



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PALERMO

*a cura di* GIUSEPPE BOTTARO E VITTORIA CALABRÒ

**DEMOCRAZIA E SISTEMA BICAMERALE.  
TEORIA POLITICA, PROFILI STORICI  
E PROSPETTIVE COSTITUZIONALI**

ATTI DEL CONVEGNO  
(MESSINA, 12-13 MARZO 2015)

*Studi su Politica, storia e istituzioni*  
Supplemento a *Storia e Politica* - Anno VII- 2015



2015 – Dipartimento di Scienze Politiche  
e delle relazioni internazionali (DEMS)  
via Maqueda, 324 – 90134- Palermo  
[portale.unipa.it/dipartimenti/dems](http://portale.unipa.it/dipartimenti/dems)

Supplemento a *Storia e Politica*, VII - 2015

EISSN: 2037-0520

ISBN: 978-88-940096-6-8

Immagine in copertina:

Cesare Maccari, *Cicerone pronuncia in Senato la prima catilinaria* (1889)  
Roma, Palazzo Madama, sala Maccari

*Democrazia e sistema bicamerale.*  
*Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*

a cura di  
Giuseppe Bottaro e Vittoria Calabrò

Nicola Antonetti, Salvatore Bottari, Giuseppe Bottaro, Luca  
Buscema, Vittoria Calabrò, Italia Maria Cannataro, Dario  
Caroniti, Luigi Chiara, Anna Maria Citrigno, M. Antonella  
Cocchiara, Franco M. Di Sciullo, Robertino Ghiringhelli,  
Claudia Giurintano, Giovanni Moschella, Daniela Novarese,  
Andrea Romano, Vincenzo Tondi della  
Mura, Alessandro Torre

Messina, 12-13 marzo 2015  
Aula Magna Rettorato  
Università degli Studi di Messina

## INDICE

Giuseppe Bottaro, Vittoria Calabrò <i>Nota introduttiva</i>	7
Nicola Antonetti <i>Bicameralismo e Costituzione: questioni politiche e dottrinarie</i>	15
Andrea Romano <i>Monocameralismo o bicameralismo: una scelta travagliata dai molti significati</i>	19
PARTE I. DEMOCRAZIA E RAPPRESENTANZA	
Franco Di Sciullo <i>La questione della rappresentanza nell'età della post-democrazia</i>	25
Luigi Chiara <i>Crisi dello stato nazione e rappresentanza politica</i>	45
PARTE II. FONDAMENTI STORICO-COSTITUZIONALI DEL BICAMERALISMO	
Dario Caroniti <i>Turgot nella critica di Adams, Sorel e Voegelin</i>	67
Salvatore Bottari <i>Lotte politiche nel Parlamento siciliano dopo la Costituzione del 1812</i>	91

Claudia Giurintano  
*Rappresentanza politica e libertà civile nelle colonie francesi:  
il Projet de loi relatif à la constitution politique (1841)* 105

Daniela Novarese  
*Bicameralismo e rappresentanza nell'esperienza dell'Italia  
liberale (1882-1918) attraverso il dibattito sulla stampa coeva.  
Prime note* 129

### PARTE III. IL BICAMERALISMO NEL XX SECOLO

Vittoria Calabrò  
*Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso  
Perassi (1907-1946)* 153

Robertino Ghiringhelli  
*Ivanoe Bonomi traghettatore tra la vecchia e la nuova Italia* 169

M. Antonella Cocchiara  
*Il bicameralismo "perfetto" nei lavori costituenti* 181

Giuseppe Bottaro  
*Democrazia pluralista e rappresentanza. Il bicameralismo  
nel sistema federale americano* 207

Italia Maria Cannataro,  
*¿Todos somos americanos? Il tradimento costituzionale cubano* 231

### PARTE IV. COSTITUZIONALISMO E BICAMERALISMO

Giovanni Moschella  
*La trasformazione del Senato della Repubblica nell'ordinamento  
costituzionale. Dal dibattito in Assemblea Costituente alla fine  
del bicameralismo paritario* 247

Alessandro Torre <i>Seconda Camera, rappresentanza degli interessi e influenza della politica nelle isole britanniche: Regno Unito e Repubblica d'Irlanda</i>	267
Luca Buscema <i>Rappresentanza politica degli interessi e bicameralismo: questioni di metodo e di valori</i>	291
Vincenzo Tondi della Mura <i>L'incerto bicameralismo del "patto del Nazareno"</i>	313
Anna Maria Citrigno <i>La seconda Camera tra efficienza e rappresentatività: alcune notazioni sulla riforma costituzionale</i>	337

GIUSEPPE BOTTARO, VITTORIA CALABRÒ

## NOTA INTRODUTTIVA

Il dibattito istituzionale che si è sviluppato in Italia nel corso degli ultimi anni ha avuto come tema dominante il ruolo della seconda camera legislativa e le modifiche del sistema di pesi e contrappesi previsto dalla Costituzione del 1948. Alla fine di un percorso accidentato affrontato dal disegno di legge costituzionale che rivede il bicameralismo paritario si è giunti al superamento del complesso sistema elaborato dall'Assemblea Costituente. Le principali forze politiche hanno individuato nella riforma del Senato, per meglio dire nel declassamento della "Camera Alta" a "camera delle autonomie", il punto di partenza imprescindibile per qualunque ipotesi di riforma costituzionale volta a migliorare l'efficacia e l'efficienza del potere legislativo nel sistema istituzionale italiano.

A breve la parola passerà al popolo che dovrà confermare, tramite l'istituto referendario, il lavoro svolto dal Parlamento sotto l'impulso costante dell'iniziativa governativa. Di certo il combinato disposto della riforma costituzionale e di quella elettorale approvata qualche mese addietro, come autorevolmente osservato, determinerà una profonda modifica del nostro assetto istituzionale caricando sul partito vincitore delle elezioni, grazie al premio di maggioranza, e sul suo leader una responsabilità ma anche una potenzialità di comando vicino al limite massimo previsto per considerare l'Italia una Repubblica di tipo parlamentare. Il governo, potendo contare sulla lealtà del partito che alla Camera dei Deputati avrà la maggioranza assoluta, potrà adottare rapidamente decisioni importanti per il futuro del paese senza che l'altra camera, quella delle autonomie, possa intervenire in maniera efficace, tranne in alcune determinate materie. D'altra parte, viviamo in un tempo in cui la rapidità delle scelte finisce quasi sempre per avere la meglio sulla ponderatezza e sull'equilibrio nel condurre gli affari politici.

Mentre nella fase costituente l'obiettivo fondamentale era stato quello di evitare che un uomo solo, o anche un partito solo, potesse adottare scelte fondamentali senza un robusto e vitale contraddittorio, che si pensava servisse ad arricchire la decisione politica facendola risultare più consona alla volontà di buona parte dei cittadini, al giorno d'oggi lo scopo sembra quello di raggiungere il traguardo nel più breve tempo possibile per non farsi staccare dalla velocità della storia.

Si sta passando, pertanto, da un modello in cui il processo di governo e la rappresentanza politica degli interessi innervavano il sistema di governo democratico della Repubblica ad uno in cui il rapporto fra il leader del partito di maggioranza e il popolo diverrà sempre più stretto fino all'adesione del primo soggetto ai gusti e alle priorità dell'altro e viceversa. Tutto ciò si verrebbe, però, a determinare senza quei famosi pesi e contrappesi presenti in molte delle democrazie contemporanee. Negli Stati Uniti, ad esempio, il Presidente, dal momento della sua elezione, stringe inevitabilmente un rapporto quasi personale con i singoli elettori-cittadini che potrebbero portarlo a bypassare le altre istituzioni politiche. Anche l'uomo più potente della terra, tuttavia, deve scendere a patti con un Congresso in cui le due Camere, quasi in maniera paritaria, non soltanto controllano l'operato dell'esecutivo ma agiscono in modo indipendente e autorevole in un processo di governo in cui la complessità e la mediazione si qualificano come segni distintivi del costituzionalismo democratico e liberale. Tutto ciò nel nostro paese molto difficilmente potrà realizzarsi. In altre parole tenderà a diluirsi l'accentuato pluralismo politico tipico delle democrazie contemporanee.

Inoltre, non è ancora chiaro sapere come la Corte costituzionale potrà, in questo rinnovato sistema istituzionale e politico, svolgere al meglio il suo ruolo di custode delle norme fondamentali. Corte che, però, dovrebbe continuare ad esercitare il potere di bilanciamento e contrappeso rispetto alle indubbe accresciute potenzialità dell'esecutivo così come, notoriamente, avviene anche nelle più avanzate democrazie di tipo presidenziale.

Risulta evidente a tutti gli studiosi come l'esistenza di una seconda Camera sia assolutamente indispensabile soltan-

to all'interno di una forma di Stato federale dove diviene fondamentale garantire una piena rappresentanza a tutte le unità statali. Tuttavia, anche in un avanzato paese democratico come l'Italia, caratterizzato da forti tendenze regionali, la piena rappresentatività delle stesse entità così come la piena funzionalità di un Senato federale o regionale dovrebbero costituire elementi costituzionali e politici assodati.

Prima di chiudere definitivamente la partita delle riforme istituzionali, forse avremmo dovuto riflettere più attentamente sul quesito che si è posto Robert Dahl in merito all'esistenza del Senato statunitense: "Chi e quali interessi deve rappresentare concretamente una seconda camera?" A questa domanda la classe politica italiana ha risposto, probabilmente, in termini troppo semplicistici. È davvero necessario che i sindaci delle principali città e alcuni consiglieri regionali diventino senatori per riuscire a rappresentare le istanze dei territori e delle regioni da cui provengono e, contemporaneamente, incidere a pieno titolo nel processo di governo?

Nel tentativo di dare risposte a questi interrogativi, si è, pertanto, pensato di organizzare il convegno "Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali", svoltosi presso l'Ateneo di Messina il 12 e 13 marzo 2015: un'occasione durante la quale numerosi studiosi di diverse discipline si sono a lungo confrontati, sviluppando un'approfondita analisi.

Il volume, che raccoglie i contributi di quelle giornate, si apre con gli interventi di Nicola Antonetti e Andrea Romano, Presidenti, rispettivamente, dell'*Associazione Italiana degli Storici delle Dottrine Politiche* e dell'*Associazione Italiana di Storia delle Istituzioni Politiche* (patrocinatori dell'evento), che hanno tracciato le linee generali dell'argomento.

Nicola Antonetti pone in evidenza come il mutamento degli assetti istituzionali determinerà delle profonde conseguenze sulla natura stessa della democrazia repubblicana, andando a modificare il concetto di pluralismo sociale e i principi che hanno giustificato l'esistenza della seconda Camera: «l'integrazione delle rappresentanze, lo sviluppo equilibrato dell'indirizzo politico e il perfezionamento della produzione legislativa».

Il sistema bicamerale, sostiene Andrea Romano, oltre a svolgere una funzione di garanzia, rappresentando un ostacolo all'affermarsi di un regime di assemblea, è concepito per migliorare la tecnica legislativa ed assicurare un controllo migliore della volontà popolare, garantendo una maggiore stabilità. La seconda assemblea, a suo giudizio, pertanto, può essere pensata anche come camera di raffreddamento delle tensioni politiche che, in certi momenti, agitano il Paese.

I saggi degli altri relatori sono stati suddivisi in quattro sezioni.

Nella prima viene approfondito il tema della rappresentanza in connessione con i sistemi democratici contemporanei.

In un'età come la nostra, definita della post-democrazia, diviene inevitabile riflettere sulla difficoltà teorica di concepire una chiara dottrina della ragione pubblica. In quest'ottica, Franco M. Di Sciullo analizza la debolezza degli attuali regimi democratici, innanzitutto per l'incapacità dei partiti politici di costruire un profondo legame fra rappresentanti del popolo e cittadini.

Della crisi della sovranità degli Stati nazionali occidentali nel ventesimo secolo si occupa Luigi Chiara, evidenziando come, nonostante l'estensione della rappresentanza, fenomeni quali la globalizzazione e la crescita degli organismi sopranazionali abbiano finito col determinare la subordinazione dei processi politici ai meccanismi economici internazionali.

Nella seconda parte i fondamenti storico-costituzionali del bicameralismo vengono trattati in specifici contesti storici e geografici.

Dario Caroniti ritorna ai principi del costituzionalismo statunitense. A Turgot che tratteggia il desiderio illuministico di sostituire il significato cristiano della storia con uno laico e mondanizzato, viene contrapposto il pensiero di John Adams che esalta l'attenzione verso il percorso del repubblicanesimo americano, della separazione dei poteri e del bicameralismo indicato quale soluzione del problema della rappresentanza.

La Costituzione siciliana del 1812, rileva Salvatore Bottari, pur palesando tutti i limiti e le inadeguatezze per lo sviluppo di una compiuta azione di governo, si mostra utile per dischiudere una nuova fase della vita politica dell'Isola. La ri-

scoperta della storia del Parlamento siciliano, negli anni 1812-15, può aiutarci, come sostiene l'A., a comprendere meglio la ricezione del costituzionalismo europeo e la conseguente maturazione della cultura politica durante il diciannovesimo secolo.

Claudia Giurintano si sofferma sui lavori della *Commission des affaires coloniales*, presieduta dal duca Victor de Broglie, istituita il 26 maggio 1840 dal governo francese. Incaricata di redigere un rapporto sull'abolizione della schiavitù nelle colonie francesi – fallito a causa delle resistenze delle lobbies dei proprietari di piantagioni –, la Commissione finiva per elaborare anche un progetto di legge di costituzione politica, che prevedeva la soppressione dei consigli nelle quattro colonie francesi e l'istituzione della rappresentanza diretta nell'Assemblea nazionale così come, solo sette anni dopo, con lo scoppio della Rivoluzione di febbraio, stabilirà il decreto del 27 aprile 1848.

Seguendo gli orientamenti espressi da alcune testate giornalistiche del tempo (in particolare la *Gazzetta Piemontese* e *La Stampa*), Daniela Novarese ricostruisce il dibattito relativo alla riforma del Senato del Regno maturato in Italia nel periodo compreso tra il 1882 ed il 1918. Un'esperienza, come sottolinea l'A., che avrebbe costituito un importante punto di riferimento per i lavori dei deputati costituenti eletti nel giugno del 1946 e chiamati a redigere la costituzione della neonata Repubblica italiana.

La terza parte, dedicata al bicameralismo nel ventesimo secolo, approfondisce la fase costituente nell'Italia del dopoguerra e alcune esperienze costituzionali americane.

Robertino Ghiringhelli pone l'accento sulla figura di Ivanoe Bonomi, eminente uomo politico della prima metà del Novecento e traghettatore dell'Italia dal sistema liberale al nuovo parlamentarismo della repubblica democratica. Da primo Presidente del Senato della Repubblica, Bonomi scommise su un sistema bicamerale con pari dignità e autorità tra le due Assemblee.

Attraverso un'attenta analisi degli Atti dell'Assemblea Costituente, Antonella Cocchiara ricostruisce l'articolato dibattito che, nel biennio 1946-47, portava i costituenti italiani ad

optare per bicameralismo “perfetto”. Un’occasione, sottolinea l’A., per riflettere sulle ragioni (meditata scelta politica, casuale risultato di veti incrociati, frutto di un peculiare contesto da valutare nella sua complessità storica e politica) dell’adozione di un modello che, fra gli stati democratici non federali, rappresenta un *unicum*.

La Costituzione cubana del 1940 dotava i cittadini dell’Arcipelago caraibico di un ampio registro di diritti civili e sociali. Con l’avvento del castrismo, sottolinea Italia Cannataro, la rivoluzione diventò la fonte primaria del diritto e la concentrazione del potere legislativo nel Consiglio dei Ministri, trasformò il regime, nonostante la differenza ideologica, in un prolungamento della dittatura di Batista.

Chi scrive, infine, riflette rispettivamente sulla teoria dei pesi e contrappesi elaborata dai Padri fondatori degli Stati Uniti (evidenziando come in tale cornice il Senato venga inteso quale organismo in grado di garantire stabilità e libertà) e su alcuni aspetti del pensiero del repubblicano Tomaso Perassi in merito a democrazia e degenerazione del sistema parlamentare.

L’ultima sezione del volume dà conto, anche attraverso una prospettiva comparata, del dibattito su costituzionalismo e bicameralismo, giungendo fino all’attuale riforma istituzionale.

Giovanni Moschella esamina i lavori dell’Assemblea Costituente in merito alla configurazione della seconda camera (tema strettamente connesso a quelli dalla rappresentanza politica e territoriale, alla scelta del sistema elettorale e al rapporto tra Parlamento e Governo) per poi soffermarsi sulla riforma “Renzi-Boschi”. Nell’analizzare il confronto parlamentare odierno, egli evidenzia come questo appaia per molti versi limitato rispetto a quello del biennio 1946-1947 non solo per quello che definisce il livello «non eccelso» del dibattito, ma soprattutto perché l’obiettivo alla base della riforma stessa mira, prevalentemente, ad esigenze di riduzione di costi, oltre che a rispondere alle tendenze di antipolitica oggi così diffuse.

Prendendo spunto da alcune riflessioni in merito al ruolo svolto dalle camere alte sia negli stati unitari che in quelli federali, Alessandro Torre focalizza la propria attenzione su due

sistemi costituzionali bicamerali, quello inglese e quello irlandese, soffermandosi, di conseguenza, sulla *House of Lords* e sul *Seanad*.

Luca Buscema riflette sul tema sempre attuale del bilanciamento fra principio di autorità e diritti di libertà. In un sistema costituzionale fondato sulla forma di governo parlamentare il bicameralismo riesce a soddisfare i bisogni di una società pluralistica e permette di comporre gli interessi locali all'interno dell'interesse nazionale.

Il "Patto del Nazareno" è al centro dell'analisi di Vincenzo Tondi della Mura. Nonostante la successiva rottura dello stesso, egli lo reputa, infatti, fondamentale per tentare di comprendere il contenuto del testo della riforma "Renzi-Boschi", la quale, a suo giudizio, evidenzia, peraltro, profili di incertezza e incoerenza costituzionale derivanti dalle modalità scelte per la procedura di revisione.

Anna Maria Citrigno, in conclusione, svolge alcune riflessioni sulle modifiche introdotte dalla bozza di riforma costituzionale relativa al superamento del bicameralismo perfetto e alla modifica del titolo V della Costituzione Repubblicana, evidenziando le numerose incongruenze rispetto agli obiettivi di efficienza e governabilità alla base dello stesso progetto di riforma.

*Un particolare ringraziamento va al Direttore di Storia e Politica, Eugenio Guccione, e al Capo Redattore, Claudia Giurintano, per aver deciso di accogliere quale supplemento della Rivista gli atti del convegno Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali.*

*Desideriamo, inoltre, rivolgere il nostro ricordo al compianto prof. Pietro Grilli di Cortona, il quale, con entusiasmo, aveva dato la sua disponibilità a partecipare all'incontro messinese prima che, purtroppo, l'incalzare della malattia glielo impedisse.*



NICOLA ANTONETTI\*

BICAMERALISMO E COSTITUZIONE:  
QUESTIONI POLITICHE E DOTTRINARIE

Il volume raccoglie gli atti del convegno che si è tenuto presso l'Università degli studi di Messina nei giorni 12 e 13 marzo 2015 sul tema *Democrazia e sistema bicamerale: teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*. Il convegno si è svolto sotto gli auspici e con il patrocinio dell'Associazione Italiana degli Storici delle Dottrine Politiche e dell'Associazione Italiana di Storia delle Istituzioni Politiche, ma la presenza di costituzionalisti, comparativisti, storici dell'età moderna e contemporanea dimostra l'intrinseca multidisciplinarietà delle scienze politiche ed esalta il contributo che le diverse discipline, ciascuna nella sua specificità, possono offrire a un approccio critico-sintetico a una questione che riveste attualmente un carattere di speciale importanza, non solo per il mondo degli studi, ma anche, e direi in primo luogo, per la nostra democrazia.

