazzo Madama (6).

2. - A ben guardare, la questione non è certo nuova, poiché l'opportunità dell'esistenza di una seconda Camera era stata dibattuta fin dal principio del movimento costituzionalistico in Italia. E si potrebbe risalire fino all'alba dell'illuminismo, alla Rivoluzione francese ed ai moti successivi nel Continente europeo (7).

Si può anche ricordare come nelle pagine di uno fra i personaggi più illustri del nostro Risorgimento, Cesare Balbo, tanto fosse viva la critica della « costituzione spagnola del 1812 » e di quella francese del 1791, anche proprio perché in

l'Assemblea di Palazzo Madama e, più in generale, il sistema bicamerale, sottolineando il prestigio del Senato « specialmente nel momento in cui si leggono prese di posizione, non sempre fondate su una adeguata conoscenza dei termini e delle implicazioni di vari e complessi problemi, che vorrebbero sollecitare uno spiccativo benservito a questo ramo del Parlamento ». Per le dichiarazioni del sen. Fanfani vedi *Il Tempo*, 29 settembre 1979.

(6) « Senato della Repubblica » - VIII Legislatura - 43a. e 44a. Seduta pubblica 1979: *Res. sommario* (docum. VIII, n. 2) p. 3 ss., ove sono da rilevare, in particolare, gli interventi dei Senatori: Modica (PCI), Filetti (MSI-DN), Ardelini (Sin. ind.); Bartolomei (DC), Iannelli (PSI), tutti, con varie sfumature ed accentuazioni diverse, contrari alla soppressione, od « autosoppressione », del Senato.

(7) In proposito, sono opportuni alcuni richiami bibliografici alla più antica letteratura nella quale si trova dibattuto il problema della convenienza di un secondo corpo legislativo, oltre a quello cui direttamente danno luogo le elezioni popolari. V. G. B. UGO, *Il Senato nel governo costituzionale*, Torino 1881; F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Roma 1886; L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, nel volume collettivo *Questioni costituzionali*, Firenze 1885, cap. V., p. 235 ss.; C. ALFIERI DI SOSTEGNO, *Il Senato e la democrazia nel Regno d'Italia*, Firenze 1882; *Del carattere, dell'autorità e della dignità del Senato secondo lo spirito dello Statuto Albertino*, Roma 1887; *La questione della riforma del Senato*, Roma 1888; H. DE FERRON, *De la Division du pouvoir législatif en deux chambres*, Paris 1885; H. DESPLACES, *Sénats et chambres hautes*, Paris 1893. Per ampia letteratura, fino alla soglia del II conflitto mondiale, v. R. CERCIELLO, s.v. *Senato*, in *Nuovo Digesto italiano*, XII, 1°, Torino 1940, p. 1 ss.

esse era stato introdotto il principio unicamerale ⁽⁸⁾. La discussione di allora sulla « Costituzione di Spagna » appare oggi ancora importante, posto che questa costituzione era riguardata come uno dei modelli tipici nel nostro Risorgimento ed era divenuta oggetto di molte dispute, dopo i moti del 1821 ⁽⁹⁾.

La questione venne a proporsi anche al momento della formazione del nostro Statuto.

Nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, convocato in via straordinaria da Carlo Alberto, dopo vari ripensamenti, la scelta venne a cadere sul modello costituzionale francese allora vigente, la Costituzione del 1830, come il più idoneo alla modificazione del regime politico piemontese ⁽¹⁰⁾.

(8) V. C. BALBO, *Della storia d'Italia dalle origini fino ai nostri giorni. Sommario*, a cura di G. TALAMO, Milano 1962, *Appendice* (Anni 1814-1848), p. 520, il quale, a proposito della proclamazione nel Regno di Napoli nel 1820 della Costituzione spagnola del 1812, lapidariamente rileva « un re senza veto né libertà di re né di cittadino; una sola camera, una commissione permanente ne' recessi di questa, una così detta monarchia con istituzioni repubblicane; la peggiore delle monarchie e delle repubbliche; la forma di governo rappresentativo la più contraria a tutta la scienza rappresentativa ». Dello stesso autore v., *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici di Cesare Balbo, con l'aggiunta Degli Statuti italiani*, ed. Italia (sic) 1860, p. 303 ss. con una illuminante e densa trattazione teorico-generale sulla Camera Alta (o dei Pari o Senato).

(9) Per indicazioni, in proposito, v. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, I, Bari 1977, p. 9 ss. e *passim*. Il Ghisalberti (p. 22 s.) sottolinea come in Italia vi sia stata « un'approfondita e consapevole meditazione » intorno ai modelli costituzionali da scegliere.

Secondo quanto riportato nella memorialistica, nei moti piemontesi del 1821, la nobiltà del Regno sardo era disposta ad associarsi al tentativo costituzionale di Carlo Alberto nella speranza di essere inserita nel nuovo ordinamento attraverso la partecipazione ad una Camera Alta dei Pari sul modello britannico. Peraltro, a seguito della proclamazione della Costituzione di Spagna con sistema unicamerale, gli stessi nobili delusi avrebbero deciso di restar fuori dai moti.

In proposito, v. le notizie riferite in RICCI (*Raffaello*), *Memorie della baronessa Olimpia Savio*, Milano 1911, I, pag. 102 s.

(10) V., in specie, E. CROSA, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il Ministro Borelli, « redattore » dello Statuto (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino 1936, p. 39 s. Sempre del Crosta è interessante il saggio, *Lo Statuto del 1848 e l'opera del Ministro Borelli*, in « *Nuova Antologia* », V serie, vol. CLXXVII, (maggio-giugno) 1915, p. 533 ss.

Per conseguenza, la decisione assunta fu per la duplicità delle Camere, per il cosiddetto sistema bicamerale ⁽¹¹⁾. Il ministro Revel concluse un lungo discorso, esprimendo il pensiero che il Re non dovesse « dividere la propria autorità con un sol corpo, ma con due »; il ministro des Ambrois de Nevache (che fu, poi, dal 1874 Presidente del Senato) soggiungeva esservi « un punto principale e decisivo, la bilancia dei poteri » e da ciò la necessità di due Camere. Venne, quindi, approvato all'unanimità l'art. 6 del Proclama reale da pubblicarsi il giorno seguente ⁽¹²⁾. Lo stesso articolo passò, poi, nello Statuto senza ulteriore esame, nella formula dell'art. 3: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Dèputati ».

Le vicende che portarono alla concessione dello Statuto albertino, considerate sotto il profilo della storia costituzionale ⁽¹³⁾, rivelano come, anche allora, fossero ben presenti tutte le implicazioni politico-istituzionali proprie del bicameralismo.

3. - È interessante notare come fra i giuristi dell'epoca statutaria permanesse vivo l'interesse per le dispute sulle ragioni o giustificazioni della esistenza di una seconda Camera o Camera alta.

⁽¹¹⁾ Oltre ai lavori del Crosa citati alla nota precedente, vanno ricordati: A. MANNO, *La concessione dello Statuto, notizie di fatto documentate*, Pisa 1885; D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto, secondo i processi del Consiglio di Conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Roma 1898; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze 1926. Per altre indicazioni sul lavoro svolto dal Consiglio di Conferenza, v. i *Verbali del Consiglio di Conferenza* (7 gennaio - 4 febbraio 1848), in G. FALCO, *Lo Statuto Albertino e la sua preparazione*, Roma 1945; A. C. JEMOLO, *Camera e Senato: rapporti e contrasti*, in *Il centenario del Parlamento 1848-1948*, Roma 1948, p. 357 ss.; NEGRI GU., s.v. *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, V, Milano 1959, p. 352 ed ivi ampia bibliografia.

⁽¹²⁾ Nell'art. 6 del Proclama reale dell'8 febbraio 1848, era testualmente previsto: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere ».

⁽¹³⁾ Si può ricordare, di volo, che secondo voci autorevoli, occorre talora tener distinti i profili propri della « storia costituzionale » da altri ordini di cono-

Si faceva riferimento, in ispecie, al consenso comune dei popoli ordinati a regime libero, consenso provato dai dati storici e dall'osservazione comparatistica⁽¹⁴⁾.

Emblematico appare, in proposito, il pensiero dell'Orlando, espresso nelle pagine dei suoi meritatamente celebri *Principii*: « Dal lato *positivo*, interessa innanzitutto rilevare come, per controversia che vi sia fra gli scrittori, l'istituzione di una Camera alta (o dei Pari, o Senato, o altrimenti detta) vige in quasi tutte le costituzioni moderne e, in ispecie, presso quelle in cui il sistema rappresentativo è l'effetto di una evoluzione storica non interrotta, l'Inghilterra. Ciò basterebbe ad indicare che la ragione dell'esistenza di questo istituto è, principalmente, *storica* »⁽¹⁵⁾.

Il passo riferito va messo in rapporto con l'attenzione per il dato storico, sempre presente nel pensiero di V.E. Orlando, nonostante la sua dichiarata adesione al metodo giuridico puro professato dai giuristi germanici⁽¹⁶⁾.

Non si tratta nel caso, peraltro, di questione di metodo giuridico puro o di apertura all'elemento storico, quanto piut-

scenza storica, come la « storia del pensiero politico », in quanto lo svolgimento dei vari processi storici risulta diverso. V. R. SCHNUR, *Individualismo e assolutismo*, trad. it., Milano 1979, p. 31 s. In generale, v., anche, O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, trad. it., Milano 1970, p. 1 ss., *passim* ed, ivi, introduzione di P. A. SCHIERA, p. XI ss.; E. W. BÖCKENFORDE, *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono*, trad. it., con introduzione di P. A. SCHIERA, Milano 1970.

(14) V., ad esempio, F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino 1909, p. 104, che, a proposito del bicameralismo inglese osserva: « L'esperienza più volte secolare dimostrò poi di giorno in giorno quanto fosse proficua alla cosa pubblica la divisione già operatasi per forza inavvertita e spontanea: laonde le colonie inglesi d'America ne fecero tesoro più tardi, e dopo la rivoluzione francese, tutti gli altri popoli, tranne eccezioni rarissime, nell'ordinarsi a regime libero furono solleciti ad imitare l'esempio anglosassone ».

(15) V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, ed. Firenze 1919, p. 182 s.

(16) Va ricordato che nel programma metodologico di V. E. Orlando si riscontra una antinomia tra esigenza di rigore di metodo fino alla ammirazione dei giuristi tedeschi ed una apertura alla prospettiva storica. V., in proposito, M. GALI-

tosto di un richiamo ad una « prova » di natura storico-filosofica o ad una dimostrazione della validità di una legge politica (17).

Un analogo atteggiamento si riscontra, da ultimo, anche fra i teorici più recenti (18). Negli studi in materia (19) è, invero, diffusa la tendenza a valutare il bicameralismo, oltre che attraverso costruzioni concettuali, anche nell'ambito delle ricerche storico-comparate.

4. - Nelle riferite opinioni si può notare, anche, una inclinazione a riconoscere il primato del fatto storico, imprevisto ed incalcolabile *a priori*, sopra la determinazione preventiva razionalistica.

È appena il caso di ricordare l'assunto secondo il quale le carte costituzionali, anche se potessero cogliere il culmine della perfezione tecnica, non potrebbero mai « *comprendere tutta la parte più essenziale e vitale del diritto pubblico di uno Stato* » e ciò perché: *a*) « molta parte, spesso importantissima, del pubblico Diritto sfugge per la sua indole propria ad una dichiarazione positiva »; *b*) « i più gravi rapporti di

ZIA, s.v. *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, p. 967, nonché *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. giur.* 1963, p. 2 ss. e *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano 1954. Va notato, altresì, che nello scritto *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 5 ss. ora in *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano 1955, p. 3 ss., l'Orlando, pur fautore del metodo giuridico puro dei costituzionalisti, si professava seguace della « Scuola storica ».