A margine dei lavori del convegno, adeguatamente e ampiamente documentati nei saggi che compongono questo volume, in questa breve e stringata presentazione mi permetto alcune annotazioni. In primo luogo, l'insistito richiamo all'esigenza di chiudere nei modi dovuti il percorso legislativo, definendolo decisivo per le sorti del Paese, ha suscitato qualche perplessità sui contenuti dei lavori parlamentari. Infatti, i richiami all'urgenza e le conseguenti parole d'ordine, che si sono susseguite sia nelle aule parlamentari che sui giornali, hanno finito per rendere secondari i necessari ragionamenti sulle motivazioni politiche, istituzionali e culturali che legittimano l'intero processo di riforma, facendo apparire meno chiare le ragioni profonde della riforma stessa. L'indulgere, nel dibattito, sulle pur necessarie tecnicità giuridiche, ha offu-

---

\* Presidente dell'Associazione Italiana degli Storici delle Dottrine Politiche (AISDP).

scato il fatto che *non solo* in democrazia, ma *soprattutto* in democrazia, ogni riforma, in particolare di tipo costituzionale, va collocata all'interno di un quadro di riferimento nel quale siano evidenti le esigenze che la richiedono e le finalità verso le quali essa è indirizzata. In altre parole, è ancora necessario che l'opinione pubblica (anche quella "non informata") sia messa in grado di comprendere non solo il *come* ma anche il *perché* sia necessario e urgente cambiare oggi in modo così radicale la vigente forma di governo.

È possibile che a giustificare i progetti di riforma si portino solo le evidenze, seppur rilevanti, della crisi o delle insufficienze del sistema così com'è? Ed è, al contrario, possibile che non si discuta, ad esempio, il fatto che ogni significativo mutamento degli assetti istituzionali avrà comunque come conseguenza un cambiamento, o una limitazione, e dello stesso pluralismo sociale sul quale è fondata la nostra democrazia repubblicana? Di tutto questo si sente parlare poco, a fronte di discussioni su aggiustamenti e tecnicità. Inoltre, per la riforma del Senato nel nostro assetto bicamerale (quel Senato che Aldo Moro, ancor prima che fosse promulgata la Costituzione repubblicana, definì «insignificante» dal punto di vista istituzionale e sociale) si è ancora incerti sul carattere qualificante che essa deve avere, mancando o dando per superati in genere quei precisi riferimenti ai principi che hanno giustificato l'esistenza della seconda Camera nella storia parlamentare: l'integrazione delle rappresentanze, lo sviluppo equilibrato dell'indirizzo politico e il perfezionamento della produzione legislativa. Di tutto questo si parla poco, eppure, in una fase costituente come la nostra non dovrebbe apparire una perdita di tempo tornare a discutere di principi e modelli costituzionali. Invece si dibatte, ad esempio, sul grado di democraticità che può avere l'elezione di secondo grado dei senatori, invocando la sovranità diretta del popolo e mettendo tra parentesi l'esperienza che hanno avuto e hanno i partiti nel determinare le liste sulle quali gli elettori operano le loro scelte. Nel contempo, si discute meno del significato che può avere un'integrazione delle rappresentanze regionali rispetto all'integrazione delle rappresentanze dei Comuni, come rima-

ne limitata l'attenzione alle competenze politiche (esclusive e non) del Senato delle regioni.

Eppure, di tutti questi temi si è discusso molto nella storia costituzionale occidentale. Nei *Federalist Papers*, apparsi tra il 1787 e il 1788, tre padri costituenti americani, John Jay, Alexander Hamilton e James Madison, fissarono in tempi strettissimi le ragioni essenziali che giustificavano l'assetto bicamerale nella futura Costituzione repubblicana e federale, muovendo dall'assunto che «la Storia non ci narra di alcuna repubblica che sia vissuta a lungo senza Senato» (N. 63). Alexander Hamilton, il futuro fondatore della Banca Centrale americana, giustificava la rappresentanza degli Stati nel Senato proprio perché «Il popolo tenderà a legarsi in primo luogo ai propri governi locali e poi al governo statale»; A sua volta, James Madison, il quarto Presidente degli Stati Uniti d'America, sottolineava la necessità di dover studiare questa camera alta del Senato americano contro il pericolo di una legislazione ingiusta e cieca, contro i mali della fazione, contro la volubilità delle assemblee, che potrebbero essere determinate da profondi cambi di uomini (N. 62), quindi di dover studiare un assetto particolare per una Camera di equilibrio non priva di forti poteri di indirizzo e di controllo (specie nella politica estera) e con competenze specifiche rispetto all'altra Camera: il tutto per la stabilità politica dell'intero sistema democratico.

Anche in questa nostra stagione costituente sarebbe utile non indulgere demagogicamente, come fa ancora qualche attardato cronista, sui costi del Senato, bensì chiarire verso quale tipo di nuova stabilità democratica si vuole legittimamente approdare.

NICOLA ANTONETTI

Università degli Studi di Parma

Dipartimento di Lettere, Arti, Storia e Società

nicola.antonetti@unipr.it



ANDREA ROMANO\*

## MONOCAMERALISMO O BICAMERALISMO: UNA SCELTA TRAVAGLIATA DAI MOLTI SIGNIFICATI

Com'è noto l'Italia ha conosciuto, fondamentalemente, due momenti costituzionali: un primo conforme allo Statuto del 1848, un secondo, con la Costituzione repubblicana, del 1947.

In entrambi i casi la scelta istituzionale fatta fu quella di un sistema politico bicamerale: imperfetto o limitato nello Statuto, ove il Senato aveva una posizione subordinata all'altra Camera (art. 10 Statuto); paritario o perfetto nella Costituzione, ove le due assemblee sono collocate in una posizione di parità assoluta e danno vita a manifestazioni di volontà, imputabili allo Stato, solo con la congiunta approvazione di un medesimo testo.

La scelta fatta dai politici piemontesi all'epoca dello Statuto, era di fatto esemplata sul modello costituzionale inglese, peraltro adottato nel 1787 – seppure con sensibili differenze – anche negli Stati Uniti d'America. A tale proposito si raccontava un aneddoto sul divario di opinioni fra T. Jefferson (unicameralista) e G. Washington (bicameralista). Quest'ultimo, durante la discussione, versandosi il the nel piattino prima di berlo, faceva notare a Jefferson come tiepida la bevanda si poteva sorbire meglio. Peraltro, va detto che in quella sede non avevano fortuna le osservazioni critiche nei confronti del bicameralismo prospettate anche da B. Franklin.

Il bicameralismo (che si fa risalire al pluralismo medioevale dei poteri, affermando il principio che le due camere hanno pari competenze ed è quindi necessaria la volontà di entrambe per esprimere la volontà del Parlamento), a detta dei sostenitori, si raccomandava, particolarmente, per evitare l'accentramento del potere legislativo e, con questo, il pericolo

---

\* Presidente dell'Associazione Italiana di Storia delle Istituzioni Politiche (AISIP).

di un regime di assemblea, prospettandolo poi come l'assetto costituzionale più adatto ai paesi di democrazia classica.

Con l'avvento dell'età delle Costituzioni, si ebbe (dapprima, all'epoca della Rivoluzione francese) il prevalere della concezione monocamerale del Roussau, fondata su una sola camera eletta a suffragio generale ed espressione della sovranità popolare. Quindi, con la Restaurazione, l'affermarsi del pensiero del Montesquieu, che teorizzava un sistema bicamerale con una camera bassa elettiva ed una seconda di nomina regia o ereditaria.

Su questo presupposto (e sull'esempio delle costituzioni francesi del 1814 e del 1830) il bicameralismo fu introdotto in Piemonte e poi nel Regno d'Italia, raccogliendo così anche l'esempio dello statuto siciliano del 1812, ispirato al modello inglese.

Il bicameralismo "attenuato" piemontese, peraltro, veniva criticato dal Cavour che scriveva, manifestando il suo favore di due Camere elettive, ma senza potere dare concretamente seguito a quanto dichiarato.

Nel 1860, all'atto dell'unità d'Italia, si confermava per il nuovo stato (com'è noto) lo Statuto piemontese e, nonostante, le varie critiche e diversi progetti di riforma il sistema bicamerale (con le praticate "inforate" senatoriali) resisteva fino al Fascismo.

L'evoluzione storica ha parzialmente cancellato le motivazioni che hanno originato il bicameralismo e anche in Inghilterra si è discusso sull'utilità dell'esistenza di una seconda camera.

Comunque, è stato detto che, il sistema bicamerale avrebbe una funzione di garanzia contro improvvise variazioni delle opinioni, costituendo un ostacolo all'affermarsi di un regime di assemblea con conseguente perdita di autonomia da parte del Governo, altrimenti soggetto agli umori della maggioranza parlamentare. Ugualmente si è detto come il sistema bicamerale potrebbe migliorare la tecnica legislativa ed assicurare un controllo migliore della volontà popolare e garantire una maggiore stabilità pubblica. Peraltro la seconda assemblea può essere pensata anche come camera di raffreddamento delle tensioni politiche presenti in certi momenti nel Paese.

Inoltre, si è detto anche che il sistema bicamerale evita l'accentramento del potere legislativo in un unico organo con pericoli per l'indirizzo politico dello Stato, garantendo così l'ordinamento stesso contro possibili improvvisi sovvertimenti ed assicurando una relativa stabilità governativa. Peraltro, si è osservato, che il Senato potrebbe anche essere una camera che assomma delle competenze tecniche.

Limite riconosciuto del bicameralismo è, di contro, la lentezza delle funzioni parlamentari, in particolare dell'approvazione delle leggi. Che può aversi per più ragioni.

Sulla scelta bicamerale o unicamerale si è discusso molto e vivacemente in seno alla Commissione dei Settantacinque, in Assemblea Costituente, ripensando le istituzioni da dare alla Repubblica Italiana, e l'on. Costantino Mortati nella sua relazione fa riferimento anche all'ipotesi di una terza camera, formata dalle altre due (ipotesi poi respinta dall'Assemblea).

Alla fine, anche per le preoccupazioni del momento, la scelta della Commissione fu per un bicameralismo paritario. L'opzione monocamerale rimase minoritaria per il timore di un governo di assemblea, mentre parimente veniva battuto il progetto di una bicameralità imperfetta, prevedendo la prevalenza di una delle due camere.

Ora, alla luce di nuovi problemi istituzionali, il problema del mantenimento di un sistema bicamerale nell'ordinamento italiano è tornato d'attualità e una meditata riflessione su di esso può giovare per renderci tutti meglio coscienti delle scelte che si stanno per fare.

ANDREA ROMANO

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

romanoa@unime.it



## PARTE I

### DEMOCRAZIA E RAPPRESENTANZA



FRANCO M. DI SCIULLO

## LA QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA NELL'ETÀ DELLA POST-DEMOCRAZIA

### 1. *La vittoria della democrazia e l'età del dopo*

All'inizio degli anni Novanta Samuel Huntington pubblicò *La terza ondata*, un volume destinato a costituire un punto di riferimento per la scienza politica nell'età che si era aperta con il 1989 (Huntington 1995). Effettuando un paziente studio empirico sostenuto da una solida impostazione teorica, Huntington rilevava che, a partire dalla metà degli anni Settanta, oltre trenta sistemi politici si erano evoluti in senso democratico. Pur essendo uno studioso poco incline agli entusiasmi, egli concludeva concordando con quanti ritenevano che l'ultimo quarto del XX secolo dovesse essere annoverato tra le epoche storiche che, a partire dalla rivoluzione americana, in diverse "ondate", avevano democratizzato l'Occidente. Prima della fine del secolo, altri paesi del mondo avrebbero conosciuto un analogo sviluppo. Per la verità, senza attendere il celebre politologo americano, in Italia Pietro Grilli di Cortona già nel 1989 aveva dato alle stampe un solido e corposo lavoro sulle crisi politiche nei paesi comunisti, continuando da allora a dedicare impegno e attenzione alla trasformazione in senso democratico dei regimi autoritari, in particolare di quelli socialisti (Grilli di Cortona 1989; Id. 1997; Id. 2009). Dunque, con la fine del Novecento si poteva considerare vittoriosamente conclusa la secolare battaglia condotta dalla democrazia contro i sistemi totalitari e autoritari e il rapporto tra autorità e libertà, strategico per una democrazia sana, sembrava poter trovare nuove basi.

Oltre a essere l'epoca della democrazia, l'ultimo quarto del XX secolo è stato anche «il tempo del nostro dopo», secondo la suggestiva espressione di Jocelyn Benoist (Benoist 1998): un'età definita da Jean-François Lyotard nel 1979 post-moderna, da Francis Fukuyama nel 1989 post-storica

(Fukuyama 1989), da Jürgen Habermas nel 1988 post-metafisica (Habermas 1991) e nel 1998 post-nazionale (Habermas 1999), caratterizzata da un'economia post-industriale, da una filosofia post-strutturalista, da una letteratura post-coloniale e da una politica post-ideologica. In breve, un periodo nel quale la dimensione temporale è parsa, come hanno notato sia Ulrich Beck (Beck 1999; Id. 2001; Id. 2005) che Barbara Adam (Adam 1995; Id. 2003), assimilabile a quella spaziale, in cui cioè il tempo è stato percepito come reificabile, utilizzabile, mercificabile, ma non storicizzabile, in quanto soggetto al fenomeno della compressione e offuscato nel suo impatto sulle pratiche sociali e identitarie (Castells, 2009: 33, 53). Un'epoca insomma che ha raffigurato se stessa come un presente destinato a un' indefinita persistenza e a trasformazioni esclusivamente quantitative, esenti da sviluppi valoriali, è stata segnata dalla fine di mondi vitali e forme di pensiero e si è rivelata priva della propensione generativa indispensabile all'emergere di concezioni pienamente originali e innovative. Continuando a coltivare l'illusione novecentesca di dare inizio a una nuova era dell'umanità, essa è riuscita a qualificarsi solo per aver posto fine a una fase storica, senza peraltro avere l'energia per compierne un autentico superamento attraverso la realizzazione dei suoi ideali.

Questi aspetti non venivano tuttavia colti con consapevolezza critica. Ciò che veniva dato per acquisito con la «terza ondata» e l'inizio della fase «post-storica» era l'affermazione della democrazia liberale e pluralista, che appariva ormai del tutto priva di nemici nel mondo occidentale (Fukuyama 1991; Id. 1992). Gli stessi eventi tragici e luttuosi che segnavano l'inizio del nuovo millennio, con gli attentati terroristici a New York, Madrid e Londra, erano descritti e compresi come attacchi di forze anti-occidentali, antidemocratiche, intolleranti e antimoderne — dunque, forze per definizione, *esterne* alla democrazia liberale. Per quanto alcune voci, come quella pur autorevolissima di Jacques Derrida (Borradori 2003; Derrida 2003), sollecitassero a prendere coscienza del manifestarsi di

una sorta di malattia autoimmune della democrazia<sup>1</sup>, destinata a fiaccare la resistenza della società democratica di fronte a processi di corrosione patologica della sua forma di vita e dei suoi anticorpi culturali e istituzionali, esse venivano in genere considerate manifestazioni di intellettualismo marginale. La democrazia, così si pensava, si trovava ad avere nuovi e temibili nemici, ma era più che mai vitale e niente affatto incline al deperimento o al cedimento nei confronti degli attacchi esterni.

La teoria politica, dando per acquisite le conquiste democratiche, si impegnava nel tentativo di fornire loro adeguate basi normative, in primo luogo con John Rawls in America e Jürgen Habermas in Europa. Volendo emancipare la democrazia dalla condizione di puro e semplice regime di compromesso tollerante tra gruppi e classi sociali in competizione (condizione considerata da Rawls «un mero *modus vivendi*»), i due pensatori accentuano il ruolo della ragione, il cui uso pubblico, sorretto dai principi del riconoscimento, del rispetto e della reciprocità, è destinato a giustificare i diritti e i doveri democratici fondamentali in una realtà caratterizzata da un accentuato pluralismo di valori e appartenenze<sup>2</sup>. Se pure con differenze significative, essi si riconoscono in un comune progetto costruttivo finalizzato a consolidare e stabilizzare la democrazia costituzionale come forma di governo garantita dall'interiore condivisione, da parte della cittadinanza, dei principi costituzionali fondamentali, cioè dei principi costitutivi della vita in comune, che rendono indisponibili e non negoziabili i valori politici di base (Habermas 1996; Rawls 2012; Di Sciullo 2012: 55-128). Tuttavia, già al volgere del millennio, Chantal Mouffe denunciava il carattere irrealistico di questo tentativo teorico — e dunque la fragilità di queste basi normative —, consistendo l'uno e le altre nell'offrire soluzioni di natura morale al problema, prettamente politico, costituito da ciò che ella definisce il «paradosso democratico». Un paradosso che deriva dallo sforzo di esorcizzare la tensione soggiacen-

---

<sup>1</sup> A proposito della «metafora autoimmune della politica» cfr. altresì Mazzù (1999: 202 e ss.).

<sup>2</sup> Condizione, questa, già prefigurata, secondo Giuseppe Buttà, nella riflessione politica americana dei primi decenni del Novecento (Buttà 1993).

te al rapporto tra il principio-motore della sovranità popolare e il quadro simbolico formalizzato in valori statici (inviolabili e non modificabili) sanciti da costituzioni liberali rigide (Mouffe 2000; Id. 2007: 83 e ss.). Per la verità, secondo Seyla Benhabib, quello che Mouffe chiama paradosso democratico ha una struttura più complessa. Infatti, un approccio di tipo costituzionale alla democrazia non solo richiede alla volontà popolare sovrana di limitare se stessa e la propria sovranità nell'atto stesso di deliberare, ma, dato che l'atto di autolegislazione è anche momento di autoaffermazione, il popolo democratico che accetta di costituzionalizzare il proprio potere afferma se stesso, in quanto sovrano, proprio limitando il potere che esso può esercitare attraverso i propri rappresentanti. A un esame attento è allora evidente che quanto appare paradossale è al contempo ciò che attribuisce valore normativo alla legittimità democratica (Benhabib 2008: 47 e ss.). In ogni caso, nell'evolversi del pensiero di Mouffe, durante i primi anni del XXI secolo l'illusione di una sintesi universalizzante di liberalismo costituzionale e sovranità del popolo produce l'affievolirsi della relazione politica tra cittadinanza e rappresentanza, dando spazio a una sorta di moralismo incapace di frenare le tendenze antidemocratiche. A suo parere, si approda così a una dimensione post-politica. Il tempo del dopo comincia dunque ad allungare la sua ombra sulle conquiste della fine del Novecento, fino a portarci, con la riflessione di Colin Crouch, nell'età della postdemocrazia.

## *2. La postdemocrazia*

Anche la lettura di Crouch si sofferma su un elemento paradossale, che è però individuato in fattori diversi da quelli sottolineati da Mouffe. La postdemocrazia, che ha originariamente il suo laboratorio in Gran Bretagna e in Italia, non rinnega la democrazia, ma la modifica, agendo principalmente sul nesso di rappresentanza. Ora, questa modifica si presenta a tratti come sostanziale, tanto da far parlare Carlo Galli di una democrazia ormai «a disagio» (Galli 2011), da far sorgere ad Alfio Mastropaolo il dubbio che la democrazia sia «una

causa persa», se pure nobile (Mastropaolo 2011: 339 e ss.) e far lanciare a Étienne Balibar la parola d'ordine di «democratizzare la democrazia», lottando contro il fenomeno della «de-democratizzazione» (Balibar 2012: 134 e ss.), studiato anche da Charles Tilly.

Secondo Tilly, semplificando, si può sostenere che

*un regime è democratico nella misura in cui le relazioni politiche tra lo stato e i suoi cittadini mostrano una consultazione ampia, uguale, protetta e mutuamente vincolante. La democratizzazione comporta uno spostamento complessivo verso una consultazione più ampia, uguale, protetta e vincolante. Al contrario, la de-democratizzazione comporta uno spostamento complessivo verso una consultazione più ristretta, meno uguale, meno protetta e meno vincolante (Tilly 2009: 33).*

Democratizzazione e de-democratizzazione sono per Tilly processi — ossia combinazioni e sequenze di meccanismi — molto ampi, nei quali giocano ruoli decisivi elementi quali «integrazione nella sfera politica delle reti fiduciarie interpersonali», «distacco dalla sfera politica delle principali disuguaglianze di categoria che definiscono la vita quotidiana dei cittadini» e «crescita o decrescita dell'autonomia dalla sfera politica dei maggiori centri di potere» (ivi: 45 e s.).

Gli ultimi due elementi — il venir meno dell'impegno della politica a favore dell'uguaglianza e il progressivo emanciparsi dei centri di potere dal controllo della politica — sono quelli sui quali insiste in particolare la lettura di Balibar e che gli appaiono come segni di un processo di de-democratizzazione che costituisce la cifra della trasformazione in atto nei sistemi rappresentativi «postdemocratici». Balibar, per la verità, non cita Tilly, ma prende come riferimento l'analisi fortemente critica ed espressamente «militante» di Wendy Brown, che accusa il neoliberismo di aver dato spazio a una mentalità politica, sociale, culturale e perfino morale che, più o meno consapevolmente, risulta incompatibile con alcuni dei valori di base della democrazia liberale rappresentativa. Quest'ultima, sotto la pressione generata da un'accettazione e un'introiezione diffusa di tale mentalità, appare destinata all'estinzione, almeno a giudicare dal venir meno delle condizioni essenziali della sua

sopravvivenza: equa distribuzione e protezione delle libertà civili; una stampa sufficientemente libera dall'invasione del potere economico e di quello politico; un'istruzione pubblica orientata alla formazione di cittadini consapevoli e attivi; una separazione dei poteri effettiva ed efficace; un sano rapporto tra libertà religiosa e laicità dello Stato; trasparenza e *accountability* nell'attività di governo, etc.. Tutti questi elementi, che nella retorica pubblica vengono in continuazione richiamati, sono stati, per Brown, svuotati della loro sostanza politica e trasformati in strumenti utili a occultare la realtà di un sistema politico ormai permeato da una "governamentalità" neoliberista con essi incompatibile e ansiosa di liberarsi anche di quel poco che di essi sopravvive (Brown 2005: 38-59).

In breve: nell'analisi di Tilly democratizzazione e de-democratizzazione non si escludono affatto a vicenda, ma sono, al contrario, in una continua dinamica e si intersecano incessantemente; a parere di Brown occorre piuttosto parlare onestamente di «fine» della democrazia e domandarsi se ci si debba disporre a «portare il lutto» per essa. La postdemocrazia dovrà farsi rientrare tra i processi o le tendenze de-democratizzanti in atto nei regimi democratici — o, addirittura, tra le minacce mortali per la democrazia rappresentativa? Secondo Crouch, il modello politico postdemocratico mantiene «tutti i componenti formali della democrazia», ma limita l'azione popolare al momento dell'espressione del consenso. Nella dinamica quotidiana, scrive lo studioso inglese, «la massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve». Le scelte *pubbliche* sono sempre più di frequente gestite *in privato*, sotto forma di mediazioni fra la classe politica e le *élites* economiche, mentre nei cittadini crescono il disappunto e la disillusione per il rapporto con la rappresentanza politica, con conseguenze inevitabili sul livello di partecipazione elettorale (Crouch 2003: 5 e ss., 27 e ss.).

Che la rappresentanza costituisca fin dall'età moderna non solo il fulcro, ma anche l'elemento primario di una politica sana e vitale non appare certo una novità a nessuno, se si tiene a mente che è proprio al concetto di rappresentanza che Thomas Hobbes, nel memorabile capitolo XVI del *Leviatano*,

assegna il compito di “traghetare” il lettore dalla condizione dello stato di natura a quella dello stato politico, del quale il filosofo comincia a trattare nel capitolo XVII, che culmina nel patto sociale. Inoltre, la stessa opera hobbesiana dimostra fino a che punto l’idea di rappresentanza risulti specificamente connessa con la lotta per la democrazia moderna, se si considera con la dovuta attenzione il fatto che, come gli studi di Quentin Skinner hanno dimostrato in modo convincente, il collegamento tra rappresentanza e potere politico nel *Leviatano* rientra in una precisa strategia finalizzata a depotenziare il discorso politico rivoluzionario, sganciando il concetto di governo rappresentativo da quello di governo democratico (Skinner 2005; Id. 2007). Non è infatti un caso che fin dalla prima piattaforma democratica scritta dell’età moderna — vale a dire, fin dal *Patto del popolo* — il rimedio a «oppressioni» e «disordini» della vita pubblica sia individuato in una drastica revisione dei meccanismi elettorali e degli ambiti di competenza e di potere di quelle che il documento del 1647 definiva «le Rappresentanze» del popolo. La questione della rappresentanza appare tanto centrale da portare alcuni tra i più attenti studiosi delle istituzioni democratiche moderne e contemporanee — da Mill a Manin — a preferire a quella di “sistema democratico” la definizione di “governo rappresentativo” (Mill 1999; Manin 2010). Come ha scritto Alfio Mastropaolo: «una volta che i governati siano rappresentati, e si rappresentino, come popolo detentore nientedimeno che della sovranità, il modo in cui il potere è esercitato e disputato non può essere più lo stesso» (Mastropaolo 2011: 48).

D’altra parte, la rappresentanza si esprime e acquisisce una sua propria sostanza, nella versione contemporanea della democrazia, nel partito politico (Aron 1973: 80 e ss.). È attraverso il partito che la democrazia si fa prassi di vita sociale, cessando di apparire, come nella deprimente definizione di John Dunn, solo un vocabolo recuperato da un tempo arcano e remoto per designare l’illusione di vivere insieme come pari in condizioni che si possono liberamente decidere (Dunn 2006: 7, 11). I partiti politici sono «il perno di una concezione realistica della democrazia» e a loro «è affidata la connessione empirica e la gestione politica del rapporto parte-Tutto» (Galli:

38 e s.). È con la mutazione dei partiti che si declinano le trasformazioni della democrazia. È, infine, con la crisi dei partiti che si consuma quella della democrazia. L'età della postdemocrazia si caratterizza appunto per una profonda crisi della forma-partito, che sembra sfociare in una sua sostanziale corruzione.

Coi termini di "crisi" e "corruzione" non si intende qui fare riferimento a categorie morali. Non sembri, a questo riguardo, fuori luogo un breve tentativo di storicizzazione. Circa un secolo fa, Max Weber definiva i partiti come «associazioni fondate su una adesione (formalmente) libera, costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di potenza all'interno di un gruppo sociale, e ai propri militanti attivi possibilità (ideali o materiali) — per il perseguimento di fini oggettivi o per il raggiungimento di vantaggi personali, o per entrambi gli scopi». Tali associazioni, secondo quanto osservava Weber, agiscono

o in base a scopi concreti più materiali o in base a principi astratti [...]. La conquista di posizioni nell'apparato amministrativo per i propri appartenenti è però di solito almeno uno scopo concomitante, e il "programma" materiale non di rado è soltanto un mezzo per attirare gli estranei all'interno del partito (Weber 1999: I, 282).

Certe caratteristiche della dinamica politica che appaiono attualmente come scandalose conseguenze di una prassi recentemente degenerata erano pertanto considerate come strutturali già cento anni or sono. Con ciò, non si intende giustificare, né, tanto meno, incoraggiare atteggiamenti tipici della rassegnazione rinunciataria o del qualunquismo rancoroso. Neppure si deve arrivare, come alcuni ai nostri giorni sembrano talvolta auspicare, a vergognarsi di formulare giudizi morali o di manifestare sentimenti di indignazione o di esprimere la speranza di una moralizzazione della vita pubblica. Tuttavia, la questione propriamente politica si colloca su un diverso livello di analisi, e corruzione e crisi vanno intese, più che con riferimento a una poco edificante prassi, alla specificità di quella che sopra si è definita "forma-partito".

Per tornare all'analisi di Crouch, la forma-partito tipica della democrazia rappresentativa è in stretta connessione con

la collocazione sociale dei cittadini e si articola in cerchi concentrici:

il più piccolo contiene il nucleo dei dirigenti e dei loro consiglieri; poi vengono i rappresentanti parlamentari; quindi i militanti, [...] amministratori, attivisti, [...] collaboratori; dopo [...] i tesserati ordinari; [...] oltre, ci sono i sostenitori, gli elettori fedeli; infine [...] l'elettorato in senso lato (Crouch 2003: 79).

Questa forma ha subito importanti e profonde trasformazioni nell'ultimo quarto di secolo. Sono venute meno le contrapposizioni di classe che avevano segnato il "secolo breve" e i processi di globalizzazione (su cui insiste l'analisi critica di Michael Hardt e Toni Negri) hanno delocalizzato e spersonalizzato i centri di potere (Hardt, Negri 2002), rendendo più problematico il processo di costituzione dell'identità sociale del cittadino. I partiti, sentendo vacillare la fedeltà elettorale legata al senso di identità e appartenenza sociale, hanno cercato di attrarre gruppi di sostenitori ed elettori precedentemente estranei alla loro tradizione (Manin 2010: 267 e ss.). È così giunto a compimento un processo che, a seguito di una lungimirante analisi effettuata a partire dagli anni Cinquanta del Novecento, aveva portato Otto Kirchheimer a prefigurare l'affermarsi del "Partito Pigliatutto" (*Catch-All Party*). Secondo il modello sviluppato in quello stesso periodo da Anthony Downs, in presenza di una incerta fedeltà elettorale e in mancanza di un chiaro radicamento degli interessi degli elettori nella loro condizione materiale, è infatti razionale per i partiti sostituire all'approccio "ideologico", legato a riferimenti identitari socialmente strutturati, la ricerca di punti d'intersezione generalmente condivisi dall'opinione pubblica in senso lato, allo scopo di competere sempre più efficacemente per raccogliere voti nel "serbatoio" o "bacino" elettorale complessivo (Downs 1988). Di conseguenza, non solo sono andate perdute le parziali differenze di programma tra partiti della stessa macroarea politica — concorrenti sul piano elettorale ma potenzialmente alleati in caso di mancato raggiungimento della maggioranza da parte di una sola formazione politica —, ma ha finito per confondersi e risultare inutilizzabile lo stesso criterio-base per l'orientamento fondamentale degli elettori: quel-

lo tra destra e sinistra (Kirchheimer 1966; Wolinetz 1979; Krouwel 2003; Mastropaolo 2011: 188 e ss.; Petrucciani 2014: 181 e ss.). La diffusione di questa condizione ha affievolito l'impegno a favore delle rivendicazioni dell'elettorato tradizionale, ha aperto conflitti interni ai singoli partiti e ha ristrutturato il rapporto tra cittadini e istituzioni, realizzando tra l'altro una prevalenza dell'esecutivo e un complessivo indebolimento della democrazia parlamentare.

Inoltre, la progressiva assimilazione culturale e mentale dell'attività di partito al modello aziendale ha fatto sì che la politica venisse sempre più vista come una sorta di "offerta di servizi" alla cittadinanza, mentre la spinta al decentramento e alla privatizzazione ha messo in crisi i legami di natura pubblica. Il governo si sente e si riconosce ormai responsabile verso la cittadinanza solo per gli indirizzi politici generali: l'attuazione di essi nella prassi quotidiana — vale a dire ciò che effettivamente segna la vita dei cittadini — appare di pertinenza di una catena di figure di cui è spesso impossibile venire a capo, oppure di privati che in teoria dovrebbero rispondere a qualche anello di quella catena, ma nei confronti dei quali il cittadino non ha voce in capitolo (Crouch 2003: 113 e ss.; Mastropaolo 2011: 166 e ss.). La sostituzione del governo politico della società con la *governance* di "attività" e "settori"

conferma la dismissione ufficiale di principi come l'interesse pubblico e il bene comune. Sono principi normativi, si sa, d'incertissima attuazione, che ogni parte evoca a suo vantaggio. Ma, ammettendo ufficialmente che i partner perseguano solo i loro interessi privati, la *governance* rischia di sancire nient'altro che la rifeudalizzazione simbolica e sostanziale della vita collettiva (Mastropaolo 2011: 181).

D'altra parte, malgrado questo quadro la rappresentanza sopravvive ed è addirittura evocata con sempre maggiore fervore. Si pensi al caso di personalità politiche che non siedono in parlamento e in incontri privati concordano revisioni dell'assetto costituzionale, che poi intendono chiamare l'elettorato a sostenere attraverso procedure referendarie. O, ancora, si consideri l'Unione Europea, che non appare certo un esempio particolarmente brillante di democrazia rappresentativa, ma si preoccupa di dimostrarsi espressione dei po-

poli attraverso la ritualità retorica delle dichiarazioni pubbliche e la periodica elezione di un parlamento distante quant'altri mai dai cittadini che dovrebbe rappresentare. Eccoli dunque di fronte al paradosso postdemocratico denunciato da Crouch: «la classe politica vuole escludere il più possibile la massa dei cittadini dal coinvolgimento diretto» nel processo decisionale, ma allo stesso tempo vuole che essi le offrano il loro sostegno. Si può quindi dire che viene incoraggiato «il massimo livello di minima partecipazione» (Crouch 2003: 126).

### 3. *Un'altra idea di rappresentanza*

Eppure non è detto che si debbano suonare le campane a morto per la partecipazione attiva della cittadinanza o la rappresentanza, né, tanto meno, per la sovranità popolare. Si tratta semmai, secondo altri, di ricondurre rappresentanza e sovranità a una definizione forse più antica, certamente più complessa. Pierre Rosanvallon richiama la celeberrima distinzione effettuata da Montesquieu nel capo sesto dell'undicesimo libro dello *Spirito delle leggi* tra «facoltà di statuire» e «facoltà di impedire» (Rosanvallon 2012: 89 e ss.; Montesquieu 1973: I, 282 e s.). La prima, da intendersi come potere di ordinare o di correggere quanto ordinato da altri, ci appare di sicuro più prossima a una sovranità di matrice bodiniana, che si colloca alle radici del modo di pensare la politica nella modernità. La seconda facoltà, consistente nel potere di annullare quanto da altri deliberato, è all'origine di un differente aspetto della sovranità, che, riprendendo un'espressione già usata da Michel Foucault, Rosanvallon definisce «di interdizione». Se però Foucault identificava la sovranità d'interdizione col potere di vietare sostenuto da sanzioni penali — potere che trova la sua più drastica manifestazione nella pena di morte (Foucault 1977: 13 e ss.; Id. 2010: 206 e ss.; Id. 2013: 119 e ss.) — Rosanvallon scorge in essa la fonte di un rapporto spesso difficile, a volte conflittuale, ma comunque dinamizzante e vitalizzante, tra la sfera pubblica e il livello politico propriamente decisionale. La sua è pertanto una pro-

spettiva più facilmente avvicinabile alle riflessioni habermasiane sul ruolo giocato fin dall'età moderna dall'opinione pubblica, che certamente viene a occupare uno spazio progressivamente crescente nel decorso storico fino a costituire, nelle democrazie avanzate, un vero centro di potere alternativo, o meglio, un contropotere. Habermas fa risalire le sue origini al XVII secolo e la sua strutturazione all'età dei Lumi, durante la quale, a suo avviso, tanto la teoria quanto il potere politico si dimostrano consapevoli della sua rilevanza (Habermas 2001: 103 e ss.). Per Rosanvallon l'emergere del potere d'interdizione va invece collocato istituzionalmente nella Rivoluzione francese, nel corso della quale l'attribuzione della sovranità alla Nazione, che la esercita attraverso i suoi rappresentanti, si accompagna all'esplosione d'importanza dell'opinione pubblica, che assurge a ruolo apertamente tribunizio con Marat (Rosanvallon 2012: 32 e ss.). Al potere d'interdizione egli accosta, come manifestazioni di democrazia vissuta nell'ambito del sociale, il potere di sorveglianza e quello di giudizio (ivi: 13 e ss.).

È in effetti nella stagione delle rivoluzioni e della prima ondata di democratizzazione dell'Occidente che, insieme all'attribuzione al popolo della sovranità di deliberare, dall'opinione pubblica emerge quella di controllare, giudicare e interdire. Il regolamento del club dei Cordiglieri prevede, tra l'altro, l'obbligo di «denunciare al tribunale dell'opinione pubblica gli abusi dei diversi poteri e ogni sorta di attentato ai diritti umani» (ivi: 37). Anche Thomas Jefferson dimostra di aver recepito il linguaggio del radicalismo francese, del quale si era del resto nutrito negli anni parigini. Nel discorso d'insediamento del 1801 egli afferma che tra i principi vitali delle repubbliche, insieme al diritto del popolo ad eleggere i propri rappresentanti e al rispetto rigoroso delle decisioni della maggioranza, vi è la diffusione dell'informazione e il dovere di «portare alla sbarra davanti alla ragione pubblica ogni e qualsiasi abuso» della vita politica (Jefferson 1905: IX, 198). Nel progetto di *Codice costituzionale* elaborato da Jeremy Bentham nel periodo delle lotte per la riforma del parlamento in Inghilterra si istituisce il Tribunale dell'Opinione Pubblica, attribuendogli statura primaria e collocandolo nella sezione quarta del capo V, che tratta dell'«autorità costituente», ossia

«il Corpo Elettorale al completo», al quale tutte le altre autorità sono subordinate (Bentham 1991: 29, 35 e ss.).

In breve, il contropotere democratico, ciò che Rosanvallon chiama «controdemocrazia», non è in lotta contro la democrazia rappresentativa, ma contro il suo deperimento, che appare evidente quando all'appiattirsi della sovranità democratica sul ruolo di statuizione fanno specularmente riscontro l'affievolirsi della fiducia dell'elettorato e il ritrarsi autoreferenziale della classe politica. Quest'ultima appare fin troppo propensa, nell'età postdemocratica, a dimenticare che per il principio di pari dignità dei cittadini il mandato di difesa dei diritti fondamentali va congiunto col continuo ampliamento dei diritti sociali, cosa che richiede un impegno attivo della sfera politica nel sociale. Crouch ricorda che, al contrario, lo scollamento tra sfera sovrana e sfera sociale si mostra con particolare chiarezza quando, di fronte a richieste e rivendicazioni della società civile difficili da armonizzare con l'architettura istituzionale presente o progettata, il livello politico si ripiega su se stesso ed evita il confronto, parlando invariabilmente di degenerazioni populiste, se non di attacchi alla democrazia stessa (Crouch 2003: 130 e ss.). In una realtà nella quale interi settori della popolazione hanno ragioni sufficienti per sentirsi ignorati dalla sfera sovrana, il ruolo di sorveglianza, giudizio e interdizione dell'opinione pubblica può quindi ravvivare il rapporto tra la cittadinanza e le istituzioni.

È però anche vero, come è stato sottolineato dallo stesso Rosanvallon, che la controdemocrazia corre perennemente il rischio di restare chiusa nel recinto del rifiuto. Infatti, «in questa nuova epoca problematica della democrazia, i cittadini non pensano più di conquistare il potere per esercitarlo. Il loro obiettivo implicito è piuttosto di contenerlo e ridurlo» (Rosanvallon 2012: 183). A fronte di una sostanziale sfiducia nell'esistenza di un'alternativa di sistema credibile e praticabile si fanno strada, in un contesto di progressiva spoliticizzazione, richiami a contrapposizioni impolitiche o apertamente prepolitiche: «il popolo» (descritto alla stregua di un'ideale comunità identitaria in realtà inesistente) *versus* gli stranieri, i banchieri, i tecnocrati, i burocrati, etc. Così mentre si deplora la debolezza della politica, contestualmente si lavora ad ac-

centuarla, lasciando il campo libero all'azione del populismo, che ai nostri giorni costituisce la più diffusa e pericolosa patologia del sistema politico, compreso quello che riconosce la sovranità d'interdizione (Rosanvallon 2012: 180 e ss.; Galli 2011: 64 e s.). Del resto, come è stato notato, «il rischio che il popolo sia strumentalmente arruolato perfino contro se stesso è intrinseco ai regimi democratici» (Mastropaolo 2011: 77, 264 e ss.).