(17) L'opinione dell'Orlando può essere significativamente collegata alla proposta di ricerca di leggi costanti della politica, avanzata da Gaetano Mosca, studioso di diritto costituzionale, oltre che di scienza politica. V., in specie, il saggio, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze 1936, II, p. 195 ss., ora in *Scritti di scienza politica*, dello stesso autore, pubblicati sotto il titolo unitario *Ciò che la storia può insegnare*, Milano 1958, p. 3 ss.

(18) Orientati nel senso accennato sono G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo parlamento bicamerale*, in *Ann. Dir. Comp. e Studi legisl.* XXV, 1950, p. 208 e NEGRI GU., s.v. *Bicameralismo*, cit., p. 351 s.

(19) Ad esempio, G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, LXV, 1953, p. 207 ss.; H. A. SCHARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, *Struktur und*

Diritto pubblico possono sorgere nella vita di uno Stato senza che potenza di legislatore arrivi a prevederli e regolarli » (20).

In modo paradossale si è detto da più voci che la costituzione migliore del mondo, quella inglese, non è mai stata scritta (21).

Si tratta di concetti che erano stati pienamente condivisi e, per certi aspetti, portati fino alle estreme conseguenze anche da Santi Romano, pur assai fermo nell'adesione ai principi del metodo giuridico puro e penetrato degli insegnamenti rigorosi delle scuole giuridiche germaniche. Nel discorso inaugurale « *Le prime carte costituzionali* » il Romano (22) manifestava la sua preferenza per il diritto costituzionale inglese, di cui era sommo pregio l'essersi conservato « in grandissima parte soltanto consuetudinario e tradizionale ». Era, perciò, considerata « inapprezzabile fortuna » per un popolo il « trarre... dalla sua storia e dalle sue tradizioni » « le supreme norme che regolano la vita statuale, l'ordinamento dei pubbli-

Funktion der sogenannten Zweiten Kammer, Tübingen 1958; HUMBLET (rapport de), *Les Parlements bicaméraux*, in *Boll. Inform. Costituz. e Parlam.*, 1967, n. 2; M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.* 1971, p. 545; Y. WEBER, *La crise du bicameralisme*, in *Rev. droit publ. et sc. pol.* 1972, p. 573 ss. V., altresì M. BON VALSASSINA, *Il bicameralismo imperfetto nelle costituzioni contemporanee*, in *Rass. dir. pubbl.* 1961, I, p. 290 ss.

(20) I passi riferiti nel testo sono attinti da V. E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 147.

(21) Ad esempio, E. FISCHER, *Storia della costituzione inglese*, trad. it., con prefazione di C. CANTÙ, I, Milano 1869, p. 52 ss. V., anche, F. VASSALLI, *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, in *Bull. ist. dir. rom.*, LV-LVI, 1951, (« Post-bellum ») p. 323 ss., ove si trovano finissimi ed istruttivi rilievi che si leggono sempre con profitto.

Per altre osservazioni v., anche, V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, cit., in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, e *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, cit., p. 9.

(22) Si tratta del discorso inaugurale dell'anno accademico 1906-1907 dell'Università di Modena: *Le prime carte costituzionali*, pubbl. in *Annuario dell'Università di Modena*, 1907, ripubbl. in S. ROMANO, *Discorsi e prolusioni accademiche*, Modena 1931, ed, anche, in *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Milano 1950, p. 259 ss. (da cui sono tratte le citazioni del testo).

ci poteri, le garanzie delle libertà ». Allora, le fonti del diritto pubblico, « sono quali normalmente debbono essere: varie e complicate, disperse in una quantità di testi e documenti, formati in tempi diversi, senza un sistema prestabilito, ma tenuti insieme col saldo cemento del loro comune carattere, perenne e genuina emanazione dello spirito nazionale, da cui sono stati elaborati ».

Il ricorso alla costituzione scritta era visto come un ripiego di natura infelice, quasi male necessario, « solo quando un popolo è costretto a romperla con la sua storia e non trova più nel passato la guida sicura per l'avvenire ». Allora, è inevitabile « affidarsi alle incertezze ed all'arbitrio, se non al capriccio del razionalismo . . . », e « supplire con l'arte e, più spesso, con l'artificio ciò cui dovrebbe provvedere un lungo e involontario processo naturale »: si tratta di improvvisare « in un'ora di fermento ciò che, di solito, è e dev'essere opera di secoli ».

Si può, quindi riconoscere nella seconda Camera un istituto giustificabile per ragioni storiche, empiriche, pratiche, piuttosto che razionali. Si è anche detto che la convenienza di conservare tale Camera andasse ricercata in considerazioni « piuttosto *pratiche* che decisamente *giuridiche* » (23).

5. - Il carattere storico-empirico del bicameralismo trova riscontro perfetto nelle obiezioni mosse dalla teoria democratica radicale, informata di spirito razionalistico e logico. Si tratta del notissimo argomento compendiato nell'assunto semplice in apparenza: la sovranità popolare, si dice, è la base e la sorgente unica di ogni potere dello Stato, una deve essere la « delegazione », ed unica, quindi, la Camera dal popolo eletta e del popolo rappresentante (24).

(23) V. E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 184.

(24) Per una formulazione puntuale della ricordata opinione, v. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II-IV, Milano 1954, p. 328.

L'idea della Camera unica storicamente ebbe fautori già a partire dalle prime assemblee costituenti, posto che potere costituente e costituzione scritta implicano, di per sè, una visione razionalizzatrice, come traspare dagli atti della Costituzione di Filadelfia del 1787⁽²⁵⁾ e dagli atti della Assemblea Costituente francese del 1789 che, come è noto, concluse per un sistema unicamerale, quale poi fu stabilito nella Costituzione del 1791⁽²⁶⁾.

Forse, l'attuazione più consequenziale dell'argomentazione democratico-radicalista si è riscontrata nelle teorie costituzionali degli Stati socialisti, nei quali, come è noto, pur se in termini diversi, i postulati democratici della sovranità popolare sono ribaditi. In dette teorie è accolto il principio unicamerale, come idoneo ad evitare ritardi nel lavoro svolto dalla Camera derivata dalla scelta immediata dell'intera omogenea collettività popolare. Di conseguenza, il bicameralismo è pre-

Per altre indicazioni nello stesso senso v. C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1963, p. 392 s. e, segnatamente, L. DUCUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris 1928, p. 705 ss.

(25) Per la formazione della Costituzione nordamericana, va notato che se pur era prevalsa, fin da principio, la scelta per un Congresso bicamerale (v., da ultimo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Profili costituzionali fondamentali del Federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Il Politico* 1979, p. 54), non erano, però, mancate voci autorevoli in senso contrario. V., per tutti, C. VAN DOREN, *La grande prova. Genesi della Costituzione degli Stati Uniti*, trad. it., Pisa s.d. (ma 1959), p. 56 ed anche *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti*, a cura di A. AQUARONE, Gu. NEGRI, C. SCALBA, II, Pisa 1961, p. 136.

(26) V. in particolare, L. DUCUIT, *Traité du droit constitutionnel*, cit., p. 705 ss.; M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, II, *Le régime politique français*, Paris 1959, p. 418 ss. ed indicazioni bibliografiche *ivi*.

Sulla successiva esperienza francese in ordine alla seconda Camera, v., in generale, la densa e documentata monografia di J.-P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris 1969. In particolare, sul Senato della V Repubblica, v. J. ROCHE, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*, in *Rev. de droit pubbl. et Sc. pol.* 1959, p. 1126 ss.

Per un cenno sulla « posizione indubbiamente peggiore riconosciuta al Senato rispetto al Congresso » nella nuova carta costituzionale spagnola del 1978, v. F. PIZZETTI, *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*, I., *I procedimenti di revisione costituzionale e le leggi organiche*, Torino 1979, p. 52 e nota 16 (a p. 100), con richiami bibliografici.

visto solo dove è ammessa una struttura federale o regionale, al fine di consentire la espressione delle aspirazioni culturali di diversi gruppi etnici ⁽²⁷⁾.

Ora è interessante ricordare che il Senato eletto su base federale era stato anche ritenuto estraneo alla tradizione classica della seconda Camera. In tali casi si è ravvisato « più una guarentigia dei singoli Stati che compongono l'unione, che non una rappresentanza nazionale »; trattandosi, per di più, di Camere dotate talora anche di « funzioni affatto speciali » ⁽²⁸⁾.

Anche in recenti trattazioni si tende a ribadire la stretta connessione e reciproca implicazione tra Stato federale e seconda Camera rappresentativa degli Stati membri ⁽²⁹⁾. Questo tipo di camera appare come qualcosa di specifico, non ripetibile in un diverso contesto costituzionale. In un certo senso, una tale struttura di Camera degli Stati può anche apparire « marginale » nell'ambito della « questione delle due Camere » ⁽³⁰⁾.

6. - Per riprendere le fila del discorso, è utile richiamare un altro insegnamento intorno alla struttura della seconda Camera, anch'esso proprio della nostra dottrina costituzionale dell'epoca statutaria, nella quale si trovano classificati due tipi diversi di costituzioni ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ V., per tutti P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1977, p. 76.

⁽²⁸⁾ V. E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 182, n. 1.

⁽²⁹⁾ V., per tutti, C. J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza s.d. (ma 1950), p. 272 ss.

⁽³⁰⁾ Va ricordato che secondo M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1929, p. 476, il sistema delle due Camere può essere utilizzato per fini secondari interessanti: ad esempio nei Paesi federali, una delle Camere rappresenterà l'insieme degli Stati federati mentre l'altra rappresenterà lo Stato federale, ciò che avviene negli Stati Uniti d'America, ove il Senato è composto di delegati degli Stati federati mentre la Camera dei Rappresentanti è eletta a suffragio universale federale.

⁽³¹⁾ È stata, in specie, tenuta presente l'opera di F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit., I, p. 204 s.

In un primo gruppo si collocavano le costituzioni ispirate « ad un concetto di equilibrio politico » in cui, cioè, si riscontrava una volontà di « assicurare nella cosa pubblica la dovuta influenza sociale agli interessi più conservatori », i quali avrebbero potuto non trovar posto o non trovarne a sufficienza nell'assemblea derivata dalla periodica consultazione popolare. Con ciò si manifestava una certa diffidenza per la Camera elettiva, « troppo sensibile alle passioni delle maggioranze », ed il disegno di porvi un temperamento, una barriera con una assemblea « composta di elementi più restii alle improvvise novità », « di nomina regia (ereditaria o vitalizia) indipendente dal mutevole favore popolare ». Si voleva in tal modo esperire un tentativo « di temperare il moto precipite della democrazia assoggettandola al controllo di un corpo moderatore ».

Nei termini indicati appare riproposta, anche se in maniera alquanto forzata, la tesi enunciata in un celebre passo del Montesquieu, secondo il quale occorre una seconda Camera ritardatrice ed impeditiva composta dal corpo degli aristocratici, dei quali era bene assicurare alla collettività la cooperazione anziché l'avversione ⁽³²⁾.