Inoltre, quando si tende ad allargare l'ambito della politica alla sfera pubblica in senso lato, non si può ignorare il pericolo di svalutare gli aspetti normativi della rappresentanza. Secondo Nadia Urbinati, infatti, la rappresentanza è parte essenziale dei processi di democratizzazione nel mondo moderno; è coerente con un rapporto democratico tra Stato e società civile; riconosce e valorizza il ruolo e il peso dell'opinione; e, infine, rappresenta un'alternativa rispetto ai due estremi dell'aristocrazia elettiva e della democrazia diretta:

la rappresentanza [...] *fa sì che* la sovranità esista e agisca in uno spazio giuridico e sociale composto di individui che godono degli *stessi diritti*, i quali non sono definiti sulla base dello status sociale né in relazione al luogo in cui le persone vivono (Urbinati 2010: XIII, 15).

Anche Mario Dogliani, in un recente scritto, segnala il rischio che definizioni troppo ampie della democrazia rappresentativa privino di spessore normativo il concetto di rappresentanza, sottolineando come, malgrado tutto, il Parlamento resti il soggetto al quale tutti si rivolgono per la costruzione di quella unità politica che è presupposto dell'effettività dell'ordinamento giuridico (Dogliani 2014: 17). Il riferimento alla normatività non è certo casuale in uno scritto destinato a una raccolta di studi in onore di Gaetano Silvestri, visto che proprio quest'ultimo ha evidenziato il ruolo decisivo che i valori assumono, venendo a costituire «il fondamento assiologico dell'ordinamento» in una democrazia che voglia evitare i pericoli derivanti da una sovranità interamente soggettivizzata (Silvestri 2005: 69-84).

Per concludere. Se, come ha scritto Manuel Castells, «la crisi più importante della democrazia entro le condizioni della

politica mediatica è il confinamento della democrazia nell'ambito istituzionale di una società in cui il significato si produce nella sfera dei media» (Castells 2009: 378), appare vero che la versione elettorale della democrazia non esaurisce né il significato della rappresentanza né quello della democrazia (Urbinati 2010: XV), così come è un fatto che l'attività democratica e la rappresentanza si dispiegano oltre l'orizzonte strettamente istituzionale (Rosanvallon 2012: 177; Manin 2010: 281 e ss.). La sovranità democratica di sorveglianza, giudizio e interdizione trova la sua rappresentanza appunto nei mezzi di comunicazione e di espressione dell'opinione pubblica in senso lato: stampa, rete, associazionismo, movimenti. Come potere di critica, opposizione e diniego, essa può sorreggere la rappresentanza deliberante in fasi particolarmente delicate e controverse della vita democratica, soprattutto nel contrastare derive decisioniste o tecnocratiche, di natura sostanzialmente oligarchica (Rancière 2007: 87 e ss.). Già duecento anni or sono Bentham ammoniva: quando esce l'Opinione Pubblica, entra l'Oscurità, compagna inseparabile del potere assoluto (Bentham 1993: 294). È però altrettanto vero che, affinché sia possibile alla «controdemocrazia» sostenere la democrazia rappresentativa, sono necessarie alcune condizioni. Altri studiosi italiani ben più autorevoli di chi scrive si sono recentemente soffermati sull'importanza di una sorta di «costituzionalizzazione» dei *media* (Ferrara 2012: 94 e s.; Petrucciani: 201 e ss.) Qui ci si limita a menzionare due condizioni, peraltro note a tutti, che appaiono indispensabili per un corretto funzionamento del rapporto vitalizzante tra «sovranità deliberante» e «sovranità d'interdizione» auspicato da Rosanvallon. In primo luogo, la sfera rappresentativa sovrana deve astenersi da proprietà, gestione e direzione dei mezzi e delle reti di comunicazione, poiché il loro controllo da parte della politica non rafforza la rappresentanza ma deprime quella che Mill chiamava la capacità di autotutela dei cittadini, indispensabile per il governo rappresentativo (Mill 1999: 51 e ss., 60 e ss.). In termini attuali: quanto più coloro che detengono il controllo dei punti di connessione tra reti strategiche sono «espressioni di dominio a senso unico», tanto più il potere soffoca il dinamismo e l'iniziativa nelle «fonti di struttura-

zione sociale e di cambiamento sociale» (Castells 2009: 48 e s.). In secondo luogo, la «controdemocrazia» deve riconoscere che il terreno e l'ambito che le sono propri sono interni alla società civile. In altre parole, essa deve rinunciare alla tentazione di entrare nella rappresentanza deliberante al solo scopo di rifiutare e bloccare, facendosi beffe, alla stregua di Marat, del ruolo di essa, perché con ciò non si ottiene la fine degli abusi, ma il declino del valore normativo della democrazia rappresentativa.

### Bibliografia

- ADAM BARBARA, 1995, *Timewatch. The Social Analysis of Time*, Cambridge: Polity Press.
- ADAM BARBARA, 2003, "Reflexive Modernization Temporalized", *Theory, Culture & Society*, n. 20, pp. 59-78.
- ARON RAYMOND, 1973 [1965], *Teoria dei regimi politici*, Milano: Edizioni di Comunità.
- BALIBAR ÉTIENNE, 2012, *Cittadinanza*, Torino: Bollati Boringhieri.
- BECK ULRICH, GIDDENS ANTHONY, LASH SCOTT, 1999 [1996], *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Trieste: Asterios.
- BECK ULRICH, 2001 [1989], *La società globale del rischio*, Trieste: Asterios.
- BECK ULRICH, 2005 [2004], *Lo sguardo cosmopolita*, Roma: Carocci.
- BENHABIB SEYLA, 2008 [2006], *Cittadini globali*, Bologna: Il Mulino.
- BENOIST JOCELYN, 1998, *La fin de l'histoire comme forme ultime du paradigme historiciste*, in Jocelyn Benoist, Fabio Merlini (a cura di) *Après la fin de l'histoire. Temps, monde, historicité*, Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, pp. 17-59.
- BENTHAM JEREMY, 1991 [1830], *Constitutional Code vol. I*, ed. by Frederick Rosen and James Henderson Burns, Oxford: Clarendon.
- BENTHAM JEREMY, 1993 [1830], *Official Aptitude Maximized; Expense Minimized: As shewn in the several Papers comprised in this Volume*, ora in *Official Aptitude Maximized; Expense Minimized*, ed. by Philip Schofield, Oxford: Clarendon.
- BORRADORI GIOVANNA, 2003, *Filosofia del terrore. Dialoghi con Jürgen Habermas e Jacques Derrida*, Roma-Bari: Laterza.
- BROWN WENDY, 2005, *Edgework. Critical Essays on Knowledge and Politics*, Princeton: Princeton University Press.

- BUTTÀ GIUSEPPE, 1993, *Scienza e politica in Arthur F. Bentley*, Torino: Giappichelli.
- CASTELLS MANUEL, 2009, *Comunicazione e potere*, Milano: Università Bocconi Editore.
- CROUCH COLIN, 2003, *Postdemocrazia*, Roma-Bari: Laterza.
- DERRIDA JACQUES, 2003, *Stati canaglia*, Milano: Raffaello Cortina.
- DI SCIULLO FRANCO MARIA, 2012, *Dopo la storia. La democrazia tra ostilità e ragione pubblica. 1989-2001*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- DOGLIANI MARIO, 2014, "La rappresentanza politica come rappresentanza del 'valore' di uno Stato concreto", *Democrazia e diritto*, n. 2, pp. 7-26.
- DOWNS ANTHONY, 1988 [1957], *Teoria economica della democrazia*, Bologna: Il Mulino.
- DUNN JOHN, 2006 [2005], *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Milano: Università Bocconi Editore.
- FERRARA ALESSANDRO, 2012, *Democrazia e apertura*, Milano: Bruno Mondadori.
- FOUCAULT MICHEL, 1977, *Microfisica del potere*, a cura di Alessandro Fontana e Pasquale Pasquino, Torino: Einaudi.
- FOUCAULT MICHEL, 2010 [1997], *Bisogna difendere la società*, Milano: Feltrinelli.
- FOUCAULT MICHEL, 2013 [1976], *La volontà di sapere*, Milano: Feltrinelli.
- FUKUYAMA FRANCIS, 1989, "The End of History", *The National Interest*, n. 16, pp. 3-18.
- FUKUYAMA FRANCIS, 1991, "Liberal Democracy as a Global Phenomenon", *Political Science and Politics*, n. XXIV, pp. 659-664.
- FUKUYAMA FRANCIS, 1992, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano: Rizzoli.
- GALLI CARLO, 2011, *Il disagio della democrazia*, Torino: Einaudi.
- GRILLI DI CORTONA PIETRO, 1989, *Le crisi politiche nei regimi comunisti: Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni Ottanta*, Milano: Franco Angeli.
- GRILLI DI CORTONA PIETRO, 1997, *Da uno a molti: democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna: Il Mulino.
- GRILLI DI CORTONA PIETRO, 2009, *Come gli Stati diventano democratici*, Roma-Bari: Laterza.
- HABERMAS JÜRGEN, 1991 [1988], *Il pensiero postmetafisico*, Roma-Bari: Laterza.
- HABERMAS JÜRGEN, 1996 [1992], *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano: Guerini e associati.
- HABERMAS JÜRGEN, 1999 [1998], *La costellazione postnazionale*, Milano: Feltrinelli.

- HABERMAS JÜRGEN, 2001 [1961], *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari: Laterza.
- HARDT MICHAEL, NEGRI ANTONIO, 2002, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano: Rizzoli.
- HUNTINGTON SAMUEL PHILIP, 1995 [1993], *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna: Il Mulino.
- JEFFERSON THOMAS, 1905 [1801], *First Inaugural Address*, in *The Works of Thomas Jefferson*, Federal Edition, 12 voll., New York and London: G.P. Putnam's Sons, vol. IX, pp. 193-201.
- KIRCHHEIMER OTTO, 1966, *The Transformation of Western European Party System*, in Joseph La Palombara, Myron Weiner (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200.
- KROUWEL ANDRÉ, 2003, "Otto Kirchheimer and the Catch-All Party", *West European Politics*, n. XXVI, pp. 23-40.
- LYOTARD JEAN-FRANÇOIS, 1981 [1979], *La condizione postmoderna*, Milano: Feltrinelli.
- MANIN BERNARD, 2010 [1995], *Principi del governo rappresentativo*, Bologna: Il Mulino.
- MASTROPAOLO ALFIO, 2011, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, Bollati Boringhieri.
- MAZZÙ DOMENICA, 1999, *Voci dal Tartaro. Per un'ermeneutica simbolica dello Stato*, Pisa: ETS.
- MILL JOHN STUART, 1999 [1861], *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma: Editori Riuniti.
- MONTESQUIEU CHARLES DE SECONDAT, 1973 [1748], *Lo spirito delle leggi*, 2 voll., Torino: UTET.
- MOUFFE CHANTAL, 2000, *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- MOUFFE CHANTAL, 2007 [2005], *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano: Bruno Mondadori.
- PETRUCCIANI STEFANO, 2014, *Democrazia*, Torino: Einaudi.
- RANCIÈRE JACQUES, 2007 [2005], *L'odio per la democrazia*, Napoli, Cronopio.
- RAWLS JOHN, 2012 [1993], *Liberalismo politico*, nuova edizione ampliata, Torino: Einaudi.
- ROSANVALLON PIERRE, 2012 [2006], *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma: Castelvecchi.
- SILVESTRI GAETANO, 2005, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori*, Torino: Giappichelli.
- SKINNER QUENTIN, 2005, "Hobbes on Representation", *European Journal of Philosophy*, n. XIII, pp. 155-184.
- SKINNER QUENTIN, 2007, *Hobbes on Persons, Authors and Representatives*, in Patricia Springborg (ed. by), *The Cambridge Companion*

to *Hobbes's Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 157-180.

TILLY CHARLES, 2009 [2007], *La democrazia*, Bologna: Il Mulino.

URBINATI NADIA, 2010 [2006], *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, Donzelli.

WEBER MAX, 1999 [1922], *Economia e società*, 4 voll., Milano: Edizioni di Comunità.

WOLINETZ STEVEN, 1979, "The Transformation of Western European Party System revisited", *West European Politics*, n. II, pp. 4-28.

### *Abstract*

LA QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA NELL'ETÀ DELLA POST-DEMOCRAZIA

(POLITICAL REPRESENTATION IN THE AGE OF POST-DEMOCRACY)

*Keywords:* Democracy, Post-democracy, Counter-democracy, Representation.

In the last decade of the twentieth century, after the third wave of democratizations, normativism characterized political theory: reaching democratic stability through the use of public reason was its principal aim. Representative democracy seemed to be safe and without dangerous internal enemies. Since the first years of the new century, democratic regimes appeared to be weaker and often in a critical condition, mainly because of post-ideological political parties inability to build a deep and strong connection between citizens and their representatives. This paper follows the theories of the crisis of liberal democracy, juxtaposing two widely discussed models: Colin Crouch's «post-democracy» and Pierre Rosanvallon's «counter-democracy».

FRANCO M. DI SCIULLO

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

fdisciullo@unime.it



LUIGI CHIARA

CRISI DELLO STATO NAZIONALE E  
RAPPRESENTANZA POLITICA

*Premessa*

Nel presente lavoro si svolgono alcune brevi considerazioni sulla crisi dello Stato nazionale in riferimento alla questione della rappresentanza politica. L'esperienza a cui si guarda è quella relativa ai paesi dell'Europa continentale e occidentale ed il periodo storico di riferimento è quello successivo alla nascita dello Stato liberale ottocentesco. Si omettono qui pure le osservazioni relative alla nascita dei regimi totalitari (lo Stato totalitario) tra gli anni Venti e Trenta del Novecento, la cui trattazione, soprattutto in rapporto ai temi della rappresentanza, richiederebbe un apposito spazio. L'analisi, dunque, è condotta essenzialmente attorno al tema che attiene il rapporto tra lo Stato costituzionale (nelle sue diverse versioni otto-novecentesche), l'ampliamento della rappresentanza politica dopo nascita della società di massa e la globalizzazione (intesa come internazionalizzazione dei fenomeni economici e della produzione giuridica). L'intento è quello di cogliere, attraverso l'osservazione (e il compiersi) di tali processi, le forme di condizionamento e della sovranità statale (la crisi dello Stato), e della rappresentanza politica e della tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini.

1. *Appunti per una storia della crisi dello Stato nazionale*

Quella sulla crisi dello Stato nazionale è una discussione svoltasi senza soluzione di continuità almeno sin dagli inizi del secolo scorso. Nel corso degli anni di certo i motivi di riflessione che hanno attivato di volta in volta il confronto, soprattutto tra i giuristi, sono mutati, orientando conseguentemente l'analisi su aspetti diversi, e dello Stato e del diritto sta-

tale, e però in fondo mi pare possa dirsi che il tema centrale sia rimasto quello della capacità che ha lo Stato, in quanto costruzione artificiale della convivenza umana e istituzione politica (nel senso weberiano), di governare la società e di tenere il passo con i cambiamenti<sup>1</sup>. In ultima analisi, e semplificando, si è trattato essenzialmente del dipanarsi di una dialettica che ha accompagnato lo sviluppo storico, e della società civile e della società politica e, quindi, del rapporto tra queste, con un progressivo aumento e una rinnovata consapevolezza negli studi (soprattutto in ambito costituzionalista) dell'importanza dell'ingresso delle masse nella vita politica (il suffragio universale) e dello sviluppo dei partiti politici organizzati quali strumenti di espressione della volontà popolare<sup>2</sup>. Se guardiamo agli anni a cavallo tra il XIX e XX secolo, tali riflessioni si inserivano, del resto, nel più generale dibattito che la teoria costituzionale avviava, in particolar modo in Francia, Germania e Italia, soffermandosi prevalentemente «sul problema del rapporto tra Stato e società»<sup>3</sup>. Senza qui entrare sullo sfondo delle teorie e del dibattito<sup>4</sup>, le questioni reali a cui guardava, per esempio, uno studioso come Santi Romano erano in fondo quelle relative alla formazione della moderna società di massa durante il periodo giolittiano, e indi all'allargamento del suffragio elettorale e alla crescita di tutta una serie di altri fenomeni, per esempio il sistema amministrativo, le gestioni pubbliche dei servizi, la burocrazia, l'ampliamento dell'istruzione, lo sviluppo della legislazione sociale, ma soprattutto lo sviluppo del sindacalismo e ancor più del sindacalismo amministrativo (cioè le rappresentanze dei dipendenti pubblici). Si trattava dello sviluppo di fenomeni che dagli studiosi coevi di scienza politica e dai politologi venivano letti nei termini dello «sgretolamento della sovranità, crisi del parlamentarismo», sebbene la riflessione romaniana fosse

---

<sup>1</sup> In realtà alcuni autori hanno messo in discussione lo stesso concetto di crisi (Viola 2011: 7-8).

<sup>2</sup> Lanchester (2011: 5)

<sup>3</sup> Moschella (1999: 79-80).

<sup>4</sup> Per una accurata rassegna bibliografica dei temi che attengono soprattutto al dibattito sulla rappresentanza politica, per il periodo considerato, si rinvia a Moschella (1999: 78-79).

centrata soprattutto sulla «salvaguardia dell'unità e impersonalità dello Stato, della garanzia dell'interesse generale» e non tanto sullo «sviluppo degli eventi»<sup>5</sup>. Ma si trattava solo dell'inizio di una riflessione critica che negli anni successivi veniva ripresa dallo stesso Santi Romano, da Capograssi, Ferraciu, Volpicelli, Forti, Orlando, Mosca, Ranelletti, Rocco, Del Vecchio e, negli anni del dopoguerra, da altri studiosi, storici del diritto e giuristi, come per esempio, Tarello, Mazzacane, Ferrajoli, Grossi, Silvestri, Cassese<sup>6</sup>, per rimanere qui solo al piano nazionale e trascurando i lavori di impostazione diversa da quella giuridica, poiché occorrerebbe uno spazio ben più esteso esclusivamente per le citazioni bibliografiche<sup>7</sup>. Andando al tema che ci si è proposti di sviluppare, così come evidenzia una parte del dibattito che sopra in estrema sintesi si è richiamato, nella seconda parte del secolo XIX l'introduzione del suffragio universale e, dunque, l'ampliamento della rappresentanza politica, di fatto, così come l'emergere di nuove richieste (come, per esempio, una più equa distribuzione del reddito o l'adozione di maggiori garanzie sociali per i lavoratori e i ceti meno abbienti) incoraggiate e rappresentate dai partiti moderni e dai sindacati, se da un lato contribuivano al superamento dello Stato monoclasse, dall'altro incoraggiavano la tendenza dello Stato liberale ottocentesco (la cui definitiva crisi nel Novecento è determinata dalla grande depressione economica del 1929 e dalla Seconda Guerra mondiale), ad ampliare le proprie funzioni e il proprio intervento, estendendolo, per esempio, alla sfera dei processi economici, attraverso una espansione dell'amministrazione e della burocrazia oltre che della spesa pubblica<sup>8</sup>. Non è il caso qui, come si è detto in premessa, entrare nel merito di come gli Stati totalitari abbiano interpretato tale ampliamento di funzioni, avendo peraltro le diverse esperienze maturate nell'Europa continentale tratti storici molto differenti tra di loro, se non per evidenziare co-

---

<sup>5</sup> Cassese (2012: 5-8). Al piano della vicenda storica per le vicende sopra richiamate si veda soprattutto Gentile (1982; 1990).

<sup>6</sup> Cassese (2012: 7); Viola (2011: 7-17).