Il difetto di una siffatta impostazione stava non tanto nel disegno di consentire la rappresentanza di tutti gli svariati sentimenti pubblici, interessi, modi di vedere, quanto nel tentativo di « sceverare i due elementi (democratico ed aristo-

(32) Il citato passo del Montesquieu, cui si richiama L. DUGUIT, *Traité de droit*, cit., II, p. 704, si trova al libro XI, cap. VI, dell'opera *L'esprit des lois*. Nello stesso capitolo de *L'esprit*, vi è anche un altro passo con chiaro riferimento alla prassi costituzionale inglese: « Il y a toujours dans un Etat des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondu parmi le peuple, et s'ils n'avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seroient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'Etat: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs ».

cratico, nel caso) in due assemblee contrapposte », con due gravi possibili conseguenze: « o si riesce a costituire una fonte perenne di conflitti che un giorno o l'altro conducono alla soppressione totale dell'elemento meno forte; ovvero si riesce ad avere un Senato così conscio della propria debolezza, da ridursi ad una inutile assemblea di registrazione sempre restia a compiere i propri uffici moderatori per tema di non suscitare la sua condanna ed affrettare la sua fine » (33).

In effetti, come è stato giustamente osservato, la evoluzione della nostra Camera vitalizia fu minacciata dal pericolo di ricorrenti conflitti con la Camera elettiva e dal rischio di decadere ad un ruolo subordinato (34).

7. - Sempre nell'ambito dell'insegnamento ricordato fu avvertito che in altre costituzioni il principio bicamerale era ispirato « piuttosto ad un concetto di tecnicismo costituzionale, quello cioè di assicurare, mediante la bipartizione dell'organo rappresentativo, un meditato adempimento degli uffici che a questo incombono » (35).

Si prescindeva, in tal modo, da qualsiasi valutazione negativa della prima Camera, nulla imponendo di immaginarla come « mal composta e folle », e perciò bisognosa di essere corretta « mediante un'altra assemblea più savia ». Al contrario, si pensava che ciascuna parte dell'organismo politico dovesse riuscire « egualmente ben costituita, e capace ad un tempo di dar l'impulso e di servire da freno. ».

Si diceva che « l'organo legislativo » non deve essere unico, « affinché non si inebrii del proprio incontestato potere e non si senta onnipotente ». La divisione di quell'organo in due sezioni è ritenuta utile a stabilire un limite reciproco tra

(33) V., F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit., I, p. 205.

(34) In tal senso, per l'evoluzione storica, v. S. CANNARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Roma s.d. (ma 1954), con prefazione di S. PINTOR.

(35) V., ancora, F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento*, cit., I, p. 205 ss.

di esse, con possibilità di vicendevole azione di freno o di sprone, a seconda dei casi. Nella possibilità, inoltre, di un duplice esame da punti di vista diversi si riconosceva il vantaggio di una maggiore ponderazione nella deliberazione delle leggi, così come a causa della maggior lentezza nel deliberare, il sistema stesso era riguardato come idoneo ad offrire all'opinione pubblica la possibilità di far udire la propria voce.

La maggior lentezza e ponderazione apparivano utili, altresì, ad impedire che giungessero in porto tutte le leggi proposte sotto la spinta di bisogni immaturi o fittizi, con un limite all'« eccesso di produzione a cui si abbandonano i moderni parlamenti ».

Appare facile il confronto fra le argomentazioni sopra ricordate e quelle di recente proposte per dimostrare la necessità di conservare il Senato della Repubblica, in antitesi con le richieste di soppressione. Nella materia *de qua*, si può dire che, pur nel variare di condizioni e prospettive generali e particolari, la nostra recente storia costituzionale registra, quanto alla problematica, una sostanziale continuità ⁽³⁶⁾.

8. - La struttura del Senato del Regno — i cui componenti, come è noto, erano designati per nomina regia fra persone appartenenti a particolari categorie — apparve, peraltro, non del tutto soddisfacente a uomini politici e costituzionalisti eminenti.

(36) Una continuità di impostazione di problemi tra Senato regio e attuale Senato della Repubblica è più volte avvertita da S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 65 ss.

Le affinità fra i sistemi francese ed italiano (quest'ultimo esemplato sul modello della Costituzione francese di Luigi Filippo) rendono particolarmente proficua una rilettura critica delle argomentazioni a favore del bicameralismo formulate nel periodo della II Repubblica francese. Su di esse v. gli ampi e puntuali riferimenti di R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, II, Paris 1922, p. 137, 384 s. in nota 18, 557 ss., nonché J.-P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, cit., *passim*.

Fin dalle prime legislature del Parlamento subalpino si ebbero, dunque, discussioni e si cominciarono ad elaborare progetti di riforma. Non è questo il luogo — è appena il caso di avvertirlo — per un riesame di vicende e di opinioni, già fatto, del resto, da altri ed in modo eccellente⁽³⁷⁾. Si vuol, soltanto, osservare come, nelle discussioni e nei progetti di un passato ormai remoto, si riscontrino vedute di « singolare modernità »⁽³⁸⁾ ed aggiungere che nelle successive proposte di riforma si manifestarono tendenze, intese oltre che ad introdurre il principio dell'elezione, anche a determinare il criterio di elezione stessa, o nel senso di una rappresentanza regionale o in quello di una rappresentanza degli interessi⁽³⁹⁾.

Bisogna, peraltro, osservare che un certo scadimento ed indebolimento della Camera alta si era venuto, nei fatti, a determinare per l'affievolirsi del suo carattere originario di consesso indipendente dalle contese di parte, formato di membri appartenenti a categorie elevate: il Senato finì con l'essere assoggettato al potere esecutivo⁽⁴⁰⁾ perdendo prestigio ed

(37) In proposito, sono da ricordare i lavori di G. TUPINI, *Il Senato*, Bologna 1946, in ispecie, p. 99 ss.; S. CANNARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti*, cit., p. 7 ss.; M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma*, Milano 1592, nonché l'accurata rassegna di G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, nel vol. collettivo *Studi sulla Costituzione*, a cura del « Comitato naz.le per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione », II, Milano 1958, p. 324 ss., 356 ss.

(38) In tal senso è giudicata da G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 327, la proposta di CAVOUR (in un articolo del *Il Risorgimento*, n. 130, del 27 maggio 1848), secondo la quale si voleva un Senato elettivo, senza però un corpo elettorale privilegiato, ma con l'imposizione ai candidati di talune condizioni di eleggibilità, con il variare la composizione dei collegi elettorali e con l'aumentare la durata del mandato all'eletto. Per altre considerazioni circa il pensiero di Cavour sulla seconda Camera, v. S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 38 s., 66 ss. Per riferimenti al pensiero di altri personaggi della « Terza Italia », circa la riforma del Senato del Regno, v., anche, NEGRI GU., *Bicameralismo*, cit., p. 352 s.

(39) V., G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 327 ss.; S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 65 ss.

(40) In tal senso v. S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., *passim*. Vedi anche

influenza politica. Ciò a séguito delle cosiddette « infornate », ossia della designazione regia di uomini graditi al ministero, con prevalenza, fino al quaranta per cento, di ex deputati nei confronti degli appartenenti a tutte le altre categorie messe insieme. La preminenza governativa fu formalmente sancita con il R.D. 25 agosto 1876 n. 3289 (A. Depretis), nel quale fra gli altri oggetti da sottoporre al Consiglio dei Ministri, furono indicate anche « le nomine al Senato del Regno » (41).

Per concludere sul punto, resta da aggiungere che le dispute sulla riforma del Senato regio non si arrestarono nemmeno durante il periodo fascista (42). Il Senato, peraltro, mantenne inalterati i criteri della propria composizione, come sopravvivenza dell'epoca antecedente, di contro alla radicale trasformazione dell'altro ramo del parlamento in Camera dei Fasci e delle Corporazioni. « In esso — si riconosce (43) — sopravvissero, assai più tenacemente che in al-

l'articolo di S. SONNINO, « Torniamo allo Statuto » (firmato: Un deputato), in *Nuova Antologia*, 1897, IV serie, vol. LXVII, 1 genn. 1897, p. 9 ss., ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1922*, vol. I, Bari 1972, p. 575 ss. Circa il dibattito provocato dal suddetto scritto v. i cenni di C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., II, p. 247 ss.

(41) Con il R.D. 14 novembre 1901, n. 466 (Zanardelli), il quale è considerato tuttora parzialmente in vigore (v. E. CHELI, *Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano*, in *Rass. parl.* 1969, II, p. 13 e *passim*), fra gli oggetti da sottoporre a deliberazione del Consiglio dei Ministri, fu inclusa anche la nomina del Presidente e dei Vice-Presidenti del Senato, oltre che dei Senatori. Per accenni alle controversie suscitate da tale norma, v. S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 44 s., 220 s.

(42) Intorno a tali dispute, v. G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 157 s.; S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 273. V., anche A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, p. 352 ss., 358 s., 377 s.

(43) V., G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 331. Va anche sottolineato che nei settori più estremisti e radicali del regime si manifestò una costante, settaria avversione verso la vecchia Camera Alta. V., in proposito, le memorie dell'ultimo Presidente del Senato Regio, L. FEDERZONI, *Italia di ieri per la storia di domani*, Milano 1967, *passim*, ed, in specie, p. 166 ss., 236 ss.

Va, inoltre, ricordato il comunicato emesso al termine della seduta del « governo fascista repubblicano », tenuta alla Rocca delle Caminate il 29 settembre 1943, nel quale si affermava: « L'attuale Senato di nomina regia è disciolto e abo-

tri settori della vita pubblica, opposizioni e resistenza all'incalzare della nuova dittatura ».

9. - Dopo l'avvento della Repubblica e l'elezione dell'assemblea Costituente, il Senato del Regno cessò dalle proprie funzioni legislative con d. lgs. del C.p.S. 24 giugno 1946, n. 48, per essere, poi, definitivamente soppresso con legge cost. 3 novembre 1947, n. 3.

Alla Costituente, come è noto, non mancarono voci favorevoli all'unicameralismo, ma prevalsero i fautori del sistema bicamerale, a grande maggioranza nella sottocommissione e, con scarse opposizioni, nella votazione in sede di assemblea plenaria, anche se fautori convinti dell'unicameralismo si erano dichiarati alcuni autorevoli uomini politici, fra i quali l'on. Pietro Nenni, già Ministro per la Costituente ⁽⁴⁴⁾.

Più complesso ed incerto fu il discorso circa la formazione della seconda camera, per la quale i Costituenti « indotti quasi sempre a costruire *ex novo* senza volgersi indietro se non per attingervi esempi da non imitare » ⁽⁴⁵⁾, si mostrarono inclini a considerare, piuttosto, esempi e modelli di diritto comparato che le nostre esperienze del passato.

Ciò non toglie che i problemi della seconda Camera del periodo repubblicano si siano riproposti in termini analoghi, almeno in parte, a quelli già manifestatisi sotto la vigenza dello Statuto Albertino. Già in sede di Assemblea costituente, si erano affermate, infatti, due diverse prospettive storiche, rilevate anche nei progetti di riforma della vecchia assemblea vitalizia: una rappresentanza degli interessi (o delle « forze

lito. La Costituente prenderà in esame l'opportunità della sua eventuale ricostituzione secondo gli ordinamenti del nuovo Stato fascista repubblicano ».

⁽⁴⁴⁾ Per indicazioni sui lavori della Costituente, v. G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 331 ss.; NECRI Gu., *Bicameralismo*, cit., p. 353 ed, in ispecie, N. OCCHIOCUPO, *La « Camera delle Regioni »*, cit., p. 28 ss., 47 ss., con ampi richiami alle posizioni dei gruppi politici nelle varie fasi di elaborazione della Carta Costituzionale repubblicana, desunte dagli atti e resoconti parlamentari.