<sup>7</sup> Ma tra gli autori sopra citati in particolare e più di recente, si veda Silvestri (2009); Grossi (2011: 1-22); Cassese (1989: 474-480).

<sup>8</sup> Matteucci (1984: 23).

me, in via generale, dopo la fine della prima guerra mondiale si pongano le premesse per una deriva che in condizioni di particolare crisi economica, paralisi parlamentare e crisi di legittimazione, conducono al rovesciamento dello Stato di diritto in regime totalitario<sup>9</sup>, dando luogo ad una forma di dominio politico che, secondo la definizione di Portinaro, sotto il versante giuridico può leggersi come la nascita di uno Stato «amministrativo-governativo», il quale dispiega la sua azione nella più assoluta discrezionalità, utilizza strumenti eccezionali di repressione, controllo e propaganda e si fonda sul principio della *leadership* assoluta<sup>10</sup>. Dopo la fine della seconda guerra mondiale e la sconfitta dei totalitarismi, si apriva per lo Stato nazionale in Europa una intensa fase di ricostruzione, e al piano economico, e al piano giuridico (le costituzioni), non sempre, tuttavia, centrata sui valori della democrazia. Il mondo si avviava verso un assetto politico bipolare, cioè fortemente condizionato dalla competizione tra USA e URSS, mentre il modello dello Stato-nazione si affermava ovunque, seppure molte volte le nuove istituzioni politiche nate dalla dissoluzione dei vecchi imperi coloniali (processo di decolonizzazione), si sono sviluppate sulla base di modelli diversi da quelli dell'Europa occidentale, assumendo di sovente, nel loro processo di formazione, un peso eccessivo la costruzione politica rispetto a quella nazionale e viceversa. Nello stesso periodo, mentre, da un lato, la ricostruzione post-bellica ha incoraggiato, soprattutto nei paesi dell'Europa occidentale, la nascita di un insieme di politiche che attraverso l'intervento pubblico potessero lenire gli squilibri interni agli Stati (le politiche del *welfare*) e, su scala planetaria, tra gli Stati (il regime di tassi a

---

<sup>9</sup> Per il processo storico tra gli altri si veda Gaeta (1989).

<sup>10</sup> Sul punto Portinaro (2005: 512). Per una rassegna delle teorie classiche del totalitarismo e una sua definizione su base fenomenologica cfr. Stoppino (1983) e le indicazioni bibliografiche ivi contenute. Quanto all'Europa orientale, in Russia la rivoluzione bolscevica blocca in maniera definitiva le già deboli ambizioni riformiste in senso liberale del regime autocratico zarista, dando luogo ad un'esperienza politica che nell'impostazione marxista avrebbe dovuto condurre all'instaurazione di una società senza classi e alla scomparsa dello Stato. Sui caratteri della rivoluzione bolscevica in Russia, tra gli altri, il recente contributo di Cinnella (2012).

cambio fisso determinato dagli accordi di Bretton Woods e sino al 1974 un controllo più rigido sui movimenti di capitale<sup>11</sup>); dall'altro, la richiesta di una effettiva partecipazione delle masse al processo di formazione delle scelte politiche ha posto con forza il «problema di ricondurre *anche* il principio di eguaglianza nell'alveo del dominio delle costituzioni, fino a quel momento custodi del solo principio di libertà, nella sua accezione "*negativa*"»<sup>12</sup>. È qui da rilevare come tale problema non sempre sia stato di facile soluzione, sia perché il principio di libertà e quello di eguaglianza hanno avuto itinerari storici e sono stati accolti nelle costituzioni otto-novecentesche dei diversi paesi europei in tempi e modi differenti<sup>13</sup>, sia perché una parte della dottrina giuridica ha sostenuto che le categorie di diritti a cui questi principi rinviano (da una parte i diritti civili e politici, dall'altra quelli sociali) fossero tra di loro in un conflitto insanabile, ma, soprattutto, perché la contrapposizione fra principio di eguaglianza e diritti di libertà, in alcuni casi concreti, è stato il risultato di «precipue opzioni politiche»<sup>14</sup>. Si guardi per esempio al caso italiano, dove la scelta di porre a fondamento della costituzione il principio di eguaglianza è stato il frutto di una precisa intesa tra le due maggiori forze politiche (DC e PCI) con indubbie ripercussioni sulla storia politica italiana<sup>15</sup>. Ma, al netto di tali considerazioni, mi pare possa qui, comunque, condividersi l'osservazione secondo cui, così come la democrazia contemporanea non può fare a meno della libertà, poiché senza la «tutela dei diritti fondamentali essa si ridurrebbe a mera apparenza», allo stesso modo essa non può fare a meno dell'eguaglianza attraverso cui si sostanzia e viene riconosciuta «l'universalità del suffra-

---

<sup>11</sup> Cfr. Dore (2001). Più in generale per una valutazione delle politiche keynesiane e la globalizzazione, cfr. Preti (2012: 437-471).

<sup>12</sup> Vanacore (2014: 1-19).

<sup>13</sup> Cfr. sul punto le osservazioni di Tega (2012: 6-7), che opportunamente fa notare come i diritti sociali entrino «nella storia del costituzionalismo europeo solo con la costituzione di Weimar del 1919, dopo la fondazione dell'ILO».

<sup>14</sup> Tega (2012: 2) e le relative indicazioni bibliografiche.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione della quale negli anni dal secondo dopoguerra in avanti si vedano le sintesi di Colarizi (1984: 363 ss.) e Craveri (1995).

gio»<sup>16</sup>. In buona sostanza, mentre Stato di diritto e Stato sociale appaiono come due realtà istituzionali tra loro non inconciliabili<sup>17</sup>, lo Stato sociale, in quanto fondato sulla democrazia e indi sul pluralismo sociale e politico, non solo rappresenta il superamento dello Stato di diritto liberale, ma anche la piena realizzazione dei diritti civili e politici, i quali, come mi pare corretto dire, «possono essere pienamente esercitati solo garantendo a ciascuno quel minimo di accesso ai diritti sociali che consenta di vivere con dignità»<sup>18</sup>. D'altra parte è utile qui rammentare come lo Stato sociale, in quanto istituzione che in pratica è chiamata a svolgere una «sintesi del pluralismo politico», abbia reso definitivamente «recessiva» la concezione della rappresentanza tipica del liberalismo ottocentesco secondo cui questa costituiva una funzione dello Stato e dunque poteva essere esercitata anche al di fuori del momento elettorale<sup>19</sup>.

La progressiva divisione del mondo contemporaneo in circa 200 stati nazionali ha dato infine luogo ad un sistema che si è cercato di coordinare, sulla base del riconoscimento del principio nazionale e della divisione del mondo in stati nazionali, attraverso la creazione di diverse organizzazioni internazionali (ONU, FMI, Banca Mondiale, Tribunali Internazionali, alleanze regionali e così via)<sup>20</sup>, le quali svolgono funzioni che in qualche modo a volte si sovrappongono alle decisioni dei singoli stati nazionali o che sono il frutto dell'influenza di quelli più forti<sup>21</sup>.

Sotto il versante delle istituzioni della società civile, a partire almeno dalla seconda metà degli anni Settanta, l'economia ha assunto, rispetto alle fasi precedenti, alcune caratteristiche di tipo qualitativo che dipendono in buona sostanza dal ridimensionamento senza precedenti delle barriere spaziali e temporali. Queste ultime, infatti, per effetto delle

---

<sup>16</sup> Vanacore (2014: 2).

<sup>17</sup> Cfr. *a contrario* sul punto, tra gli altri Forsthoff (1973: 40 e ss).

<sup>18</sup> Tega (2012: 8) e i relativi riferimenti bibliografici.

<sup>19</sup> Vanacore (2014: 3) e i relativi riferimenti bibliografici.

<sup>20</sup> Per un'analisi del funzionamento di alcune di queste istituzioni, cfr. Panella, Spatafora (2011).

<sup>21</sup> Cfr. Martignetti (2004: 668), Portinaro (2005: 514), Borghini (2003: 15), Cesa (2005: 248).

nuove scoperte scientifiche e l'introduzione di nuove tecnologie, quasi si annullano<sup>22</sup>, in una maniera tale che ciò che accade in un luogo tende a dispiegare i suoi effetti quasi simultaneamente in altri luoghi del globo terrestre non importa quanto distanti tra di loro<sup>23</sup>; si tratta del consolidarsi di una ulteriore interdipendenza dei processi di tipo economico (ma anche sociale e politico), che gli studiosi inquadrano nella categoria del fenomeno della globalizzazione. Senza entrare qui nel merito del dibattito, molto ricco e articolato, relativo alla globalizzazione<sup>24</sup>, se è vero che storicamente i processi di interdipendenza tra gli Stati appartengono ad un passato meno

---

<sup>22</sup> Sul punto e per un'analisi delle trasformazioni del concetto di spazio e di tempo in quanto espressioni di una realtà post-moderna Harvey (1993); Zygmunt Bauman definisce tale trasformazione come «compressione dello spazio e del tempo» (Bauman 2001: 5).

<sup>23</sup> Gagliardi (2013: 1-2). Nel saggio l'autore spiega molto bene come in realtà la globalizzazione riassume in sé (in maniera simultanea e ad un livello di maggior integrazione), alcune delle tendenze che l'economia capitalistica storicamente ha assunto e cioè: l'internazionalizzazione (dei flussi commerciali, dei beni immateriali, del capitale e delle persone), che si determina in un ambito di rapporti di interdipendenza tra economie nazionali, le quali però rimangono in una condizione di autonomia dai mercati internazionali; la multinazionalizzazione, cioè il trasferimento e la delocalizzazione delle risorse sotto forma di capitale e lavoro da un'economia nazionale a un'altra e dunque la nascita delle imprese multinazionali in grado di influenzare l'economia di più nazioni.

<sup>24</sup> Si tratta di un dibattito sviluppatosi più o meno senza soluzione di continuità dopo la fine del comunismo e del mondo bipolare e che effettivamente sembra abbia in gran parte ripreso, come alcuni autori sostengono, i temi dell'interdipendenza e della dipendenza a suo tempo trattati tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso. Secondo alcuni autori, infatti, la fine della Guerra fredda avrebbe determinato la stessa esigenza che l'allentamento delle tensioni tra Est e Ovest aveva a suo tempo determinato, cioè quella di approntare nuovi grandi schemi teorico concettuali entro cui leggere i processi economici e tecnici di tipo integrativo in coincidenza di cesure così importanti nei rapporti tra i due "blocchi". Sul punto Cesa (2002: 389-423, 392-399; Id. 1996). Occorre qui, comunque, evidenziare come la globalizzazione rappresenti, piuttosto che un fenomeno a sé, una chiave di lettura o anche se si vuole una categoria d'analisi, che gli studiosi delle discipline sociali hanno utilizzato per leggere lo sviluppo delle istituzioni di una società, talvolta in una chiave post-moderna, talvolta in una linea di continuità con il passato. Sotto questo ultimo specifico versante alcune delle caratteristiche oggi proprie della globalizzazione sono riconducibili ad un periodo storico che, a seconda del grado di intensità dei processi osservati, può variare da uno o più secoli.

recente<sup>25</sup>, è pure vero che tale globalizzazione di “lunga durata” ha subito negli ultimi decenni del XX secolo una accelerazione intensissima che è dipesa essenzialmente oltre, come già evidenziato, dalla enorme velocità attraverso cui si sono diffuse le trasformazioni tecnologiche, dalla diffusione delle teorie neoliberiste. Gradualmente, nel corso del Novecento, la competizione tra i maggiori paesi industrializzati si è spostata dal piano degli investimenti in macchine e forza lavoro a quello degli investimenti in ricerca e sviluppo. Gli investimenti, dunque, hanno finito per avvantaggiare i processi di innovazione produttiva creando nuove categorie di prodotti, servizi e beni immateriali e, contestualmente, si sono create condizioni politiche nuove per una maggior apertura delle economie nazionali, una maggior integrazione dei mercati e un aumento, tanto, della circolazione dei capitali finanziari, quanto del grado di internazionalizzazione della produzione (l’aumento delle imprese multinazionali e la loro incidenza sulle attività economiche su scala planetaria). Il capitale finanziario, e in esso l’elemento speculativo, tra quelli sopra elencati, rappresenta oggi forse l’elemento più appariscente di un’economia globalizzata. Senza entrare in eccessivi tecnicismi, la crescente importanza assegnata ai mercati finanziari e la “fortuna” avuta da una delle maggiori imprese globali, cioè quella dei servizi finanziari, è dipesa dalla adozione di un regime di cambi fluttuanti e dalla liberalizzazione dei flussi di capitale<sup>26</sup>. In definitiva le forze economiche sui mercati internazionali hanno acquisito un tale grado di indipendenza dall’influenza statale che effettivamente rischiano di ridurre (ma in parte hanno già limitato) in maniera significativa la sovranità statale<sup>27</sup> soprattutto negli ambiti relativi alla politica fiscale, alla spesa pubblica a fini redistributivi e alla politica macroeconomica<sup>28</sup>,

---

<sup>25</sup> Sul punto pure le osservazioni di Hobsbawm (1976: 83). Inoltre Melograni (2005), Dore (2001: 15-16).

<sup>26</sup> Questa è stata la tendenza dopo l’abbandono del sistema dei cambi fissi sancito con gli accordi di Bretton Woods, il cui presupposto era quello dell’attivazione di un sistema di controlli sul flusso internazionale di capitali.

<sup>27</sup> La previsione è che i diversi Stati nazionali per continuare a sopravvivere debbano adeguarsi ad una sorta di modello comune sovranazionale, sul punto Garrett (1995: 657-687); Block (1996).

<sup>28</sup> Cesa (2005: 245-258).

sebbene vi siano alcune tesi che, mentre non negano gli effetti della globalizzazione dell'economia sullo Stato, ne ridimensionano di molto la portata<sup>29</sup>.

## 2. Crisi del diritto e crisi della rappresentanza politica

Iniziando a tirare le fila del ragionamento svolto, è qui a questo punto da evidenziare come, nella seconda parte del Novecento, la globalizzazione dei processi economici abbia determinato, all'interno dei singoli paesi, diverse conseguenze che ai fini della nostra trattazione e al lato più macroscopico si possono sintetizzare in una più stretta subordinazione dei processi politici alla economia internazionale tale da mettere in crisi lo Stato sociale – e con esso la tutela di diritti sociali<sup>30</sup>. Ma è qui pure da rilevare come la crescita degli organismi in-

---

<sup>29</sup> Cesa (2002: 407-411).

<sup>30</sup> Al piano più generale, la globalizzazione ha riaperto il dibattito sulla crisi dello Stato nazionale. In alcuni casi tale dibattito ha assunto connotati di un paradigma attraverso cui definire i caratteri della post-modernità. Sul punto Borghini (2003: 11-12). Si tratta peraltro di un paradigma rispetto al quale gli studiosi hanno formulato giudizi diversi. Si pensi per esempio alle posizioni di Bauman e Beck che a partire dalla comune accettazione della globalizzazione come nuova categoria del post-moderno, hanno rispetto ad essa approcci molto diversi, percependo la globalizzazione, il primo dei due autori, come un fatto assolutamente negativo, articolando, il secondo, al contrario, uno schema di risposte possibili al fenomeno. Cfr. Bauman (2001), Beck (1999). Per una rassegna di studi e le diverse impostazioni sulla crisi della modernità e la nuova categoria del post-moderno, inoltre si veda Morin (1993), Giddens (1999), Galli (2001). Si tratta, in estrema sintesi e semplificando di molto i termini del dibattito, di una condizione che caratterizza l'attuale fase storica in cui lo Stato nazionale, per ragioni inerenti ad un evidente modifica della realtà (prodotta dalla globalizzazione) fa fatica a gestire problemi e dinamiche che ne travalicano ormai i confini territoriali. Una modifica che per esempio qualche autore enfatizza non tanto come compressione spazio temporale, ma come il prefigurarsi di "una società mondiale del rischio"; sul punto Beck (1999: 58). Del resto, ancora più esplicitamente per alcuni autori la crisi della modernità è sinonimo di crisi dello Stato, sul punto McGrew, Lewis (1992: 243), per i quali «modernità and territorial state are synonymous». A proposito della territorialità occorre poi notare come anche la letteratura giuridica con alcuni autori abbia notato come l'unità politica e territoriale sia la caratteristica fondante dello Stato moderno, sul punto Ciolli (2010: 30-31).

ternazionali e sovranazionali, incoraggiata, dopo la fine della seconda guerra mondiale, dalla maggior necessità di raccordo degli indirizzi politici ed economici dei singoli paesi, abbia determinato una “perdita di peso” del diritto statale che può pure leggersi come una più estesa “crisi” o “mutamento” del diritto<sup>31</sup>, cioè in definitiva in una graduale diminuzione degli Stati del «monopolio della produzione giuridica», su cui in particolare ha inciso la globalizzazione economica<sup>32</sup>, producendo un consistente travaso di poteri dallo Stato verso i mercati<sup>33</sup>. Si pensi per esempio allo sviluppo dei mercati finanziari, le cui “leggi”, visto l’elevato tasso di mobilità dei capitali e la marcata interdipendenza delle diverse economie nazionali, tendono con sempre maggior frequenza a scavalcare o a condizionare i sistemi regolativi predisposti dai singoli Stati.

---

<sup>31</sup> Cfr. sul punto Grossi (2012); Ferrarese (2000); e ben più indietro nel tempo Orlando (1950); AA.VV. (1953). Peraltro il contemporaneo affermarsi di uno spazio giuridico globale ha determinato una condizione in cui «accanto ai trattati, alle convenzioni e alle consuetudini emergono nuove fonti del diritto nazionale e internazionale, come gli atti normativi delle autorità regionali, la giurisprudenza delle corti penali internazionali, i verdetti delle corti arbitrali e, con particolare rilievo, le elaborazioni normative delle *translation law firms*». Tale processo di fatto non solo tende a limitare il potere legislativo degli Stati nazionali, ma in un sistema internazionale che è enormemente influenzato dalle forze economiche e finanziarie, rischia di rendere la tutela dei diritti fondamentali, o per lo meno di alcuni di essi (si pensi, per esempio, alla tutela, dell’ambiente la difesa dei consumatori, ecc.) subordinata agli interessi e alle forze dei mercati. Su questo versante per esempio si veda Ferrarese (2002: 65 ss.); Portinaro (2003: 387 ss.). Per una sintesi delle questioni sopra richiamate e per le citazioni nel testo Zolo (2009).

<sup>32</sup> È Marco Cesa che ricorda come alcuni autori individuino, oltre a quella economica, altre due dimensioni della globalizzazione, e segnatamente, la dimensione culturale che agisce tanto sul versante della diffusione dei modelli culturali occidentali e statunitensi, quanto nell’importazione, attraverso i processi migratori, di modelli culturali dai paesi africani e asiatici (formazione in occidente di una società multi-etnica e multirazziale); la dimensione politica che varia a seconda delle diverse interpretazioni, da un modello centrato sulle istituzioni internazionali e modello centrato dall’egemonia esercitata dagli USA. Sul punto e per una rassegna degli studi sulla globalizzazione e il relativo dibattito Cesa (2002: 390-407); ma anche sul versante della periodizzazione le interessanti osservazioni di Sori (2003). Per il dibattito sul versante internazionale, tra gli altri Baylis, Smith (1997); Clark (1999); Held, McGrew (2001).

<sup>33</sup> Cfr. sul punto Strange (1996).

Lo Stato nazionale e le conseguenti scelte politiche compiute dai parlamenti che sono espressione della sovranità popolare, sono oggi dunque influenzate, tanto dalla presenza delle istituzioni sovranazionali o internazionali, quanto dalle istituzioni della società civile (il mercato, le multinazionali, ecc.). Senza qui pure entrare nel merito dei meccanismi di funzionamento di dette istituzioni<sup>34</sup>, non mi pare si possa dire, infatti, che le decisioni vengano assunte da queste secondo un principio di responsabilità e di rappresentanza che li vincoli nei confronti dell'opinione pubblica; mi pare invece che con il trascorrere del tempo si corra realmente il rischio «di non riuscire ad arginare un modello che si è ormai insediato nelle istituzioni e che la dottrina definisce più efficacemente come “antisovrano”»<sup>35</sup>. Nella prospettiva appena evidenziata, la crisi della sovranità statale non rappresenta un problema solo per gli Stati, ma anche per le persone, «poiché infatti i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare»<sup>36</sup>. Si guardi ad esempio alla crisi economica internazionale apertasi nel 2008. Se è vero che i condizionamenti alla crescita economica sono costituiti dall'esistenza di un debito pubblico legato in alcuni casi (con più evidenza per esempio l'Italia, la Spagna o la Grecia, ma anche in parte la Francia) ad una serie di spese improduttive o a fenomeni di corruzione politica, clientelismo e mala amministrazione, è altrettanto vero che i vincoli finanziari imposti

---

<sup>34</sup> Sul versante dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee si veda Pocar (2000).

<sup>35</sup> Si tratta in pratica dell'affermazione di un “non modello” che si caratterizza non solo per «la produzione di regole fluide, spesso tradotte in fonti di *soft law*, accordi, patti tra governi ed esecutivi chiamati a integrare o a sostituirsi alla legittimazione nazionale e sovranazionale, ma [che] permea a volte anche il diritto nazionale», al quale chiede di recepire norme di natura pattizia, come nel caso, per esempio, del *fiscal compact* (Ciolli 2012: 3). In altri termini, e con maggior precisione, “l’anti-sovrano” «consisterebbe – durante le fasi di funzionamento ordinario dei mercati – nel complesso dei mercati finanziari e dei poteri tecnici; nei momenti di crisi è la tecnocrazia» (Gambino, Nocito 2013: 105). Sul concetto di “antisovrano”, tra gli altri Luciani (1996: 124-188).

<sup>36</sup> Luciani (2011: 164). Sulla questione della “sovranità”, oltre ai lavori citati sopra nel testo, cfr. tra gli altri Costa (1991: 51-69); Ferrajoli (1997); Silvestri (1996: 3-74); La Torre (2004).

dalle istituzioni europee per arginare la crisi di fatto limitano la possibilità dei governi dei singoli paesi di attuare politiche pubbliche che siano il risultato di scelte autonome<sup>37</sup>. Tutto ciò, come non può sfuggire, può avere effetti negativi sulla stessa efficacia dello Stato di garantire ai suoi cittadini l'effettivo godimento dei diritti politici e sociali costituzionalmente protetti, ponendosi a questo punto un problema che non solo riguarda la possibilità che si crei una "forbice" crescente tra costituzione formale e costituzione materiale, ma che anche al piano sovranazionale i diritti sociali non trovino effettiva tutela. Se si guarda all'esperienza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, per esempio, essa «desta molte perplessità in ordine alla reale portata dei diritti che proclama» e non mi pare allo stato attuale eserciti un ruolo significativo «nel bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche»<sup>38</sup>.

Accanto ai fenomeni sopra brevemente richiamati, e anzi in conseguenza soprattutto del secondo di questi (cioè il proliferare delle norme giuridiche), vi è inoltre da notare l'espandersi, tanto al piano nazionale, tanto a quello internazionale, della funzione giudiziaria, in una misura tale da compromettere, e il potere legislativo dei parlamenti e la sovranità degli Stati. Se guardiamo al solo piano internazionale oggi operano, per esempio, oltre ai diversi tribunali regionali e alla Corte Europea di Giustizia, diversi altri organismi come la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Tribunale internazionale per il diritto del mare, la Corte penale internazionale, la Corte internazionale di giustizia, e così via. Insomma, mi pare sia qui da condividere l'opinione ormai diffusa in diversi autori, che l'ipertrofia normativa (da cui in ultima istanza dipende la diffusione dell'alto numero di corti e tribunali), attribuisca un potere molto grande agli

---

<sup>37</sup> In particolare sulla storia italiana negli anni più recenti e per le questioni sopra evidenziate cfr. Ginsborg (1998); Colarizi, Gervasoni (2012); Chiara (2015: pp. 25-35).

<sup>38</sup> Cfr. Tega (2012: 9). Sotto questo versante alcuni autori hanno sottolineato come la scomparsa dell'economia sociale di mercato abbia determinato una preoccupante e ulteriore concentrazione della ricchezza che nell'attuale nuova fase storica della società globalizzata sembra consolidarsi; sul punto Piketty (2014).

interpreti e in particolare ai giudici sino a configurare un vero e proprio potere normativo delle corti civili e penali [...] e questo sembra valere sia per i giudici ordinari sia per le corti costituzionali, il cui potere di intervento normativo tende a espandersi in tutti i paesi occidentali, in un implicito processo di imitazione del modello costituzionale statunitense<sup>39</sup>.

Vi è forse il rischio che con il trascorrere del tempo risulti verosimile, al piano pratico oltre che nell'impostazione teorica, la concezione schmittiana secondo cui esercita la sovranità non chi ha il potere di fare le leggi ma chi ha il potere di interpretarle<sup>40</sup>. Solo a titolo esemplificativo, si pensi alla decisione assunta di recente dalla Corte Costituzionale italiana nel merito della legge elettorale vigente, il cosiddetto "Porcellum", del quale la Suprema Corte ha dichiarato l'incostituzionalità, adducendo tra le motivazioni gli effetti distorsivi che tale legge esercitava sul voto<sup>41</sup>. Quanto accaduto, se da un lato è il sintomo delle difficoltà incontrate dal Parlamento nel proporre le opportune modifiche alla legge elettorale, dall'altro rende esplicita l'opera di supplenza esercitata dalla Corte nei confronti dell'istituzione parlamentare custode per antonomasia della sovranità popolare<sup>42</sup>.

L'adeguamento delle moderne società democratiche agli incipienti processi di globalizzazione economica e giuridica, dipende, dunque, dalla possibilità di costruire nuovi spazi di responsabilità politica agli Stati e alle istituzioni internazionali che ne rappresentano gli interessi, restringendo quelli che ormai invece sono occupati senza alcun tipo di legittimazione popolare dalle «decisioni economiche e più in generale dalle decisioni di natura tecnica»<sup>43</sup>. Restando al piano europeo, non

---

<sup>39</sup> Ivi.

<sup>40</sup> Per una sintesi di tutto ciò e alcuni approfondimenti bibliografici, cfr. Zolo (2009) e ovviamente Schmitt (1972). In particolare sul versante del diritto penale per approfondire le concezioni di Carl Schmitt, le interessanti osservazioni di Apollonio (2014: 149-159).

<sup>41</sup> Cfr. Corte Costituzionale (2014).

<sup>42</sup> Cfr. per una breve sintesi della vicenda al piano politico tra i numerosi articoli pubblicati sui quotidiani nazionali Martirano (2013: 2-3).

<sup>43</sup> Cfr. Ciolli (2012: 3).

è qui solo la questione dell'incidenza delle istituzioni economiche sulle scelte e sulle decisioni adottate dall'Unione, quanto il fatto non secondario credo, che le decisioni politiche, o per lo meno quelle che hanno un carattere politico (in quanto incidono sui diritti dei cittadini) siano state in prevalenza affidate a organismi "tecnici", in ciò registrandosi una progressiva cessione della sovranità dai parlamenti nazionali, non verso il Parlamento europeo, ma verso organismi burocratici e finanziari<sup>44</sup>.

Quanto poi alla consistente modifica degli equilibri esistenti tra potere legislativo e giudiziario di cui si è detto, essa lascia intravedere quasi la volontà, e delle istituzioni politiche e degli operatori del mercato, di mettere da parte il sistema giuridico di "civil law" senza che però gli Stati europei, né l'Unione Europea<sup>45</sup>, abbia dato vita ad istituti che siano solo comparabili a quelli affermatasi nei paesi anglosassoni i quali, se è vero che accordano un ruolo fondamentale alle istituzioni della società civile e in queste segnatamente al mercato, si caratterizzano, pure, per l'elevata capacità di "bilanciare", attraverso un sistema di "pesi e contrappesi", i diversi poteri espressione della sovranità dello Stato<sup>46</sup>.

### *Bibliografia*

AA.VV., 1953, *La crisi del diritto*, Padova: Cedam.

APOLLONIO ANDREA, 2014, "Il 'nemico' e il 'partigiano'. Le politiche penali odierne osservate attraverso le categorie concettuali di Carl Schmitt", *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, pp. 149-159.

BAUMAN ZYGMUNT, 2001, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari: Laterza.

---

<sup>44</sup> Cfr. sul punto le considerazioni di Caroniti (2014: 577-579).

<sup>45</sup> Per la storia di questa istituzione, tra gli altri Mammarella, Cacace (2003); Laschi (2005); Ferrisich (2008); Nugent (2008); Olivi, Santaniello (2010).

<sup>46</sup> Peraltro come spiega la Ferrarese, il mercato incide in misura maggiore sugli ordinamenti che si richiamano alla tradizione giuridica della *civil law*, essendo, al contrario, nella tradizione dei paesi anglosassoni, Stato e mercato, due istituzioni che si bilanciano a vicenda. Sul punto Ferrarese (2001: 4 del saggio in formato elettronico); Ferrarese (1992).

- BAYLIS JOHN, STEVE SMITH (a cura di), 1997, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relation*, Oxford: Oxford University Press.
- BECK ULRICH, 1999, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma: Carocci.
- BLOCK FRED, 1996, *The Vampire State and Other Stories*, New York: New Pess.
- BORGHINI ANDREA, 2003, *Metamorfosi del potere: Stato e società nell'era della globalizzazione*, Milano: Franco Angeli.
- CARONITI DARIO, 2014, "Europa: declino o rinnovamento?", *Storia e Politica*, n. 3, pp. 569-584.
- CASSESE SABINO, 1989, "A proposito della pubblicazione de Il diritto pubblico italiano di Santi Romano", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, pp. 474-508.
- CASSESE SABINO, 2012, "La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo", *Le Carte e la Storia*, n. 1, pp. 5-8.
- CESA MARCO, 1996, *Politica e economia internazionale. Introduzione alle teorie di International Political Economy*, Milano: Jaca Book.
- CESA MARCO, 2002, "Le vecchie novità della globalizzazione", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, pp. 389-423.
- CESA MARCO, 2005, *Globalizzazione*, in *Nuova Storia Universale. Dizionario di Storia. Stati, spazi e istituzioni internazionali*, V, Torino: Garzanti, pp. 245-248.
- CHIARA LUIGI, 2015, *Politica e magistratura negli anni della Seconda Repubblica: profili storici*, in Andrea Apollonio (a cura di), *Processo e legge penale nella seconda Repubblica. Riflessioni sulla giustizia da Tangentopoli alla fine del berlusconismo*, Roma: Carocci.
- CINNELLA ETTORE, 2012, *1917. La Russia verso l'abisso*, Pisa-Cagliari: Della Porta editori.
- CIOLLI INES, 2010, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli: Jovene.
- CIOLLI INES, 2012, *Crisi economica e vincoli di bilancio, (Relazione), La costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale*, Lecce, 14-15 settembre, pp. 1-28.
- CLARK IAN, 1999, *Globalization and International Relation Theory*, Oxford: University Press.
- COLARIZI SIMONA, 1984, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, in *Storia d'Italia diretta da Giuseppe Galasso*, XXIII, Torino: UTET.
- COLARIZI SIMONA, GERVASONI MARCO, 2012, *La Tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica*, Roma-Bari: Laterza.
- Corte Costituzionale, *Sentenza* n. 1, anno 2014 ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

- COSTA PIETRO, 1991, "Il modello giuridico della sovranità: considerazioni di merito ed ipotesi di ricerca", *Filosofia politica*, n. 1, pp. 51-69.
- CRAVERI PIERO, 1995, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, in *Storia d'Italia diretta da Giuseppe Galasso*, XXIV, Torino: UTET.
- DORE RONALD, 2001, *Globalizzazione. Aspetti economici*, in *Enciclopedia delle scienze Sociali. I supplemento*, Roma: Treccani, (www.treccani.it).
- FERRAJOLI LUIGI, 1997, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari: Laterza.
- SILVESTRI GAETANO, 1996, "La parabola della sovranità", *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1, pp. 3-74.
- FERRARESE MARIA ROSARIA, 1992, *Stato e mercato. Il caso americano*, Torino: Giappichelli.
- FERRARESE MARIA ROSARIA, 2000, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna: Il Mulino.
- FERRARESE MARIA ROSARIA, 2001, *Globalizzazione. Aspetti istituzionali* in *Enciclopedia delle scienze Sociali. I supplemento*, Roma: Treccani (www.treccani.it).
- FERRARESE MARIA ROSARIA, 2002, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna: Il Mulino.
- FORSTHOFF ERNST, 1973, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, con *Introduzione* e a cura di Carlo Amirante, Milano: Giuffrè.
- GAETA FRANCO, 1989, *Democrazie e totalitarismi dalla prima alla seconda guerra mondiale. 1918-1945*, Bologna: Il Mulino.
- GAGLIARDI ALESSIO, 2013, *Stato Nazione ed economia globale. Note critiche su un dibattito*, saggio consultabile su internet (<http://web.tiscalinet.it/visavis/6l.pdf>), pp. 1-2.
- GALLI CARLO, 2001, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna: Il Mulino.
- GAMBINO SILVIO, NOCITO WALTER, 2013, *Crisi dello Stato governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto, in Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano: Giuffrè, pp. 75-112.
- GARRETT GEOFFREY, 1995, "Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy", *International Organization*, n. 4, pp. 657-687.
- GENTILE EMILIO, 1982, *Il mito dello Stato nuovo dall'antigiolittismo al fascismo*, Roma-Bari: Laterza.
- GENTILE EMILIO, 1990, *L'Italia giolittiana 1899-1914*, in *Storia d'Italia dall'Unità alla Repubblica*, III, Bologna: Il Mulino.
- GIDDENS ANTHONY, 1994, *Le conseguenze della modernità*, Bologna: Il Mulino.

- GINSBORG PAUL, 1998, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino: Einaudi.
- GROSSI PAOLO, 2011, "Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 61, pp. 1-22.
- GROSSI PAOLO, 2012, *Il diritto nella storia dell'unità d'Italia*, Napoli: ESI.
- HARVEY DAVID, 1993, *La crisi della modernità*, Milano: Il Saggiatore.
- HELD DAVID, MCGREW ANTHONY, 2000, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, in *The Global Transformation Reader*, Cambridge: Polity Press (trad. it. *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna: Il Mulino, 2001).
- HOBBSAWM ERIC JOHN, 1976, *Il trionfo della borghesia, 1848-1875*, Roma-Bari: Laterza.
- LA TORRE MASSIMO, 2004, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino: Giappichelli.
- LANCHESTER FULCO, 2011, "Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa", *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, (<http://www.rivistaaic.it/santi-romano-e-le-ideologie-giuridiche-italiane-nella-transizione-allo-stato-di-massa.html>).
- LASCHI GIULIANA, 2005, *L'unione europea: storia, istituzioni, politiche*, Roma: Carocci.
- LUCIANI MASSIMO, 1996, "L'antisovrano e la crisi delle costituzioni", *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1, pp. 124-188.
- LUCIANI MASSIMO, 2011, "Sovranità", *Italiani Europei*, n. 7, pp. 164-165.
- LYOTARD JEAN FRANÇOIS, 1999, *La condizione post-moderna*, Milano: Feltrinelli.
- MAMMARELLA GIUSEPPE, CACACE PAOLO, 2003, *Storia e politica dell'unione europea*, Roma-Bari: Laterza.
- MARTINETTI GIULIANO, 2004, *Nazione*, in *Nuova Storia Universale. Dizionario di Storia*, III, Torino: Garzanti, pp. 667-671.
- MARTIRANO DINO, 2013, "La Consulta elimina il Porcellum via il 'premio' e le liste bloccate", *Corriere della Sera*, 5 dicembre, pp. 2-3.
- MATTEUCCI NICOLA, 1984, *Stato*, in *Enciclopedia del Novecento*, VII, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, pp. 93-113 (ora consultabile on-line all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it)).
- MCGREW ANTHONY G., LEWIS PAUL G., 1992, *Global politics. Globalization and the nation-state*, Cambridge: Polity Press.
- MELOGRANI PIERO, 2005, "Contemporaneità e modernizzazione. Risposta a René Remond", *Mondo contemporaneo*, n. 2, pp. 97-102.

- MORIN EDGAR, 1993, *L'Etat Nation*, in Carlo Mongardini, Marieli Ruini (a cura di), *Europa, nazione e Stato alla vigilia del 21 secolo*, Roma: Bulzoni, pp. 15-21.
- MOSCHELLA GIOVANNI, 1999, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore.
- NUGENT NEILL, 2008, *Governo e politiche dell'Unione europea*, I, *Storia e teoria dell'integrazione*, Bologna: Il Mulino.
- OLIVI BINO, SANTANIELLO ROBERTO, 2010, *Storia dell'integrazione europea: dalla Guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Bologna: Il Mulino.
- ORLANDO VITTORIO EMANUELE, 1950, *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova: Cedam, pp. 577-638.
- PANELLA LINA, SPATAFORA ERSILIA GRAZIA (a cura di), 2011, *Organizzazione internazionale, Studi in onore di Claudio Zanghì*, III, tomo I, Torino: Giappichelli Editore.
- PERISSICH RICCARDO, 2008, *L'unione europea: una storia non ufficiale*, con Prefazione di Giorgio Napolitano, Milano: Longanesi.
- PIKETTY THOMAS, 2014, *Il capitale del XXI secolo*, Milano: Bompiani.
- POCAR FAUSTO, 2000, *Diritto dell'Unione e delle comunità europee*, Milano: Giuffrè.
- PORTINARO PIER PAOLO, 2003, *Oltre lo Stato di diritto. Tirannia dei giudici o anarchia degli avvocati?*, in Pietro Costa, Danilo Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano: Feltrinelli, pp. 387-405.
- PORTINARO PIER PAOLO 2005, *Stato*, in *Nuova Storia Universale. I racconti della storia. Società, politica, religione*, Torino: Garzanti, pp. 509-515.
- PRETI DOMENICO, 2012, "Keynes oggi. Le ragioni e i torti di una difficile eredità nella crisi dell'economia globalizzata", *Italia contemporanea*, n. 268-269, pp. 438-471.
- SCHMITT CARL, 1972, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, a cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, Bologna: Il Mulino.
- SILVESTRI GAETANO, 2009, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari-Roma: Laterza.
- SORI ERCOLE, 2003, "Il lavoro globalizzato. L'emigrazione intercontinentale europea (1880-1914)", *Memoria e Ricerca*, n. 14, pp. 99-158.
- STOPPINO MARIO, 1983, *Totalitarismo*, in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino: UTET, pp. 1191-1203.

- STRANGE SUSAN, 1996, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: University Press (trad. it. 1998, *Chi governa l'economia mondiale?*, Bologna: Il Mulino).
- TEGA DILETTA, 2012, "I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica", *Gruppo di Pisa, Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, ([www.grupodipisa.it](http://www.grupodipisa.it)), pp. 1-36.
- VANACORE VINCENZO, 2014, "La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei", *Amministrazione In Cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, ([www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)), pp. 1-19.
- VIOLA FRANCESCO, 2011, "Introduzione", *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica, Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, n. 16, pp. 7-17.
- ZOLO DANILO, 2009, *Nuovi diritti e globalizzazione*, in *XXI Secolo*, Roma: Treccani ([www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

*Abstract*

CRISI DELLO STATO NAZIONALE E RAPPRESENTANZA POLITICA  
(CRISIS OF NATIONAL STATE AND POLITICAL REPRESENTATION)

*Keywords:* Crisis of the State, Crisis of the State sovereignty, Political representation, Globalization.