⁽⁴⁵⁾ Sono parole di G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 331 s.

vive » della nazione) ovvero una rappresentanza delle Regioni. Entrambe le indicazioni, peraltro, caddero per contrasti ideologici ed, alla fine, si dovette ripiegare su soluzioni di compromesso.

10. - Altro punto di coincidenza con le vicende della precedente Camera alta si riscontra nel fatto che, anche per il Senato repubblicano, fin dai primi anni di vita, sono incominciate le dispute e le elaborazioni di progetti di riforma ⁽⁴⁶⁾. Tra i motivi di insoddisfazione furono volta a volta indicati: i tenui caratteri distintivi escogitati per l'alto consesso sedente in Palazzo Madama; il minor numero dei senatori, a confronto dei deputati; l'età più elevata richiesta, sia per l'elettorato attivo che per quello passivo; la presenza di alcuni membri vitalizi, e non elettivi; il sistema elettorale, fondato su « base regionale » e sulla candidatura uninominale; e, nei primi anni di applicazione della Carta costituzionale, la maggior durata del periodo di carica del Senato (sei anni rispetto ai cinque della Camera dei Deputati).

La questione non fu certo risolta con gli artt. 2 e 3 della legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2 e con l'art. 2 della legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3, in base ai quali fu aumentato il numero dei senatori elettivi e fu ridotto il periodo di carica dei senatori stessi da sei a cinque anni ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Per quanto riguarda la questione nei primi anni successivi alla promulgazione della Costituzione, v., ancora, G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 340 ss., 358 ss.

Circa una possibile riforma del Senato e per l'esistenza di idonee condizioni v. le ampie considerazioni di N. OCCHIOCUPO, *La « Camera delle Regioni »*, cit., p. 69 ss.

⁽⁴⁷⁾ La legge costituzionale n. 2 del 1963, che ha pareggiato la durata della due Camere in cinque anni, ha, del resto, codificato una prassi instauratasi e che faceva accompagnare allo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati quello del Senato della Repubblica. V., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, p. 473.

Va osservato che nei lavori preparatori, secondo il progetto approvato dalla Commissione dei Settantacinque era previsto per la durata di ambedue le Camere

Le discussioni in materia hanno trovato, da ultimo, nuovo alimento nell'agitarsi delle questioni di maggiore incidenza relative alla crisi delle istituzioni ed alle proposte di riforme⁽⁴⁸⁾. Sono stati nuovamente riproposti due indirizzi di riforme del Senato repubblicano — in analogia con quanto avvenuto per il Senato regio — con la trasformazione di esso in Camera rappresentativa: degli interessi professionali o delle

lo stesso periodo di cinque anni. La differenziazione di tempo fu introdotta dalla Assemblea costituente in seduta plenaria, a seguito di un emendamento dell'on. R. Lucifero. V. G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 337. V., anche, V. FALZONE, F. PALERMO, e C. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1970, p. 188 ss. La norma in questione, peraltro, non fu mai applicata, poiché, tanto nel 1953, quanto nel 1958, il Senato fu sciolto anticipatamente e, nel 1963, le elezioni furono indette dopo la « piccola riforma » appena entrata in vigore.

(48) Sul tema si è formata, in breve tempo, una articolata, amplissima letteratura — sia costituzionalistica che politologica — che è pressoché impossibile citare con pretese di completezza. Per un primo orientamento si vedano i contributi raccolti in « *Prospettive nel mondo* » cit., dovuti alla riflessione di autorevoli esponenti del mondo politico e del mondo accademico. V., in particolare, i contributi A. M. SANDULLI (*Prima di tutto il patto sociale*, p. 5 ss.); V. CRISAFULLI (*Come rafforzare la funzione di governo*, p. 14 ss.); S. GALEOTTI (*Per un governo di legislatura*, p. 21 ss.); S. TOSI (*Correggiamo i vizi della « costituzione materiale »*, p. 27 ss.), con nutrite indicazioni bibliografiche.

Sulle disfunzioni del sistema costituzionale e sulle proposte di riforma, v., per un puntuale sintesi, G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni, 1948-1975*, in *Dir. e Soc.*, 1978, p. 261 ss. V., anche, A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, p. 343 ss.; G. BOGNETTI, *Trent'anni senza governo*, in *Dir. e Soc.*, 1979, p. 667 ss.; P. BARILE-C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 3 ss., con scelta bibliografia a p. 291 ss.

Sul tema della c.d. « Ingegneria costituzionale » v. i diversi interventi di A. SANDULLI, C. LAVAGNA, P. G. LUCIFREDI, G. DE VERGOTTINI, E. CHELI, V. FROSINI, D. FISICHELLA ed altri (numerosi; tra i quali, i politici) raccolti nella rivista *Parlamento*, nn. 3-4-5, 1979, a cura di E. CUCCODORO, sotto il titolo *Ingegneria costituzionale per l'ottava legislatura*.

Per le discussioni più risalenti negli anni, v. P. G. GRASSO, *Mario Vinciguerra e la critica della Costituzione*, in *Il Politico*, 1972, p. 804 ss. Sia consentito rinviare, anche, a S. ANTONELLI, *Critiche e proposte di riforma della Costituzione (con particolare riguardo all'opera di Giuseppe Menotti De Francesco)*, in *Studi Urbinate*, 1974-75, p. 107 ss.

Per i più recenti interventi sulla stampa quotidiana si rinvia, ancora una volta, alla silloge a cura di C. ALBERTINI, in *Prospettive nel mondo*, cit., p. 80 s.

differenziazione rispetto ai progetti avanzati, in sede parla-Regioni (⁴⁹). Nelle recenti proposizioni teoriche è netta la mentare, nel corso delle prime legislature repubblicane, quando si tendeva, segnatamente, ad immettere nel Senato uomini politici con notevoli esperienze parlamentari e di governo (⁵⁰).

11. - Per quanto concerne il Senato repubblicano vi è, peraltro, da registrare un problema di fondo che emerge proprio dai rilievi più severi contro di esso. Come già si è accennato, nelle critiche rivolte contro la Camera alta sotto lo Statuto albertino si era posto in luce, specificamente, il carattere non democratico della nomina regia e la sempre più accentuata e progressiva subordinazione del Senato all'Esecutivo, con totale vanificazione della sua incidenza politica.

Diverse sono le critiche mosse al Senato repubblicano. Come è noto la ricorrente accusa è quella che si sostanzia nel concetto, variamente espresso, di « duplicazione », « *bis in idem* » del Senato rispetto alla Camera dei Deputati, accusa nella quale possono essere sussunti tutti gli argomenti volti a negare la effettiva differenziazione fra i due rami del Parlamento (⁵¹). Anche in dottrina si avverte l'*insufficiente* o quan-

(⁴⁹) Nel primo senso vedi la bibliografia indicata *supra*, alla nota 1; nel secondo, vedi, oltre alla bibliografia citata *supra*, alla nota 2, anche E. ROTELLI, *Un progetto di regionalizzazione del Senato*, in *Le Regioni*, 1976, p. 116 ss. e P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milano 1977, p. 113.

(⁵⁰) In proposito, va ricordato che G. B. ARISTA, *Saggio bibliografico*, cit., p. 340, distingueva tra « riforma » ed « integrazione » del Senato (quest'ultima intesa come aggregazione di nuove categorie di senatori, piuttosto che come modificazione radicale). V., anche F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti per la riforma del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 188 ss.; V. MAZZEI, E. MOLÈ, C. MORTATI, e M. BON VALSASSINA, *La riforma del Senato*, in *Rass. Parlam.*, 1960, p. 1522 ss.; N. MATTEUCCI, *Considerazioni sulla riforma del Senato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1957, p. 706 ss.

(⁵¹) Le espressioni furono usate da V. E. ORLANDO nel corso della discussione « generalissima » sul progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei Settantacinque. Il testo di quel discorso pronunciato nella seduta del 10 marzo 1947, è ora riprodotto in V. E. ORLANDO, *Sul progetto di Costituzione e sui Patti latera-*

to meno la *tenue* diversificazione tra le due Camere attuata dal Costituente ⁽⁵²⁾.

Il problema della soppressione del Senato è stato, quindi, messo a fuoco in dottrina, assai prima che esso trovasse posto nelle discussioni politiche ricordate all'inizio di questo articolo. Va, così, ricordata la ingegnosa proposta del Lavagna di fruire, in una struttura monocamerale, dei vantaggi del bicameralismo ⁽⁵³⁾ e, da ultimo, la drastica esigenza di revisione costituzionale, formulata in termini alternativi: « abolizione del bicameralismo o specializzazione funzionale delle due Camere » ⁽⁵⁴⁾.

12. - Per valutare il senso delle proposte e delle tendenze cui si è or ora fatto cenno, è necessaria una considerazione di natura pregiudiziale e, cioè, che il quadro costituzionale, nel suo insieme, presenta notevoli tendenze nel senso dell'unicameralismo, tali da offrire motivi a suffragio delle più radicali proposte di riduzione del Parlamento ad una sola Camera.

Quanto alla composizione, è risaputo che in ambedue le

nensi, in *Scritti giuridici vari*, cit., p. 47 ss., in specie, p. 59.

Nell'uso corrente è diffusa l'espressione più realistica di « inutile doppione ». Per un riscontro in sede scientifica, H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. S. COTTA e G. TREVES, Milano 1954, p. 303: « Le due camere devono essere formate secondo principi diversi, se non si vuole che l'una sia un doppione inutile dell'altra. Se l'una è perfettamente democratica, l'altra deve in qualche modo, difettare di carattere democratico ».

Nel senso che il Senato sia « quasi un doppione », v., anche. P. BARILE-MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 16.

⁽⁵²⁾ Per critiche e dubbi avanzati in sede teorica circa l'insufficiente differenziazione delle due Camere, v. O. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., II-IV, p. 329; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1978, p. 145; P. BISCARETTI DI RUFFA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1977, p. 272 ss.; G. BALLABORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, p. 219; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1977, p. 98; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1976, p. 614 s.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974, p. 33 s.

⁽⁵³⁾ V., C. LAVAGNA, *Prime considerazioni su uno studio per una migliore struttura del Parlamento*, in *Scritti di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, p. 267 ss.

⁽⁵⁴⁾ L'alternativa è formulata da E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978, p. 97.

assemblee siede lo stesso personale politico, espresso da un regime di partiti rigidi con designazione proporzionale. Il fenomeno detto della « trasmigrazione delle anime », con il passaggio di parlamentari dalla prima alla seconda Camera, già tanto lamentata al tempo del Senato regio ⁽⁵⁵⁾, si è rinnovato ed ha assunto, anzi, caratteri estremi nel Parlamento repubblicano ⁽⁵⁶⁾. Tale omogeneità ha, in certo qual modo, trovato un'accentuazione a séguito della « piccola riforma » del 1963 che ha accresciuto il numero dei senatori eletti e che ha pareggiato la durata e, quindi, resa contemporanea la elezione dei due rami del Parlamento. La « piccola riforma » si è rivelata quindi, come espressione di un orientamento in senso « unicamerale » ⁽⁵⁷⁾. Sul piano funzionale, poi, l'uniformità appare anche maggiore, a causa della perfetta equiparazione fra i due rami del Parlamento, sancita nella Costituzione, secondo il principio del « bicameralismo perfetto ».

Altri elementi indicativi della stessa inclinazione unicamerale possono facilmente essere posti in rilievo.

Nel testo stesso della Costituzione è contemplato l'istituto del Parlamento in seduta comune, per la deliberazione di taluni oggetti importanti. Si tratta di un istituto la cui natura risulta alquanto controversa ⁽⁵⁸⁾, ma nel quale è dato,

(55) V. S. CANNARSA, *Senato e Camera*, cit., p. 220.