The political experience concerns the countries of continental Western Europe in the years following the birth of the nineteenth-century liberal State. The analysis is conducted on the theme of the relationship between the constitutional State (in its various versions of nineteenth and twentieth centuries), the expansion of political representation (after the birth of mass society) and globalization (understood as the internationalization of economic phenomena and legal production). The intent is to describe the forms of conditioning of State sovereignty (the crisis of the State), the political representation, and to protect the interests and rights of citizens.

LUIGI CHIARA

Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
lchiara@unime.it

## PARTE II

### FONDAMENTI STORICO COSTITUZIONALI DEL BICAMERALISMO



DARIO CARONITI

TURGOT NELLA CRITICA DI  
ADAMS, SOREL E VOEGELIN

1. *Le illusioni del progresso*

Quale fosse stata l'importanza delle conversazioni salottiere per la preparazione della rivoluzione fu un tema sviluppato nell'opera di Georges Sorel *Le illusioni del progresso*. In quel dibattito filosofico-salottiero si configurava, a suo parere, l'ascesa della cultura borghese, volta al dominio assoluto della Francia. La peculiarità di esso era la completa astrattezza dei temi trattati, tali da fare pensare che gli stessi protagonisti delle riflessioni filosofiche non pensassero affatto di volere tramutare in azioni e riforme concrete il mondo di sogno che essi descrivevano. Solo così si può intendere adeguatamente come

libri, che oggi giorno sembrerebbero arditi manifesti di socialismo, apparivano allora tanto inoffensivi quanto lontani erano dalla realtà: sarebbe stato pericoloso forse criticare gli abusi dell'appalto dell'imposta sul sale; ma era assolutamente innocuo vantare e invocare il comunismo (Sorel 1910: 101).

Quando Léger-Marie Dom Deschamps, giusto per fare un esempio, si lanciava nella articolata esposizione di una società che avrebbe raggiunto livelli di uguaglianza sostanziale tali da annullare persino le differenze fisiche tra il maschio e la femmina (Quilici 1998), era probabile che i suoi interlocutori sognassero con lui un mondo migliore e più appassionante di quello noioso e routinario nel quale vivevano, ma non credevano affatto che il sacerdote benedettino volesse davvero porre la corsa verso la distruzione del mondo esistente come base programmatica di una rivoluzione sociale.

I salottieri condividevano coi *philosophe* il tema pascaliano del *divertissement*: una realtà di sogno nella quale

fare vivere il proprio «secondo io», ma il loro era un esercizio letterario, puramente intellettuale oltre che profondamente e intrinsecamente aristocratico: era come leggere il don Chisciotte, non come cavalcare il ronzino, bardati con il pentolame. Si arriva però agli esordi della Rivoluzione con una traduzione di tali astrattezze in proposte politiche per quanto «temerarie». Tocqueville nota che sommando tra loro le domande avanzate a Luigi XVI nel 1789 si ottiene la richiesta di abolizione di tutte le leggi e di tutte le consuetudini in voga nel paese. Tutto ciò con l'ingenua naturalezza di chi crede che una trasformazione totale e subitanea di una società tanto antica e complessa potesse avvenire senza scosse e senza vittime, con la sola guida della ragione (Tocqueville 1969: 780 e ss).

Il Settecento francese, afferma Sorel, è caratterizzato da un «movimento verso la temerità», il quale non è per nulla scisso dal «moto ascensionale della oligarchia borghese che sente vicina l'ora della sua dittatura». I teorici dell'epoca non avevano però alcuna idea «delle condizioni che possono assicurare la libertà e il diritto». D'altra parte, non avrebbero neppure potuto scoprirle «se non consentendo ad ammettere che la libertà non ha per nulla quel bel carattere di semplicità che il mondo filosofico vuole attribuirgli» (Sorel 1910: 200-201). Tale semplificazione è, secondo Sorel, operata dalla borghesia francese, il Terzo Stato, che acquisì anche la leggerezza e la presunzione dell'aristocrazia (Sorel 1910: 194).

## *2. Il progressismo di Turgot e la «massa totale»*

La traduzione in termini politico-programmatici delle astrattezze intellettuali da salotto si evidenzia in Anne Robert Jacques de Turgot, più ancora che nello stesso Rousseau. Quest'ultimo, secondo Sorel, era un autore di contenuti letterari, che si sarebbe sorpreso, se non spaventato, che le sue dissertazioni sul contratto sociale fossero divenute argomento della lotta politica di Robespierre. Il giacobinismo avrebbe tratto da lui delle conseguenze che «avrebbero fatto orrore a Rousseau» (Sorel 1910: 113).

Profondamente diverso è l'atteggiamento di Turgot, che ha acquisito coscienza del quadro storico e ha tradotto il rinnovamento intellettuale in una rivoluzione politica. La sua, come spiega Voegelin, è una consapevole inversione della visione antropologica classica e cristiana, che ha privato l'uomo del *bios theoretikos*, riducendolo a quell'*homo faber*, caratteristico dell'ideologia illuminista (Voegelin 2004: 127):

Questa riduzione dell'uomo e della sua vita all'esistenza utilitarista è il sintomo della crisi della civiltà occidentale, causata dall'atrofia dell'essenza intellettuale e spirituale dell'uomo (Voegelin 2004, 128).

Non è quindi soltanto un problema di ascesa di una classe sociale, ma il risultato di un processo culturale molto più vasto che ha caratterizzato la modernità. Il fulcro di esso, secondo Voegelin, è «l'oscurantismo spirituale» del pensiero illuminista, inteso come la perdita non solo della trascendenza ma della stessa idea di bene, sostituita con l'utile. Il fine dell'esistenza umana viene invertito dal pensiero illuminista e da quello positivista, fino a ridurre il senso della storia e quello della vita umana all'acquisizione di beni materiali e di strumenti di benessere materiale. In questo senso l'ascesa del ceto borghese risponde a una esigenza di ordine culturale che esprime la necessità di accelerare il progresso, tramite la sostituzione della classe dirigente e, soprattutto, del modello umano (Voegelin 2004: 53 e ss).

Si comprende meglio come il termine «cittadino» diventi, secondo Sorel, il simbolo stesso del pensiero politico rivoluzionario del '700, assumendo, sia per Rousseau che per Turgot, un «significato economico, che ben corrisponde alle condizioni di esistenza del Terzo Stato» (Sorel 1910: 109). Del resto, è decisamente chiarificatrice la spiegazione che Turgot dà della morale e della politica. Secondo lui esse dipendono «dall'amor proprio, regolato dalla giustizia, che altro non è essa stessa che una forma molto illuminata di amor proprio» (Turgot 1978: 74-75). Se ne deduce che è l'amore di sé che spinge gli uomini ad operare socialmente col fine, conseguentemente, di realizzarsi economicamente e professionalmente, generando così le condizioni di un comune

desiderio all'ascensione sociale. Tale competizione genera un quadro normativo (la giustizia) che regola le condizioni nelle quali tale ascensione possa avvenire pacificamente.

Ad accostare il suo pensiero a quello di Rousseau è lo stesso Turgot. In una sua lettera a Condorcet, egli afferma di «essere grato a Rousseau per quasi tutte le sue opere». Molteplici sono quindi gli accenti rousseauiani, riscontrabili, come nota Sorel, anche quando lui si rivolge a Luigi XVI affermando che

i diritti dell'uomo non sono fondati sulla sua storia ma sulla sua natura [...] La più grande di tutte le possanze è una coscienza pura ed illuminata in coloro cui la Provvidenza ha trasmesso l'autorità (Sorel 1910: 201).

Le istruzioni che Turgot invia al suo re evidenziano la parte che lui assegna alla monarchia nello svolgimento dell'attuale fase storica. Egli ritiene che il sovrano debba incarnare lo spirito dei tempi o, meglio, utilizzando il linguaggio di Maurice Hauriou, debba esprimere «l'idea direttrice», mettendola in opera nella storia, ottenendo così la «propensione al consenso» della comunità nazionale francese (Gray 2010: 12). Essa la si acquista attraverso la pratica di quel che Turgot chiama giustizia e, come nota Sorel, viene a coincidere con i consigli dello stesso Turgot (Sorel 1910: 194). Grazie a questi, Luigi XVI potrebbe portare a compimento quel processo iniziato dal re Sole e che farebbe di lui «un legislatore assoluto», che potrebbe «contare sul concorso della nazione per l'esecuzione dei suoi ordini» (Henry 1882).

I contenuti di questo governo autoritario, diretto in modo assoluto dal suo rappresentante esistenziale (che è il re di Francia solo occasionalmente e soprattutto temporalmente) li si intendono meglio leggendo il passo centrale e forse determinante della sua *Riflessione sulla storia universale*:

Solo dopo secoli, e attraverso sanguinose rivoluzioni, il dispotismo ha infine appreso a moderarsi da sé solo e la libertà ad autoregolarsi; e la fortuna degli stati è infine divenuta meno fluttuante e più stabile. Ed è così che, attraverso alterni periodi di agitazione e di calma, di

bene e di male, la massa totale del genere umano è incessantemente avanzata verso la sua perfezione (Turgot 1978: 41).

Dopo avere definito i percorsi del progresso individuabili lungo la storia dell'umanità, Turgot risolve il problema della perdita del significato della storia, dovuta alla scelta illuminista di accantonare la centralità di Cristo, attribuendo alla «massa totale» la sostanza del genere umano. Quando tenne le sue *Riflessioni sulla storia universale*, Turgot lo fece da priore della Sorbona e solo in un secondo momento si spogliò degli abiti talari. Per questo egli indicava ancora nella mollezza, nello stordimento e nello spirito di routine tutto quel che causava l'inazione. Nota però Sorel che ben presto anche Turgot entrò nella schiera di quanti denunciavano la Chiesa come sorgente di tutti i mali, inquadrando il suo pensiero nelle fila della filosofia del Settecento che, secondo Taine potrebbe riassumersi con la massima «schiacciamo l'infame» (Sorel 1910: 207).

Già però nelle *Riflessioni* è manifesto il suo desiderio di sostituire il significato cristiano della storia con uno laico e mondanizzato. Tuttavia, la completezza enciclopedica, che aveva affascinato Diderot e D'Alambert, come nota Voegelin, non era di per sé «sostitutiva della rappresentazione cristiana della caduta e della redenzione». Bisognava quindi cercare di trovare «un senso alla storia umana partendo da una prospettiva secolare», stabilendo «l'esistenza dell'umanità in sé e per sé e affermare che il susseguirsi delle generazioni nel tempo ha una struttura riconoscibile» (Voegelin 2004: 124).

Si farebbe però un errore a credere che il concetto di massa totale comprenda tutta l'umanità. Al contrario, come afferma Voegelin, «la maggioranza degli uomini non può prendervi parte», perché è estranea a quelle linee di progresso che si sono appunto sedimentate solo nella massa totale, che è quindi un ristretto dell'umanità. Rintracciato da Turgot «un filo del progresso», che importanza può avere per un uomo, si domanda Voegelin, che vive e muore nel suo presente finito,

se l'umanità sia progredita nel passato o se progredirà in futuro, visto che egli stesso vive una vita miserevole in una società incolta, isolata, nella quale i costumi sono angusti?

La risposta è che se la storia non ha un senso per l'uomo, ma essa ce l'ha per la massa totale (Voegelin 2004: 126).

Una delle conseguenze di questa affermazione di Turgot è quindi la perdita dell'idea cristiana di uomo e di umanità e la loro sostituzione con una selezione di essa, che Voegelin definisce «tribale». Questa tribù può prendere le sembianze della nazione francese, ma anche della classe operaia o della razza ariana (Voegelin 2004: 127-131). Ciò che è più rilevante è che si tratta sempre e comunque di un ristretto dell'umanità, per il cui accesso è comunque fondamentale il ruolo di una *élite* intellettuale:

Il fascino della *masse* per l'uomo comune, nella versione progressista di Turgot, consiste nella possibilità di ottenere i benefici dell'umanità senza incorrere nei suoi obblighi. Tutto ciò che deve fare l'uomo è essere utile a se stesso tanto da guadagnarsi da vivere. Per il resto, può sentirsi al vertice del mondo storico, identificandosi con il progresso della *masse*. È questo il fascino per un membro ordinario del movimento. Per i capi, invece, l'idea rappresenta il valore aggiunto, [...]. Gli intellettuali che evocano l'idea e il gruppo di uomini che rappresentano attivamente il progresso costituiscono la misura del senso della storia: la *masse totale* è tutta in progresso, perché tali persone e tali gruppi sono attivamente il progresso. Se l'insieme dell'umanità laicizzata è il nuovo *realissimus*, i suoi sostenitori-tipo sono gli uomini-dei (Voegelin 2004: 131).

L'approccio col quale Turgot conduce le sue battaglie politiche da ministro del re e il suo stesso riformismo risentono fortemente della convinzione di essere dalla parte della storia, quindi della ragione e della verità. Roberto Finzi lo definisce «un riformatore audace», le cui riforme rispondono a un fine preciso: accelerare, eliminando i «resti della barbarie gotica» (Finzi 1978: XXXI-XXXII). La sua azione di governo non è quindi da interpretare come semplice tentativo di risanare le finanze francesi o promuovere una più adeguata ripartizione fiscale: la battaglia per la libera circolazione dei grani o quella per la soppressione delle corporazioni erano indirizzate a una trasformazione radicale della società francese in linea con gli assi del progresso.

Era sua convinzione che l'eliminazione dei privilegi

economici avrebbe di per sé spianato la strada al progresso, certamente economico, ma anche morale e civile della Francia, con la tipica ingenuità che Tocqueville attribuisce a tutto il riformismo francese pre-rivoluzionario. Si può però affermare che tale ingenuità era sostenuta da un convincimento ideologico che lo incitava ad agire anche «al di là della diffidenza di coloro per il cui vantaggio si opera», subordinati soltanto alla «morale universale» (Finzi 1978: XXXI-XXXII), della quale però Turgot stesso è il principale depositario. Per questo egli ritiene che per «superare lo squilibrio che avvilisce la Francia», bisogna «sconfiggere le resistenze feudali di cui il potere monarchico centralizzato è, in Francia (e anche altrove) il nemico storico» (Turgot 1978: 21, 24).

La direzione del governo deve essere necessariamente elitaria e affidata a quei pochi che, in nome della nazione, che è espressione della parte più avanzata della massa totale, esprimono compiutamente le linee del progresso. Non ci può quindi essere spazio per nessuna forma di autonomia locale o di responsabilizzazione decentrata, perché chiara espressione della resistenza anti-progressista.

Attraverso il filtro di Rousseau, Turgot apprezza anche i principi della democrazia, la quale però, come nota Sorel, «ricerca ovunque l'unità», ed è anzi il perfezionamento della teoria unitaria. Se già in una monarchia che fosse perfettamente regolata, afferma Sorel, nessuna voce discordante aveva il diritto di elevarsi contro il principe, la teoria democratica va oltre, affermando che

ogni cittadino, almeno indirettamente, vuole tutto ciò che gli è comandato, gli atti del governo quindi riflettono la volontà generale cui ciascuno di noi partecipa (Sorel 1910: 26).

Monarchia e democrazia illuminate sono entrambe espressioni del processo di trasformazione storica e la loro legittimità deve essere funzionale al progresso. È quindi la storia il soggetto che decreta la scelta e ne valida i risultati, tramite la sanzione del successo: se il progresso è rivelativo dei principi di giustizia, sarà la storia a dirci quale è il migliore

governo, ma anche quale la nazione che incarni lo spirito della massa totale del genere umano, e lo fa in modo evidente tramite la sua vittoria.

### *3. Lo storicismo progressista*

Lo storicismo di Turgot è una anticipazione della legge delle tre fasi di Comte: la storia dell'umanità è letta come una progressiva liberazione dall'ignoranza e dalla superstizione, espresse, prima, dalle interpretazioni antropomorfe, tipiche del pensiero antico e, poi, dai modelli teorici che lui definisce «espressioni astratte» (Voegelin 2004: 122). La modernità, la terza età, è per lui caratterizzata invece dalle «interazioni meccaniche dei corpi», finalmente osservate e comprese in termini matematici (Turgot 1978: 80).

Non si può tuttavia non convenire con Sorel, quando afferma che

Turgot evidentemente si proponeva di rifare l'opera di Bossuet, sostituendo al dogma teocratico una teoria del progresso, che fosse di accordo con le aspirazioni della borghesia illuminata del suo tempo (Sorel 1910: 235).

La differenza consisterebbe nel fatto che Bossuet sarebbe ancora legato a «una psicologia soprannaturale», una volontà divina operante al di fuori di tutte le previsioni umane, mentre Turgot si occuperebbe di «svelare le cause generali e necessarie» che operano nella storia e conducono all'affermazione del Terzo Stato: «è la borghesia che ha in sé l'avvenire del mondo» (Sorel 1910: 237). I grandi avvenimenti di cui Bossuet parlava, assumerebbero in Turgot il ruolo di accidenti «attraverso i quali il Terzo Stato persegue la sua opera impersonale: l'opera che solo merita di richiamare l'attenzione del filosofo» (Sorel 1910: 239).

Il richiamo a Bossuet è certamente manifesto nel titolo stesso delle *Riflessioni* di Turgot ed è, secondo Voegelin, una costante del pensiero illuminista francese, fin da Voltaire. Un tema sul quale si misurano molti degli intellettuali del '700 fu appunto quello di mantenere una interpretazione teleologica

della storia, sostituendo la centralità di Cristo con lo spirito del progresso umano, mondanizzando in questo modo l'eschaton, quindi, il senso stesso della vita umana. La Francia continua ad avere una propria centralità, come per Bossuet, non più però grazie alla ricostruzione civile della cristianità a seguito di Carlo Magno, ma per il ruolo di protagonista nel processo di illuminazione dell'umanità.

Il pensiero illuminista, grazie soprattutto a Turgot, come nota Hanna Arendt, ha elaborato l'idea «che il corso della storia ricomincia improvvisamente dal principio», con una «storia interamente nuova, una storia mai vissuta o narrata finora». Questa idea è intimamente connessa con quella di libertà, fino a coincidervi, ed è premessa alla Rivoluzione (Arendt 1983: 23-24). La sua prima vittima è la distinzione tra storia sacra e storia profana, nei termini espressi da Agostino di Ippona. Per questi, l'evento ultramondano che causò un «nuovo cominciamento» era assolutamente unico e irripetibile, corrispondendo esso con la venuta di Cristo. Gli altri eventi storici mantenevano invece un significato mondano, finito e quindi limitato (Arendt 1983: 22).

Lo storicismo progressista dell'Enciclopedia aveva, al contrario, introdotto «l'autorità del presente»:

La convinzione che la situazione del momento, o quella che si considera immediatamente impellente, sia superiore in valore a ogni precedente situazione storica (Voegelin 2004: 116).

Essa sopprime di fatto la possibilità concettuale di affermare i principi etici e morali a prescindere dal successo mondano. È per questo che la cultura moderna de-ellenizzata è tornata a subordinare la validità di un modello politico, così come di una concezione etica, al suo successo storico. Sorel osserva però che questa confusione tra storia sacra e storia profana era già presente all'interno della tradizione cristiana:

La Chiesa spiegava gli errori e le disgrazie delle nazioni con la loro infedeltà religiosa; quando l'eresia guadagnava terreno, la decadenza intellettuale, morale e politica era certa; quando i re ritornavano ai loro confessori per ricondurre i loro popoli sulla buona via, la prosperità tornava come per incanto. Questa singolare filosofia della

storia non è oggi passata di moda, e si possono leggere ancora, nei giornali religiosi, delle ampie dissertazioni su questo argomento. I filosofi non ebbero che a cambiare qualche parola, per spiegare gli errori e le infelicità del mondo con gli ostacoli che la politica astuta dei principi e dei preti opponeva al propagarsi della luce (Sorel 1910: 206).