(56) Sui problemi sopra accennati, v. A. SPREAFICO, *Composizione politica e composizione sociale del Senato (1948-1968)*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze 1969, p. 529 ss. ed anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 473.

(57) S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 34. V., anche, la bibliografia citata, *supra*, alla nota 47.

(58) In materia è assai vivace il dibattito tra gli studiosi, V., L. PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1960, p. 388 ss.; A. P. TANDA, *Note e osservazioni sul Parlamento in seduta comune*, in *Rass. Parl.* 1976, p. 111; P. BILANCIA PELLETTERI, *Per una regolamentazione del Parlamento in seduta comune*, in *Foro amm.* 1977, I, p. 949 ss.; P. ARMAROLI, *Dopo l'elezione di Pertini. Il Parlamento in sede elettorale: problemi e prospettive*, in *Il Politico* 1978, p. 496 ss. ed, in specie, per puntuali rilievi ed ampi richiami alle diverse opinioni in materia, p. 502 ss., 509 ss. e *passim*. V., anche, alcuni dei saggi

comunque, di scorgere un segno della scarsa diversificazione politica fra le due componenti dell'istituto parlamentare ⁽⁵⁹⁾.

Altri segni della detta tendenza sono offerti dalla prassi, dalla quale si ricava che il potere di inchiesta parlamentare, pur consentito dalla Costituzione a « ciascuna Camera » (art. 82), di fatto, è stato esercitato da Commissioni di ambedue le Camere, designate per legge ⁽⁶⁰⁾.

È da considerare, da ultimo, il moltiplicarsi delle Commissioni bicamerali od intercamerali, anche permanenti, il cui carattere precipuo sembra dato dalla rappresentanza proporzionale dei Gruppi, calcolata sulla base della loro consistenza complessiva in ambedue le Camere ⁽⁶¹⁾.

13. - Benché le accennate osservazioni critiche contengano un forte nucleo di verità, tuttavia, non sembrano autoriz-

contenuti nel volume collettivo, *Parlamento in seduta comune e giustizia politica*, Roma 1977.

⁽⁵⁹⁾ Una conferma in tal senso può anche scorgersi nelle proposte già fatte, ma respinte alla Costituente, di aumentare il numero delle materie deferite al Parlamento in seduta comune, con l'inclusione delle più importanti decisioni di ordine politico, dibattiti sulla fiducia al Governo, approvazione del bilancio. V., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 470 e 473.

Sulla antinomia tra « Parlamento in seduta comune » e sistema bicamerale v. le osservazioni di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1978, p. 69 ss.

⁽⁶⁰⁾ A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative. Saggi*, Milano 1973, p. 35 ss.

⁽⁶¹⁾ Sul tema v. la recente indagine di C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano. Profili costituzionali e problemi organizzativi nella nuova esperienza di collegamento fra le Camere*, Milano 1979. V., anche, i precedenti saggi di C. CHIMENTI, *Organi bicamerali e funzionalità del Parlamento. Contributo ad una discussione*, in *Il Politico* 1977, p. 51 ss. e *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Democrazia e diritto* 1978, p. 627 ss.

V., inoltre, con giudizio negativo sulle Commissioni bicamerali, D. NOCILLA, *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti tra governo e parlamento*, in *Justitia* 1976, p. 278 ss., nonché E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel « bicameralismo paritario »*, in *Democrazia e diritto* 1978, p. 9 ss. Da ultimo, P. BARILE-C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 16 ss. e p. 102 s. (ove sono elencate le Commissioni bicamerali istituite nella VII legislatura).

zare una radicale conclusione, nel senso cioè, di postulare una soppressione del sistema bicamerale ⁽⁶²⁾.

Come è stato, da ultimo, dimostrato in un sintetico ma efficacissimo e puntuale scritto del Crisafulli, le ragioni storiche e, diremmo classiche, del bicameralismo conservano tutta la loro intrinseca validità ⁽⁶³⁾. Nè vanno sottaciute le considerazioni di fondo espresse dalla maggioranza dei nostri costituzionalisti ⁽⁶⁴⁾, per i quali altro è riconoscere che la Costituzione ha accolto una soluzione inadeguata per un grave problema istituzionale, come quello del bicameralismo, altro è negare l'importanza del problema stesso per un ordinamento quale è quello complessivamente disegnato nella Carta costituzionale del 1948.

Nè può, infine, mettersi in non cale, anche ammettendo un certo grado di elasticità nei modi e nelle forme di attuazione, la ferma decisione di principio assunta dal Costituente nel senso di conservare il sistema bicamerale.

14. - Sembra, peraltro, necessario un appropriato riesame delle argomentazioni in senso favorevole al bicameralismo in rapporto alle condizioni storico-ambientali, entro cui si determina e si evolve l'assetto istituzionale della Repubblica italiana ⁽⁶⁵⁾. In una tale visuale, sono da riprendere in considerazione anche le proposte di riforma intese a realizzare una rappresentanza degli interessi sociali e professionali o delle

(62) In tal senso si è, invece, pronunciato S. SECHI, *Proposta alle Sinistre: aprire una campagna per abolire il Senato*, in *Il Corriere della Sera*, 7 settembre 1979. Lo stesso Sechi ha, anche, prospettato un referendum popolare sulla soppressione del Senato della Repubblica, in altro articolo apparso in *Il Corriere della Sera* già, *supra*, ricordato alla nota 3. *Contra*, v. P. ARMAROLI, *La democrazia di Saint Just non prevede il bicameralismo*, cit., p. 54 ss.

(63) V., con incisivi rilievi, V. CRISAFULLI, *Il Senato non è un'Assemblea inutile*, cit., *supra*, alla nota 3.

(64) V., *supra*, i riferimenti bibliografici contenuti nella nota 52.

(65) Una tale esigenza, di ordine generale, è presente nell'impostazione seguita da L. ELIA, s.v. *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 634 ss. e *passim*.

Regioni, anche se, quanto alla prima di tali proposte, è da ritenere che permangono tuttora vive nelle forze politiche le obiezioni di ordine ideologico ed i timori per un ipotetico ritorno al corporativismo, che già erano prevalsi in sede di Assemblea costituente di fronte ad analoghe preposte di introdurre una rappresentanza organica per categorie e professioni ⁽⁶⁶⁾.

15. - Più diffuse e rinvigorite dalla crescente espansione dell'organizzazione regionale sono, forse, oggi le opinioni in senso favorevole a trasformare il Senato in Camera delle Regioni.

Al riguardo, sembra, però, affacciarsi un dubbio radicale che trae alimento dal parallelo con le Camere rappresentative degli Stati membri negli ordinamenti federali ⁽⁶⁷⁾, per i quali si è enunciata la massima secondo cui « la necessità » del sistema bicamerale « è sentita praticamente in tutto il mondo ove vi siano federazioni di una certa importanza » ⁽⁶⁸⁾. Poiché non è dato nella presente sede, di soffermarsi sulle differenze tra « Stato regionale » e « Stato federale », anche perché si tratta di discussioni che rischiano, spesso, di condurre a valutazioni troppo astratte, appare più opportuna una valutazione contenuta in termini rigorosamente realistici ⁽⁶⁹⁾. La

⁽⁶⁶⁾ Vanno, anzitutto, ricordate le vicende che alla Costituente portarono ad escludere l'introduzione di una rappresentanza per categorie di interessi, come criterio informatore della II Camera. In materia v. l'esauriente disamina di N. OCCHIOCUPO, *La « Camera delle Regioni »*, cit., *passim* e, in specie, p. 47 ss., p. 61 s.

⁽⁶⁷⁾ V., N. OCCHIOCUPO, *La « Camera delle Regioni »*, cit., p. 72 ss. ed i richiami, ampi ed articolati, alla dottrina in materia. Da ultimo, con particolare considerazione delle più recenti prospettive dottrinali v. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1979, p. 555 ss.

⁽⁶⁸⁾ È l'assunto, ad esempio, di un Ministro della Repubblica dell'India, G. AYYANGAR, come riferisce NEGRI Gu., *Bicameralismo*, cit., p. 351.

Per una esauriente puntualizzazione teorica sul tema, v., per tutti, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, cit., I, Paris 1920, p. 110 ss.; II, Paris 1922, p. 59 in nota.

⁽⁶⁹⁾ In proposito, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1978, p. 149, osserva che nella Costituzione è prevista la forma di « Stato regionale » la quale « non avendo ancora trovato le norme relative piena e corretta attuazione, ... non può dirsi del tutto vigente ».

realizzazione di una Camera delle Regioni postula la dimostrazione della sua rispondenza ad una realtà del Paese, distinta da quella espressa dalla Camera dei Deputati. Occorrerebbe, in altri termini, provare che le Regioni hanno ormai assunto una propria fisionomia ed una funzione inconfondibile e fondamentale di fronte allo Stato ⁽⁷⁰⁾. In caso contrario non sembra possa disconoscersi che la designazione di senatori da parte dei consigli delle Regioni, in quanto informata a criteri di ripartizione fra i partiti, non valga a conseguire risultati molto dissimili, quanto a composizione, dalla prima Camera ⁽⁷¹⁾.

16. - Sotto il profilo delle valutazioni realistiche, occorre por mente ad una considerazione generale di fondo che si connette strettamente alla forma di governo della nostra Repubblica, improntata « a multipartitismo estremo », con le seguenti due caratteristiche: « elevato numero di partiti ed esclusione dall'area di governo di cospicue forze parlamentari » ⁽⁷²⁾. A tali caratteristiche si ricollega la conseguenza pratica di una scarsa efficacia delle strutture concepite con fine « equilibratore » o « stabilizzatore » dal Costituente. Va, pertanto, riconosciuto con l'Elia « che le forme equilibratrici sul-

⁽⁷⁰⁾ Cautele sulle proposte di istituire una Camera delle Regioni mostra T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 268.

In senso favorevole, v., invece, da ultimo, P. BARILE - C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 16 s.

⁽⁷¹⁾ Un segno delle difficoltà che incontrano le Regioni ad esprimersi direttamente e spontaneamente con una propria particolare influenza nel quadro istituzionale nazionale si riscontra nel criterio seguito nel 1971 e nel 1978, per la designazione dei delegati regionali chiamati, in forza dell'art. 83, co. 2°, Cost., ad integrare il Parlamento adunato in seduta comune per eleggere il Presidente della Repubblica. È noto che si addivenne ad accordi fra le centrali dei partiti in sede nazionale e perciò il carattere della designazione locale ebbe a vanificarsi. V., P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova 1977, p. 194 ss., 205 ss., ove ampia bibliografia.

⁽⁷²⁾ Per tale formulazione, v. L. ELIA, *Governo*, cit., p. 657.

la forma di governo non hanno opposto (e non potevano opporre) limiti rilevanti al pieno esplicarsi del ruolo dei partiti nella determinazione della politica nazionale » (73).

Tale conclusione piuttosto pessimistica porta, necessariamente, a ricercare ogni possibilità di far valere le esigenze di equilibrio, controllo e dialettica all'interno, per così dire, del regime concreto dei partiti politici, anziché tra forze e criteri diversi, come avveniva per le concezioni originarie del « garantismo ».

In tal senso, è da verificare se l'esistenza del Senato abbia giocato, o possa giocare, un ruolo sostanziale di differenziazione, garanzia, riesame, sia pur nel quadro di un assetto politico caratterizzato da caratteri e condizioni diversi da quelli affermati in molte pagine divenute ormai classiche.

17. - In armonia con le considerazioni che precedono, si possono richiamare le osservazioni di quanti riscontrano nel nostro sistema una tendenza dominante verso il cosiddetto « assemblearismo » (74), tendenza incoraggiata dall'uniforme composizione del personale politico (75).

La suddivisione del Parlamento in due rami, ancorché non molto diversi l'uno dall'altro, può rappresentare, già di per sé sola, una qualche remora alla concentrazione eccessiva di poteri in una Camera unica (76). A conforto di tale generale affermazione, altri argomenti possono trarsi dall'assunto secondo cui nella Costituzione il significato del bicameralismo risulta

(73) In tal senso, v. L. ELIA, *Governo*, cit., p. 662.

(74) In tal senso, con accenti critici si è espresso il Presidente del Gruppo liberale alla Camera, on. A. BOZZI, in *Il giornale nuovo*, del 20 dicembre 1977. Diversamente, negando la consistenza di un problema dell'assemblearismo, L. ELIA, *Governo*, cit., p. 643.

(75) V., A. SPREAFICO, *Composizione politica e composizione sociale del Senato*, cit., p. 529 ss.

(76) Nel senso suindicato, v. A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 98; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74 s.

incentrato non tanto sulla « struttura » quanto sul « procedimento » delle deliberazioni bicamerali (77).

Vanno, poi, considerate, le diversificazioni empiriche determinate, entro i margini dell'elasticità costituzionale, dalla legge elettorale, dai regolamenti e dalla prassi (78). Tali innovazioni sono servite a conseguire differenze, circoscritte ed esigue, se rapportate ai modelli classici, ma non insignificanti, e che, per di più, hanno il pregio di esprimere una spontanea e sicura rispondenza ai rapporti politici.

Va, anzitutto, rilevato che, mercè il sistema elettorale previsto per il Senato, si è dimostrata più agevole l'assunzione all'ufficio parlamentare di scrittori, professori universitari, uomini di cultura, economisti, tecnici, alti funzionari e professionisti. Ciò per il criterio della candidatura uninominale, diversa dallo scrutinio di lista con preferenze individuali, il quale ha maggiormente agevolato attivisti e funzionari di partito, in grado di controllarne la macchina propagandistica (79). Inoltre l'assemblea di Palazzo Madama ha costituito il rifugio per personaggi di tutti i partiti di taglio « consolare », notabili, moderati e, finanche, dissenzienti dalla linea ufficiale del partito. Si tratta di apporti non del tutto irrilevanti in un personale politico che tende sempre più all'uniformità (80).

(77) V., T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 266 s., ed. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 75, 79 s.

(78) A tali elementi fa richiamo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 266.

(79) Sottolinea, tra gli altri, la grave limitazione dell'autonomia di scelta dell'elettore nell'attuale sistema di elezione della Camera dei deputati e l'espansione dei partiti e degli altri gruppi di potere, con ampi richiami di diritto comparato, V. ATRIPALDI, *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei Deputati: designazione dei partiti e libertà degli elettori*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro*, I, Milano 1968, p. 453 ss.

Ciò era già stato avvertito, in precedenza, da A. TESAURO, *I sistemi elettorali e le recenti esperienze costituzionali*, in *Rass. dir. Pubbl.* 1951, p. 345 ss., in specie p. 354; *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I, p. 1 ss.

(80) Si deve anche tener conto dell'opera svolta dai senatori a vita che, pur

18. - Quanto all'aspetto funzionale, si è fatto notare che se il bicameralismo ha contribuito in misura inferiore del previsto al miglioramento tecnico della legislazione, ha però permesso al Parlamento di lasciarvi una « impronta qualitativa » più forte a confronto di altre strutture politiche ⁽⁸¹⁾. La formula bicamerale ha consentito, altresì, in certa misura, riequilibri, compensazioni ed assestamenti nell'*iter* legislativo, con possibilità di « recupero », tanto per il Governo quanto per l'opposizione, specie in casi di pressione dei gruppi di interesse ⁽⁸²⁾. È stato anche osservato che la struttura bicamerale è servita a rispondere alla crescente domanda di leggi che assilla il nostro ordinamento, con l'aumentare il numero dei centri di produzione legislativa e di deliberazione politica, attraverso anche il moltiplicarsi delle Commissioni permanenti presso ciascuno dei due rami del Parlamento ⁽⁸³⁾.

Per tale ragione, si è sottolineato che la indubbia tendenza all'unicameralismo, insita nel nostro sistema, trova equilibrio e contemperamento nella progressiva trasformazione del Parlamento in organo policentrico ⁽⁸⁴⁾.

19. - Interessante appare oggi uno scritto di Luigi Sturzo, pubblicato ne *La Stampa* del 25 agosto 1951, poco dopo la

di scarso numero hanno esercitato un ruolo politico di notevole rilievo, V., V. DI CIOLO, *I Senatori a vita nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1968, p. 551 ss. È estranea all'indole del presente scritto ogni considerazione sulla nota proposta di interpretare l'art. 59 Cost. nel senso di consentire ad ogni Presidente della Repubblica di nominare cinque Senatori a vita, avanzata da G. FERRARI, *Nomina di senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Rass. dir. pubbl.* 1957, I, p. 16 ss. proposta che, del resto, ma sembra a torto, non ha avuto seguito né tra i teorici né nella prassi politica.

⁽⁸¹⁾ In tal senso, v. M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, cit., p. 545 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74.

⁽⁸²⁾ V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74. *Contra*, P. BARILE - C. MACHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 17.

⁽⁸³⁾ V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74, 76 ss.

⁽⁸⁴⁾ Tale tesi è prospettata da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 74 ss. e *passim*, il quale propone anche di semplificare ed unificare la fase conoscitiva nelle attività parlamentari, lasciando però distinte le fasi deliberative.

nomina a senatore a vita, a proposito delle discussioni allora in atto sulla riforma del Senato repubblicano.

L'anziano parlamentare scriveva: « c'è molto, anzi moltissimo, da lasciare che si operi per adattamento interno, sia spontaneo per costume, sia con modifiche di regolamento, sia occasionalmente nella soluzione di problemi concreti sorti nell'esercizio legislativo, sia infine per migliore articolazione ed efficienza degli organi senatoriali ».

Il passo potrebbe anche indurre a riflettere intorno al fatto che la Costituzione nata rigida e razionalizzata, viene intesa assai spesso, come elastica ed in evoluzione⁽⁸⁵⁾, anche se non è questa la sede per affrontare tale quesito di ordine generale.

Va, piuttosto, considerato che il pensiero di Luigi Sturzo ha trovato un principio di attuazione con i regolamenti parlamentari del 1971. In essi, infatti, sono comprese molte disposizioni ritenute di valore indubbiamente integrativo ed anche innovativo (almeno nel senso di esplicazione) della Costituzione⁽⁸⁶⁾. Mentre alcuno ha avvertito che i regolamenti delle due Camere hanno contenuti « molto differenti l'uno dell'altro »⁽⁸⁷⁾, altri ha aggiunto che le diversificazioni tra i

(85) Sull'argomento, v. G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1952, e in *Scritti di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, ora negli *Scritti di diritto pubblico*, Milano 1977, p. 327 ss.; F. PERCOLESI, *Rigidità ed elasticità della Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1959, p. 44.

Che la storia dimostri come siano reversibili i termini di costituzione rigida e costituzione flessibile, v., per la fondamentale esperienza inglese, F. VASSALLI, *Osservazioni di uomini di legge in Inghilterra*, cit., p. 342 ss. e *passim*.

(86) In proposito v. T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlam. e di pol. costuz.* 1971, n. 1, p. 5 ss. e *Diritto costituzionale*, cit., p. 282 s.

(87) F. COSENTINO, *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*, nel volume collettivo, *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati* (Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971), Milano 1973, p. 65. V., anche, G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, I, Milano 1968, p. 343 ss., con interessanti rilievi, già prima dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, circa la funzione di indirizzo politico.

due regolamenti generali del 1971 sono da ritenere rilevanti nel considerare la diversità istituzionale dei due rami del Parlamento ⁽⁸⁸⁾.

Ora, una impostazione dei problemi del bicameralismo tesa a cogliere i profili del diritto « vivente » richiederebbe uno studio quanto mai accurato ed analitico dei regolamenti generali delle due Camere. Uno studio siffatto, per riuscire compiuto e sistematico, implicherebbe, fra l'altro, una disamina ampia ed estesa di gran parte del diritto costituzionale nella sua realtà storica ed effettuale, mentre nelle presenti pagine sono, ovviamente, possibili solo alcuni accenni di massima con indicazioni esemplificative.

20. - Dei molti elementi di diversificazione fra i regolamenti delle due Camere parlamentari, meritano considerazione solo alcuni aspetti che inducono a pensare a contrapposizioni istituzionali, con influenza anche sul modo di intendere la forma di regime politico.

Come criterio di importanza primaria va considerata la diversità e, per così dire, l'incongruenza di posizione complessiva fra i due Presidenti di assemblea ⁽⁸⁹⁾. È noto che per l'elezione del Presidente della Camera dei deputati si richiede una percentuale di voti dell'assemblea, più elevata di quella prescritta per il Presidente del Senato ⁽⁹⁰⁾. Con un arguto, appa-

(88) T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 266, nonché *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, cit., p. 5 ss.

(89) Sul tema in esame sono state specificamente tenute presenti le indicazioni fornite da S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 136 ss.

(90) Si ricorda che per l'elezione del Presidente della Camera è richiesta al primo scrutinio la maggioranza qualificata di due terzi di tutti i deputati; dal secondo scrutinio, la maggioranza di due terzi dei voti, computando anche le schede bianche; dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti (art. 4, n. 2, reg. C.D.). Per l'elezione del Presidente del Senato, invece, è richiesta: nei primi due scrutini la maggioranza assoluta dei presenti, comprese le schede bianche; al quarto, con ballottaggio tra i due candidati più votati, è sufficiente la maggioranza relativa (art. 4, reg. S.).

rente paradosso, si dice anche che la misura della base del consenso è inversamente proporzionale alla somma degli effettivi poteri discrezionali conferiti ⁽⁹¹⁾.

Per ambedue i rami del Parlamento, come è noto, lo svolgimento dei lavori deve avvenire, di regola, secondo il principio della programmazione, trimestrale alla Camera, bimestrale al Senato, programmazione deliberata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Al Senato, però, è testualmente affidata al Presidente dell'assemblea l'iniziativa di elaborare il progetto di programmazione ⁽⁹²⁾, oltre una competenza esclusiva nelle materie: di ricevibilità dei testi, di posizione delle questioni e di decisione dell'ordine delle votazioni, di coordinamento fra gli organi senatoriali, in special modo con le Commissioni permanenti ⁽⁹³⁾. Alla Camera dei Deputati, invece, il Presidente si configura, soprattutto, come un esecutore dei deliberati della Conferenza dei capigruppo. Notevoli, inoltre, sono le differenze nelle disposizioni previste nei due regolamenti per i casi in cui sia mancato l'accordo in seno alla Conferenza dei capigruppo. Per la Camera, in tali casi, si rinuncia alla program-

⁽⁹¹⁾ Per tale incongruenza, più *quorum* e meno poteri, e viceversa, v. P. G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. parl.* 1972, p. 594 s.

⁽⁹²⁾ Alla Camera dei Deputati, il Presidente elabora un progetto di programma in via informale. V., in proposito, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 102. Sia consentito, anche, rinviare alle osservazioni da noi svolte nel lavoro *I gruppi parlamentari (Spunti critici di diritto pubblico « vivente »)*, in corso di stampa.

⁽⁹³⁾ Importante è il potere di « assegnazione » per cui il Presidente del Senato può, senza opposizione (come invece è dato alla Camera), « assegnare » disegni di legge od « affari » (art. 34 reg. S.) alle singole Commissioni. Per i disegni di legge, tale potere comporta normalmente la decisione se l'assegnazione sia in sede referente o deliberante. Inoltre, il Presidente ha facoltà di scelta circa gli « affari » di cui investire le Commissioni e circa la sede dell'assegnazione, che il Presidente della Camera non ha. La rilevanza di tali poteri non è certo sminuita dal fatto che il Presidente del Senato ne abbia fatto sempre un uso cauto e moderato. V., C. CHIMENTI, *Un bilancio dei primi anni di attuazione del nuovo regolamento del Senato*, in *Il Politico* 1976, p. 409, V., anche S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (Spunti critici di diritto pubblico « vivente »)*, Firenze 1979, p. 71 s.

mazione, per ritornare alla storica pratica dell'ordine del giorno quotidiano, proposto dal Presidente con l'assenso della maggioranza dell'assemblea (art. 26, n. 1, reg. C.D.), abbandonando, quindi, un metodo di lavoro reputato, oggi, come necessario alla funzionalità dell'istituto parlamentare. Al Senato, invece, è previsto che il Presidente, « sulla base delle indicazioni emerse dalla conferenza, predispone uno schema dei lavori per il periodo di una settimana » (art. 54, n. 5, reg. S.). Si ha, quindi, « una vera e propria programmazione presidenziale a corto termine »⁽⁹⁴⁾, senza riscontro alla Camera dei Deputati. È possibile, perciò, una programmazione dei lavori con il sostegno della sola maggioranza, senza bisogno alcuno dell'unanimità.

21. - In considerazione dei caratteri enunciati, si è parlato anche di intonazione « presidenzialistica » come carattere precipuo del Regolamento del Senato, rispetto a quello della Camera. Nell'affermazione vi è, senza dubbio, qualcosa di vero, ma sarebbe inesatto esagerarne la portata o ritenerla una formula risolutiva in una materia tanto complessa. Di contro, infatti, si può anche assumere che il pur « sensibile divario di poteri », riscontrato nei due regolamenti del 1971, « non sembra incidere sulla generale figura dell'uno o dell'altro presidente di assemblea »⁽⁹⁵⁾.

Occorre, quindi, ricercare un diverso criterio di impostazione. A ben osservare, il dato preminente e più caratteristico è dato dal rilievo conferito ai gruppi parlamentari, in misura maggiore nel regolamento della Camera rispetto a quello del

(94) L'espressione è di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 109; S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari loc. ult. cit.*

(95) Per tale espressione v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 111, nonché p. 110 e p. 112 s. e *passim* per considerazioni circa il ruolo comune dei due Presidenti di assemblea come titolari di un indirizzo di politica costituzionale, per soddisfare a precisi interessi istituzionali. V., anche, S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 79 ss.

Senato ⁽⁹⁶⁾. In tal senso, anche l'indirizzo « presidenzialistico » di quest'ultimo può essere inteso in una dimensione, se non subalterna, complementare, concorrente e coordinata secondo una più complessa visione istituzionale ⁽⁹⁷⁾. Nei termini indicati si può ravvisare un criterio per una ricostruzione d'insieme. In particolare, va ricordato che l'elevato *quorum*, richiesto per l'elezione del Presidente della Camera, sembra obiettivamente idoneo a conferire una base giuridica più ampia rispetto a quella costituita dalla maggioranza governativa ⁽⁹⁸⁾. L'elezione, quindi, appare uno strumento per favorire l'intesa fra i gruppi. A ciò corrisponde la disposizione, di valore anche simbolico, secondo cui nell'ufficio di presidenza devono essere rappresentati tutti i gruppi (art. 5, n. 3, reg. C.D.), disposizione questa che non trova riscontro nel regolamento del Senato.

22. - Un'altra differenza particolare fra i due regolamenti, attiene ad una delle più importanti innovazioni, quella relativa alle eventuali modificazioni da apportare alla program-

⁽⁹⁶⁾ In tal senso, va intesa anche l'osservazione di P. G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 583 ss., secondo il quale elementi ed inclinazioni nel senso dell'assemblearismo — pur circoscritto e limitato — sono da ravvisare in misura maggiore nel regolamento della Camera rispetto a quello del Senato.

⁽⁹⁷⁾ S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 178, rileva, come carattere principale del regolamento della Camera, « l'esaltazione della direzione collegiale e dell'eguaglianza di peso specifico attribuito a tutti i gruppi per quanto attiene all'organizzazione dei lavori, indipendentemente dalla loro forza numerica; il secondo più ispirato al temperamento di codesto criterio con quello di un residuale ruolo presidenziale, certo attenuato rispetto al passato ma tuttora rintracciabile fra le norme ».

⁽⁹⁸⁾ Sul punto, v. S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 139. V., anche, S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, cit. p. 83 s.

L'on. R. LUCIFREDI, nella seduta della Camera dei deputati del 21 luglio 1970 (v. il vol. *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori* [a cura della « Camera dei Deputati » - « Segretario generale - Servizio documentazione e statistiche parlamentari »], p. 40) criticò tale alto *quorum*, quale espressione di una tendenza unanimistica.

mazione dei lavori, dopo l'approvazione da parte della Conferenza dei capigruppo.

Alla Camera dei deputati, qualsiasi esame di richiesta di modificazioni o di inserimento di nuove questioni nel calendario dei lavori importa sempre una riunione della Conferenza dei capigruppo, che decide sul nuovo calendario (art. 24, n. 4, reg. C.D.). Al Senato, invece, in « situazioni sopravvenute ed urgenti » il Presidente dello stesso Senato, oppure otto senatori, possono proporre all'assemblea di inserire nel calendario anche argomenti non compresi nel programma o di invertire l'ordine degli argomenti fissati. Su queste proposte vota direttamente il *plenum* del Senato, per alzata di mano (art. 55, n. 4, reg. S.), senza passaggio alla Conferenza.

Procedendo con altri esempi, si può ricordare come, secondo il regolamento della Camera, i Presidenti dei gruppi possano — da soli — far valere tutta una serie di poteri procedurali che, altrimenti, richiederebbero l'adesione di un numero minimo di dieci deputati (chiedere l'appello nominale o la votazione segreta: artt. 16, n. 4, e 51, n. 2 reg. C.D.; chiedere che un progetto di legge sia esaminato con urgenza: art. 69, n. 1 reg. C.D.; presentare sub-emendamenti fuori del termine ordinario; art. 86, n. 5, reg. C.D.; presentare una mozione: art. 110, reg. C.D.). È, quindi, grandemente favorito il gruppo, in sè e per sè, anche se composto (come i cosiddetti « microgruppi ») di un numero minimo di aderenti (*ex art.* 14, n. 2, reg. C.D.). Per le stesse materie, invece, il regolamento del Senato segue il principio secondo il quale occorre un certo numero minimo di senatori per presentare la richiesta. Tale diversità può anche risultare emblematica nel contrapporre i parlamentari isolati ad una struttura istituzionale.

23. - È stato anche autorevolmente osservato che il nostro Parlamento, oggi, presenta due profili distinti, ancorché

collegati ⁽⁹⁹⁾. Da una parte, sono conservati molti dei principi classici, informati all'idea di una concezione dialettica fra il singolo parlamentare definito indipendente (in forza dell'art. 67 Cost.) e l'intera Camera; dall'altra, sono stabiliti criteri e norme informati alla nuova concezione del Parlamento come organo dei gruppi ⁽¹⁰⁰⁾.

Ambedue le Camere presentano tale struttura dualistica. Tra di esse si sono, perciò, venute a determinare anche differenze in ragione del rapporto tra le due suddette, diverse concezioni generali. Più precisamente si tratta di differenze di misura dei due elementi combinati. Nel confronto fra i due rami del Parlamento, la Camera dei Deputati si presenta, in misura maggiore e più evidente rispetto al Senato della Repubblica, come una Camera dei gruppi (od associazione di Gruppi parlamentari), senza avere, però, perduto il carattere originario di Camera dei singoli Deputati, individualmente considerati ⁽¹⁰¹⁾. Solo che quest'ultimo carattere appare alquanto compresso, ed, almeno per tendenza, « residuale » ⁽¹⁰²⁾.

Anche nel Senato è presente il carattere di Camera dei gruppi, ma le prerogative di essi, così come giuridicamente definite, risultano assai più attenuate e sfumate a confronto di

⁽⁹⁹⁾ Vedi V. CRISAFULLI, *I Partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX Anniversario Assemblea Costituente*, II, Firenze 1969, p. 109, nonché il volume di P. DI MUCCIO, *Scritti sul Parlamento*, Roma 1978 ed i saggi contenuti nel volume collettivo, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano 1979.

⁽¹⁰⁰⁾ Per una affermazione in tal senso, già prima della approvazione dei regolamenti del 1971, v. A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli 1965, p. 224, ove è detto, fra l'altro, che il Parlamento « si è trasformato in un'associazione di gruppi parlamentari » e ciò con riferimento all'importanza già allora assunta dai gruppi nell'organizzazione e nell'attività della Camera. V., anche S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, cit. p. 42 ss. e *passim*.

⁽¹⁰¹⁾ In proposito, v. P. G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 590 ss.

⁽¹⁰²⁾ L'espressione forse più autorevole di tale orientamento si può leggere nella « Relazione della Giunta del regolamento » della Camera dei Deputati « sul progetto di nuovo regolamento » (relatori gli onn. A. BOZZI, L. LUZZATTO e V. RIGNONI) presentato alla Presidenza della Camera il 10 luglio 1970. V. il vol. *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 10 s.

quanto previsto nei regolamenti della Camera. Come si è già notato risulta riservato uno spazio maggiore, rispetto al regolamento della Camera, ai singoli Senatori in quanto tali ed all'Assemblea nel suo immediato manifestarsi. Nello stesso senso sono anche da considerare il rilievo di fatto sempre riconosciuto ai senatori vitalizi non eletti; la conservazione del collegio uninominale nel sistema elettorale⁽¹⁰³⁾, utile a favorire la presentazione di uomini estranei agli apparati. In tale contesto, l'accentuazione in senso presidenzialistico del regolamento del Senato può anche apparire come obiettivamente idonea a garantire la continuità delle vecchie regole del parlamentarismo, di fronte alle contrarie tendenze ad attuare, fino all'estremo, la concezione propria della « Camera dei gruppi ».

Nell'insieme, pertanto, il Senato appare caratterizzarsi in confronto con la Camera dei Deputati per il rilievo proporzionalmente maggiore attribuito al modello di Camera dei singoli parlamentari anziché al modello di Camera dei gruppi.

24. - Ad una differenziazione determinatasi nei regolamenti parlamentari, nella legge, oltreché nella prassi interna di ciascuna assemblea, corrispondono talune tendenze determinatesi nella pratica della distribuzione del lavoro tra i due rami del Parlamento.

Va così osservata l'accentuata pratica di riconoscere, di fatto, al Senato una competenza specifica per i problemi di carattere regionale. Anche la Commissione bicamerale per i problemi delle Regioni prevista nell'art. 126, co. 4, Cost. ha la propria sede presso il Senato⁽¹⁰⁴⁾. Ora si può notare come,

(103) Sul carattere misto uninominalistico (fondato sulla candidatura individuale) e proporzionalistico di gruppo, nella concezione originaria del sistema elettorale del Senato, v., tuttora, le osservazioni di A. LA PERCOLA, *La successione al seggio senatoriale attribuito a primo scrutinio*, in *Giur. Cost.* 1957, p. 543 ss. e *passim*.

(104) V., C. CHIMENTI, *Organi bicamerali nel Parlamento italiano*, cit. Per un accenno v., anche, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 12 e nota 3.

sul piano dei principi ideologici ed istituzionali, ogni decentramento contenga una attenuazione od una articolazione dialettica delle più consequenziarie visioni di partito e, quindi, anche della più rigida concezione della Camera dei gruppi. Il decentramento può, pertanto, conferire un certo spazio alle istanze del singolo parlamentare, posto che i nostri gruppi parlamentari appaiono organismi di « rappresentanza nazionale » unitaria e centrale ⁽¹⁰⁵⁾.

25. - Trascorrendo ad un diverso ordine di problemi, merita un cenno la cosiddetta questione di fiducia, che, come è noto, è un istituto non esplicitamente previsto dalla Costituzione, introdotto in via di fatto, ed, in generale, riconosciuto legittimo ⁽¹⁰⁶⁾. La prassi aveva, in proposito, determinato una sorta di regolamentazione, in rapporto alla dialettica Parlamento-Governo e della necessità di mantenere o rinsaldare la connessione fiduciaria fra Governo e maggioranza parlamentare, oppure come strumento atto a contrastare l'ostruzionismo delle opposizioni ⁽¹⁰⁷⁾. In sostanza, tutto si risolveva nella di-

⁽¹⁰⁵⁾ Il carattere del presente scritto non consente di esaminare il fenomeno c.d. del « predominio dei parlamentari sul partito » a séguito del quale la struttura del partito tende a decentrarsi al massimo, suddividendosi in molti comitati elettorali individuali. È stato osservato, peraltro, che i sistemi proporzionali favoriscono strutture di partito accentrate. In materia, v. M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano 1975, p. 239 ss. Sia consentito, ancora una volta, rinviare alle osservazioni da noi svolte nel lavoro, *I gruppi parlamentari*, cit.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul tema, v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano 1973, *passim*, in ispecie p. 307 ss.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano 1974, p. 23 ss. e *passim*; L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1973, n. 2.

Sul tema, considerato in una più ampia visione delle convenzioni e consuetudini costituzionali, v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova 1976, p. 152 ss. ed, in ispecie, p. 158.

⁽¹⁰⁷⁾ In particolare, v. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 376 ss., nonché A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., p. 325 s.; sulla prassi v., anche, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1969, 3-4, p. 7 s. ed in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1970, p. 250 ss.; G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova 1972, p. 77 ss.; *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 422.

chiarazione ufficiale, da parte del Governo, che sarebbe stato considerato rilevante il risultato della votazione sul testo in discussione ai fini della permanenza o delle dimissioni del Governo stesso ⁽¹⁰⁸⁾.

Nel 1971, per la Camera dei Deputati, con il nuovo regolamento, all'art. 116, è stata introdotta una disciplina difforme dalla vecchia prassi ⁽¹⁰⁹⁾, mentre, per il Senato, furono mantenute le regole « convenzionali » dettate dalla stessa prassi ⁽¹¹⁰⁾. Ne è derivata una notevole disparità pratica, tale da rendere, di fatto, « claudicante tutto il sistema bicamerale », almeno secondo l'espressione di un noto parlamentare e cultore del diritto pubblico ⁽¹¹¹⁾.

Va notato, infatti, che secondo le regole convenzionali, elaborate prima dei regolamenti del 1971, la questione di fiducia poteva essere proposta in ambedue i rami del Parlamento, prima della votazione, per qualsiasi testo in discussione: atti legislativi, atti di indirizzo o di controllo, atti di orga-

⁽¹⁰⁸⁾ Non è questa la sede per riesaminare il problema della legittimità costituzionale di tale istituzione, legittimità, del resto, riconosciuta dalla maggioranza della dottrina. V., per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 205, in nota; M. GALIZIA, s.v. *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1967, p. 372, 374, 379, 382 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., p. 325 ss., e *passim*; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit.

Contra v. A. DE VALLES, *Limiti al potere di porre la questione di fiducia da diritto pubblico*, Padova 1978, p. 173, che considera « almeno *praeter constitutionem* » parte del governo, in *Riv. Amm.* 1954, p. 614 ss. V., anche, P. BARILE, *Istituzioni di « il porre la questione di fiducia su atto diverso da una mozione »*; P. G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giur. Cost.* 1979, p. 179 ss.

⁽¹⁰⁹⁾ In proposito, v. S. TOSI, *Innovazioni e conferme nella recente riforma del regolamento*, cit., p. 15 ss.; gli interventi di G. DUNI, *ibidem*, p. 51 e di G. AMATO, *regolamenti parlamentari*, nel volume collettivo *L'indirizzo politico nel nuovo re-ibidem*, p. 84 s.

⁽¹¹⁰⁾ In tal senso, si è espresso l'on. A. BOZZI nel suo intervento nel volume collettivo *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento*, cit., p. 33 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 393.

⁽¹¹¹⁾ V. A. BOZZI, nell'intervento di cui alla nota precedente.

⁽¹¹²⁾ Per tale classificazione v. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 378 ss.

nizzazione od incidentali. Tale disciplina è rimasta in vigore solo per il Senato.

Per quanto concerne la Camera dei Deputati, come è noto, l'art. 116 reg. C.D. ha introdotto una serie di importanti e gravose limitazioni e restrizioni che sono state, sotto il profilo logico, ripartite in due categorie ⁽¹¹²⁾. La questione di fiducia, pertanto, non può essere proposta per i seguenti oggetti: *a*) procedimenti che attengono alla struttura, al funzionamento interno delle assemblee, ai titoli di ammissione e stato giuridico dei loro componenti; *b*) questioni di rilievo politico (inchieste, deliberazioni sull'ordine dei lavori, votazioni finali dei progetti di legge). Inoltre, la questione di fiducia ha perduto il suo carattere di arma anti-ostruzionismo, poiché, anche quando è posta per i singoli articoli di un progetto di legge, non strozza le discussioni nè preclude l'illustrazione degli emendamenti (art. 116, n. 1 e 2, reg. C.D.). In tal modo, il regolamento della Camera comporta, all'art. 116, una notevole restrizione per uno strumento fra i più adoperati dal Governo per affermare il proprio indirizzo politico. E ciò spiega come nella pratica sia stato avvertito un certo orientamento del Governo a proporre la questione di fiducia solo al Senato, ove non sono previste restrizioni, come quelle di cui all'art. 116, e si continua, come già si è detto, ad osservare la vecchia pratica, decisamente più elastica.

Da tale orientamento si pensa che possa anche derivare, come risultato ultimo, una sorta di trasferimento delle questioni in tema di indirizzo politico, da Montecitorio a Palazzo Madama ⁽¹¹³⁾.

Qui importa, soprattutto, osservare come le richiamate preclusioni al potere del Governo, contenute nell'art. 116 reg. C.D., siano correlate, in notevole misura, alla concezione

⁽¹¹³⁾ In tal senso v. le osservazioni di A. Bozzi e S. Tosi nei lavori citati, *supra*, n. 110.

conseguenziaria e rigida di « direzione collegiale » — mediante il concorso dei gruppi nelle decisioni — del lavoro parlamentare, accolta nel regolamento della Camera dei deputati. Si vogliono, infatti, sottrarre alla questione di fiducia molte, importanti decisioni sull'organizzazione dei lavori parlamentari, dotate di un rilievo politico ⁽¹¹⁴⁾. In definitiva, pertanto, si può scorgere una attuazione consequenziaria del proposito di seguire il modello della « Camera dei gruppi » anche in questa materia, attuazione che non si riscontra, invece, nel regolamento del Senato.

26. - Le pagine che precedono non esauriscono né pretendano certamente di esaurire il tema, vasto ed irto di molte difficoltà, del sistema bicamerale, intorno al quale si sono affaticati cultori di diritto costituzionale, di storia e di scienza politica, senza, peraltro, portare a soluzione sicura e definitiva le questioni principali.

Oggi il sistema bicamerale appare, quasi dovunque, in crisi, a cominciare dal paese, dove aveva avuto origine attraverso una mirabile e complessa evoluzione storica: l'Inghilterra ⁽¹¹⁵⁾. Le più recenti esperienze sembrano, del resto, offrire qualche ulteriore motivo ai fautori della teoria democratica radicale, sempre vivi, nel senso di riproporre il dilemma fra inaccettabilità di una Camera non designata secondo le concezioni democratiche e conservazione di un inutile dop-pione. D'altro canto, anche le strutture federali, oggi, sono

(114) È stato notato che, in forza dell'art. 116 reg. C.D., la questione di fiducia risulta esclusa per molte delle materie attinenti all'ordine da seguire nello svolgimento dei lavori parlamentari, genericamente comprese nella formula per cui detta questione non può essere proposta e « su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto » (art. 116, n. 4 reg. C.D.). V. le osservazioni di S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 380 ss.

(115) Sulla questione v. L. STURLESE, *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano 1966; F. G. MARX, *La chambre des Lords et l'actualité politique britannique*, in *Rev. dr. publ. et sc. polit.* 1968, p. 334 ss.; M. CHARLOT, *L'impossible réforme de la Chambre des Lords*, in *Rev. fr. sc. pol.*, 1969, p. 793 ss.

divenute alquanto problematiche. La crisi del bicameralismo, dunque, appare un fenomeno particolarmente diffuso negli ordinamenti occidentali, e non solo in Italia ⁽¹¹⁶⁾.

Per quanto concerne il nostro ordinamento, si possono accogliere come particolarmente significative le proposizioni: « Il grave problema [del bicameralismo] è stato solo parzialmente affrontato dalla nostra Costituzione »; « ... il sistema bicamerale, quale istituto della nostra Costituzione, non è stato ritenuto aver dato buoni risultati » ⁽¹¹⁷⁾. Se vi sono seri motivi che inducono a riconoscere come fondate le critiche mosse alle statuizioni date nella nostra Carta costituzionale ⁽¹¹⁸⁾, va, di contro, rilevato che criticare l'inadeguatezza di una certa soluzione non significa affatto negare fondamento al problema *de quo* né propugnare una cancellazione mediante una abrogazione legale. Il critico coerente del Senato della Repubblica, pertanto, non dovrebbe essere senz'altro incline alla soppressione di esso. Oppugnare la infelice soluzione data ad un problema, comporta, infatti, la riaffermazione dell'esistenza ed, anche, dell'urgenza del problema stesso.

D'altro canto, certe proposte di riforma troppo sottili e sofisticate rischiano di eludere o quanto meno, di allontanare la soluzione stessa. Si può, per contro, pensare che qualunque tentativo di riforma, per riuscire efficace, debba muovere da una esatta ricognizione dello stato e dei risultati riconosciuti nella pratica, ossia dal « diritto vivente » ⁽¹¹⁹⁾. Nella materia *de qua*, sono rilevabili indicazioni, se non ancora idonee ad impostare una riforma organica, almeno sufficienti ad illuminare le necessità postulate dai fatti.

(116) V., Y. WEBER, *La crise du bicameralisme*, in *Rev. dr. publ. et sc. polit.* 1972, p. 573 ss., con ampia bibliografia in materia.

(117) V., G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 215 s.

(118) V., da ultimo, le osservazioni di F. MODUGNO, *Il sistema parlamentare al tramonto?*, in *Il Mulino* 1979, p. 469 ss.

(119) In questo senso v., da ultimo, P. BARILE - C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, cit., p. 3 ss.