Anche Voegelin arriva a conclusioni molto simili, pur non citando mai Sorel. Solo che lui ritiene che la fonte ispiratrice della moderna concezione storicista siano state le correnti ereticali del cristianesimo, di matrice gnostica, evidenti già in Gioacchino da Fiore il quale, del resto, fu il principale teorizzatore della divisione trinitaria della storia (l'età del Padre, del Figlio e dello Spirito Santo). A parere di Voegelin, tale matrice è fondamentale per comprendere la genesi del pensiero totalitario e lo stesso Turgot non sarebbe per nulla estraneo al totalitarismo. Lui ritiene però che questi non giunga a «cadere nel radicalismo della nuova salvezza»:

C'è del male in Turgot come in ogni totalitario, ma è poco più di una traccia. Egli era profondamente imbevuto dello spirito di Bossuet per potere stupidamente cadere nel radicalismo di una nuova salvezza. Il «filo del progresso», la nuova storia sacra, è sicuramente la sua idea dominante, e la *masse totale* la sua ossessione. Questo aspetto dello storicismo di Turgot è però bilanciato dalla vastità dei suoi orizzonti storici, come anche dalla sorprendente penetrazione delle forme storiche che gli è propria. Buona parte di queste qualità divennero poi una eredità trasmessa a Comte, ma gran parte di esse andarono perdute con il successivo sviluppo del progressismo, con conseguenze che andarono al di là del progressismo stesso. Bisogna dire che, messe da parte alcune pietre miliari come Hegel, Burckhardt, Spengler e Toynbee, non troviamo nella normale trattazione dei problemi di politica e di storia qualcosa che possa eguagliare l'opera di Turgot in ampiezza di concezione e acume. Questa sua ricchezza è dovuta allo slancio, non ancora esauritosi, della trattazione della storia profana operata da Bossuet (Voegelin 2004: 132).

Le notizie provenienti dal Nord America, la Rivoluzione e poi la ricostruzione costituzionale post rivoluzionaria avevano ovviamente appassionato Turgot. Nella sua lettera al dott. Price del 22 marzo 1778, egli prende chiaramente le parti

degli americani, bollando come «assurda pretesa» quella inglese di volere soggiogare le colonie (Turgot 1810: 377). In particolare egli condanna il sistema di tassazione inglese, ma lo fa non seguendo le tematiche tipiche della polemica rivoluzionaria, bensì ribadendo quelle che erano le sue note tesi sul libero commercio. La separazione dalle colonie sarebbe quindi per lui dipesa soprattutto dal «sistema di monopolio e di esclusione che regna presso tutti gli scrittori politici inglesi (ad eccezione di M. Adam Smith e del rettore Tucker)» (Turgot 1810: 377). A questo si aggiunge la sua condanna del principio secondo il quale «una nazione possa aver il diritto di governare un'altra nazione». Fatto che può avvenire solo in virtù dell'uso della forza, che è caratteristico «del brigantaggio e della tirannide» (Turgot 1810: 378).

La domanda che però a questo punto si pone Turgot è se l'America sarà davvero un luogo «libero e felice»:

Questo popolo nuovo, talmente privilegiato da avere l'occasione di potere dare al mondo l'esempio di una costituzione nella quale l'uomo possa godere di tutti i suoi diritti, esercitare liberamente tutte le sue facoltà e non sia governato che dalla natura, la ragione e la giustizia, sarà in grado di formare una simile costituzione? Saprà affermarla su fondamenta eterne e preservarla dalle divisioni che potranno minarla poco a poco e distruggerla? (Turgot 1810: 379-380).

Le osservazioni di Turgot a proposito sono decisamente critiche. Egli esprime apertamente il suo malcontento per le costituzioni degli stati che, nella maggioranza dei casi, sarebbero state «la mera acritica imitazione dei costumi inglesi»:

Al posto di ridurre tutte le autorità a una sola, quella della nazione, si stabiliscono dei corpi differenti: uno dei rappresentanti, un consiglio, un governatore, tutto questo perché l'Inghilterra ha una Camera dei comuni, una Camera alta e un Re. Ci si occupa di bilanciare questi differenti poteri, come se questo equilibrio di forze, che si può credere necessario per bilanciare l'enorme preponderanza della regalità, possa essere di qualche utilità in delle repubbliche fondate sull'uguaglianza di tutti i cittadini, come se tutto questo

stabilire corpi differenti non sia di per sé una fonte di divisioni (Turgot 1810: 380).

Le critiche, a volte aspre, si estendono anche ai rapporti tra gli stati e la religione, che lui vorrebbe improntanti a una maggiore separazione, ma soprattutto alle competenze legislative che hanno gli stati in materie economiche e fiscali. In contrapposizione all'assetto che l'America si era data dopo la Rivoluzione, Turgot immagina invece un lavoro di accentramento delle competenze nelle mani della nazione e di un'unica assemblea nazionale, mentre tutte le costituzioni degli stati prevedevano un parlamento bicamerale, ad eccezione della Pennsylvania e della Georgia (Adams 1980).

È assoluta e senza crepe la fiducia che lui riversa nelle infinite possibilità di una legislazione democratica, fondata sul «principio sacro della libertà di commercio» e della proprietà privata (Turgot 1810: 384-385). Sua convinzione è che una società di uomini liberi che riconoscano come principio ordinante soltanto l'interesse economico e l'arricchimento materiale possa risolvere in breve ogni forma di conflitto interno. Nel caso dell'America, le cui favorevoli condizioni geografiche la preservano, secondo Turgot, dai conflitti esterni, sarebbe sufficiente «occuparsi dei mezzi per unificare le opinioni riconducendole a dei principi uniformi in tutte le province» (ispirandosi ovviamente ai principi del progresso e non certo a quelli del cattolicesimo o del puritanesimo), per ottenere così una sorta di governo perfetto volto alla prosperità generale. Sarebbe anzi questa «la speranza del genere umano», il «modello» che dimostri al mondo coi fatti

che gli uomini possono essere liberi e tranquilli, e possano passare di scena ogni sorta di tiranni e ciarlatani che hanno preteso di imporsi col pretesto del bene pubblico (Turgot 1810: 388-389).

La libertà di Turgot è però il risultato dell'azione educatrice all'*élite* progressista, la massa totale, che dovrebbe appunto occuparsi di trasformare le opinioni del popolo e uniformarle a un modello, che ovviamente deve essere stato progettato e reso operativo da un ristretto gruppo di intellettuali. Il modello bicamerale delle costituzioni degli stati, il bilancia-

mento dei poteri, le garanzie delle minoranze, le tutele territoriali, sono solo cause di divisione e di potenziale, anzi sicuro fallimento. Motivo per cui la democrazia che ha in mente non è certo quella nella quale si fronteggiano diversi partiti in libere elezioni, ma un governo aristocratico che esprime gli interessi della propria classe, affermandoli come il bene comune di tutto il popolo.

#### 4. *Adams contro Turgot*

All'inizio del 1800, quando la Rivoluzione in Francia era ancora in corso, nella città di Philadelphia venne pubblicata la versione inglese del saggio di Friedrich von Gentz, *Origin and principals of the American Revolution compared with the French Revolution*, giudicata da Russell Kirk la «migliore analisi, succinta e precoce, della differenza fra queste due rivoluzioni» (Kirk 1996: 412). In essa, il giovane scrittore, che aveva curato l'edizione tedesca dell'opera di Burke sulla Rivoluzione in Francia, sottolinea quanta influenza abbia esercitato la Rivoluzione del Nord America sui francesi, tanto da avere costituito «l'evento più prossimo a quella della Francia» (Gentz 1800: 5). Nonostante questa «vicinanza», Gentz nota come i principi che alimentarono l'onda rivoluzionaria francese finirono poi per divaricarsi in modo radicale. Se in origine si pensò di replicare in Europa quanto era avvenuto in Nord America, in breve si rivelarono le differenze, fino a fargli considerare la Rivoluzione francese «la melanconica esperienza di dieci anni disastrosi» (Gentz 1800: 6).

Ripercorrendo l'analisi di Burke, Gentz comparò la Rivoluzione americana alla gloriosa Rivoluzione: «una rivoluzione non fatta, ma evitata». I patrioti americani avrebbero quindi difeso i diritti ereditati, avanzando rivendicazioni moderate e fondate su una solida conoscenza della natura umana e dei diritti naturali. Di conseguenza le loro nuove costituzioni scritte furono di ispirazione conservatrice. Al contrario, i rivoluzionari francesi,

sperando di trasformare completamente la società e perfino la natura umana, avevano rotto col passato, sfidato la storia, abbracciato dei dogmi teorici, ed erano caduti sotto il dominio crudele del gigante Ideologia (Gentz 1800: 61-62; Kirk 1996: 414-415).

È certamente non un caso che a cogliere le conseguenze della diversa eredità posta da Gentz fosse stato il figlio di John Adams, John Quincy, che contrappose la politica moderata degli Stati Uniti al progressismo rivoluzionario della Francia, indicando le due rivoluzioni come fondanti due forme istituzionali e sociali, ma direi anche esistenziali, in opposizione tra loro: gli Stati Uniti e la Francia modelli di due diverse e antitetiche strade verso la modernità (Adams 1913: II, 463).

A percepire questa radicale differenza era già stato suo padre, quando nel 1778, da rappresentante diplomatico a Parigi, aveva frequentato il salotto della duchessa d'Enville, madre di Rochefoucauld. Grande organizzatrice di feste mondane ma fervente cattolica, la duchessa diceva dei filosofi del '700 che essi «non credono nel cristianesimo, ma credono in tutte le sciocchezze possibili» (Buttà 1988: 212-213).

A casa Rochefoucauld, Adams conobbe Turgot e iniziò allora a contrapporre le sue tesi costituzionali al progressismo ideologico dei *philosophe*, preparando le argomentazioni che avrebbe sostenuto nella sua *Defence of the constitutions of the United States*. I risvolti della Rivoluzione in Francia convinsero poi Adams ad approfondire le sue critiche, rendendole più radicali, come le si può leggere nei *Discourses on Davila*, che sono un esame delle tesi espresse da Condorcet, allievo e seguace dello stesso Turgot.

La marcata differenza tra lo spirito profondamente innovatore e radicalmente progressista dell'illuminismo francese e l'attenzione verso la storia e i precedenti della cultura americana fu messo ottimamente in luce dal testo di Giuseppe Buttà del 1988 *John Adams e gli inizi del costituzionalismo americano*. Nel ripercorre le tappe fondamentali del pensiero politico del secondo presidente americano, Buttà sottolinea le diversità del costituzionalismo americano rispetto a quello francese. L'approccio di Adams non sarebbe stato per nulla condizionato da questioni

dottrinarie, ma dall'osservazione dell'articolazione costituzionale delle ex colonie.

Per questo nel 1787, quando il contenuto della lettera di Turgot a Price era ormai pubblico (in un primo tempo Turgot aveva espressamente chiesto al suo interlocutore di mantenere assoluta segretezza sul contenuto della lettera stessa, per evitare di essere considerato «un Ministro troppo amico della libertà»), Adams scrisse un testo che ebbe una larghissima diffusione e intorno al quale si sviluppò un intenso dibattito, *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America Against Attack of M. Turgot in His Letter to Dr. Price*.

L'occasione della risposta a Turgot consente ad Adams di affermare i fondamenti della tradizione costituzionale americana, a partire dalla divisione dei poteri interni a uno stato e dall'articolazione della rappresentanza su base federale.

L'aver istituito governatori, senati e camere dei rappresentanti e l'aver tentato, con successo, di bilanciare questi diversi poteri, nota Buttà, sono questi per Adams qualità da apprezzare negli stati americani, così come l'aver deciso di non concentrare «tutta l'autorità in un unico centro, quello della nazione, in qualunque senso queste buie, oscure e incomprensibili parole possano essere intese».

In questa loro scelta emerge la consapevolezza e quindi la maturità di comprendere che la democrazia può essere «ugualmente ambiziosa, avara, vanitosa, orgogliosa, crudele e sanguinaria, dell'aristocrazia e della monarchia». È quindi fondamentale garantire l'equilibrio fra i diversi poteri per difendere anche dall'eventuale strapotere della maggioranza i diritti, le libertà e la felicità del popolo contro «i deleteri, contagiosi e pestilenziali effetti di quelle passioni di vanità, orgoglio, ambizione, vendetta, bramosia e crudeltà» che, invece, prevalgono in ogni tipo di governo «che non abbia bilanciamento o che ne abbia uno imperfetto» (Buttà 1988: 161).

Al di là della erudita trattazione che Adams fa di tutte le repubbliche conosciute dalla storia, è molto interessante notare in che modo egli cerchi di marcare la differenza con

Turgot quanto all'apprezzamento della complessità dei sistemi politici, contro la semplificazione:

È facile capire come sia possibile riunire tutta l'autorità in un solo centro, in un despota o in un monarca, ma come sia possibile farlo quando il centro deve essere la nazione è molto più difficile da capire. [...] Se dopo tutte le pene per riunire tutta l'autorità in solo centro, questo centro dovrà essere la nazione, ci troveremmo esattamente dove abbiamo incominciato, senza avere operata alcuna riunione dall'autorità. La nazione sarà l'autorità e l'autorità sarà la nazione. Il centro sarà il cerchio e il cerchio sarà il centro. Quando un certo numero di uomini, di donne e di bambini vengono messi insieme, non vi è affatto autorità politica fra di loro e neppure alcuna autorità naturale eccetto quella dei genitori su figli. Lasciando momentaneamente fuori questione donne e bambini, gli uomini saranno tutti eguali, liberi e indipendenti da ogni altro. Nessuno avrà alcuna autorità su nessun altro. La prima «riunione» di autorità deriva dalla come decisione di formare insieme una nazione, un popolo, una comunità o un corpo politico, ed essere governati dalla maggioranza dei suffragi. Ma anche in questo caso, sebbene l'autorità sia riunita in un centro, questo centro non sarebbe la nazione, ma la maggioranza della nazione stessa (Adams 1851: 301).

Lo scopo è quello di notare come la semplificazione possa magari risultare affascinante, ma non è certo utile a comprendere il reale funzionamento delle istituzioni e, soprattutto, a garantire il godimento delle libertà e dei diritti oltre che il buon funzionamento delle istituzioni. Così il centralismo nazionale auspicato da Turgot, che finirebbe inevitabilmente per sottomettere delle sezioni del paese ad altre e per generare nuovi privilegi in capo a qualcuno. Diversamente, l'attenta esposizione dei trascorsi storici e dei passaggi istituzionali, che motivano determinate scelte, consentono la comprensione dell'articolazione della rappresentanza e del governo, distribuendo le responsabilità in capo a più centri, fondando le libertà.

Allo stesso modo Adams agisce per difendere il bicameralismo, demolito criticamente da Turgot, che viene invece da lui indicato quale soluzione del problema della rappresentanza, in linea con i precedenti coloniali e con una complessità sociale e politica dalle quali deriva una

differenziazione che non spezza l'unità, ma appunto la articola. Un'unica assemblea di delegati, nota Buttà, Adams la credeva magari adeguata per gli scopi che si prefiggeva la Confederazione, quale era definita dagli Articoli del 1776, non avendo essa poteri legislativi veri e propri e non essendo un'assemblea rappresentativa di individui ma di stati (e quindi essenzialmente un'assemblea diplomatica) (Buttà 1988: 160). Non lo era invece per nulla per un corpo legislativo: «un'assemblea unica sarebbe soggetta a tutti i vizi, follie, fragilità di un individuo e a salti di umore, passioni, contraddizioni, entusiasmi, parzialità e pregiudizi tali da produrre decisioni non ponderate e insane». Essa non esiterebbe a tramutarsi in assemblea perpetua:

Una singola assemblea è destinata a crescere nella sua ambizione e dopo un certo tempo non esiterà a votare se stessa come perpetua. Questo fu l'errore del Long Parliament, ma più ancora dell'Olanda, la cui assemblea prima si trasformò da annuale a settennale e poi a vita (Adams 1851: 195).

Gran parte della Defence, come nota Buttà, è quindi dedicata alla documentazione della necessità della separazione dei poteri e di due assemblee, una delle quali volta a raggruppare insieme gli aristocratici, per utilizzarne il talento e le qualità, ma soprattutto per esorcizzarne il pericolo (Buttà 1988: 164). Se Turgot aveva attaccato il bicameralismo delle ex colonie come una sciocca emulazione della madre patria inglese, Adams distingue le scelte degli stati americani. L'esperienza inglese è per lui un modello di articolazione comunque positivo, nel quale una camera aristocratica e una democratica consentono dei governi bilanciati.

In America però, e segnatamente nel Massachusetts, la scelta di istituire una seconda camera non tendeva a costituire una roccaforte di interessi separati a tutela di un particolare ordine sociale contro la massa, perché, come nota Buttà, il suo sistema di governo è lì fondato sulla garanzia di leggi e diritti eguali per tutti, nonostante le differenze fisiche economiche e culturali comunque esistenti (Buttà 1988: 167). Se in Inghilterra la camera alta era stato il luogo deputato a rappresentare l'aristocrazia ereditaria britannica, anche in

America, nonostante il suo repubblicanesimo aborrisse ogni forma di ereditarietà di cariche e condizioni, l'esistenza di una aristocrazia era comunque secondo Adams un fatto incontrovertibile:

Per aristocrazia io intendo tutti quegli uomini che sono in grado di comandare, di esercitare un'influenza o procurare qualcosa di più dei normali voti; e per aristocratico ogni uomo che è in grado di influenzare e che influenzerà un altro a votare al di là di se stesso. Pochi negheranno che in ogni nazione e in ogni partito, in ogni città e in ogni villaggio esista un'aristocrazia naturale fondata sulla virtù e sul talento (Kirk 1996: 329).

La costituzione di una repubblica deve quindi tenere in debito conto dell'esistenza di una aristocrazia, in modo da controllarla e subordinarla alle istituzioni. L'esistenza di un senato è così funzionale a rappresentare e quindi istituzionalizzare l'aristocrazia americana. Di forme di aristocrazia Adams ne individua diverse, da quella arcaica e feudale, che era composta da ordini di uomini, minoranze organizzate il cui potere derivava dalla frode ideologica e dalla forza, a quella, non meno pericolosa, del *patronage and paper*, l'aristocrazia degli avvocati, che è impersonale e potente oltre che discriminante, perché, attraverso la creazione di un debito pubblico, ipoteca la ricchezza futura della nazione e degli individui imponendo una dittatura di classe (Buttà 1988: 220-221).

L'intenzione di Adams non è affatto quella di creare delle aristocrazie artificiali, introducendo diseguaglianze di diritto e di prestigio mediante leggi civili (Kirk 1996: 332). Semmai è quella di difendere da essi il corpo politico. Adams, afferma Buttà, non fa altro che razionalizzare, definire e istituzionalizzare le forze operanti nella realtà come canali del processo di decisione politica, rendendoli responsabili (Buttà 1988 .227). A differenza di Turgot, questi è spaventato dalla influenza sulle elezioni democratiche che potrebbe esercitare la nuova aristocrazia borghese. Mancandogli la cieca fiducia nel progresso e nella massa totale, Adams vorrebbe responsabilizzare istituzionalmente questa nuova classe eletta. Del resto, e qui è d'accordo con Rousseau, democrazia

e rappresentanza sono «una contraddizione in termini», e «ogni forma di rappresentanza è perciò stesso aristocratica» (Buttà 1988: 227).

##### 5. *Aristocrazia e desiderio di distinzione*

Connessa con la sua idea di aristocrazia è la «passione di distinguersi», che egli tratta nei *Discourses on Davila*, editi nel 1805. Secondo Adams, il «desiderio non solo di essere eguali e di somigliare, ma di eccellere» è «dopo l'autoconservazione» la «grande molla delle azioni umane» (Adams 1851: VI, 267). Il fine del governo è quindi quello di regolare questa passione di eccellere. Nel suo saggio *Sulla Rivoluzione*, Arendt nota come Adams percepisca il problema dell'oscurità o della frustrazione del talento naturale e del desiderio di eccellere, che porta gli uomini a creare delle aristocrazie, basate proprio sulla giustificazione etica di tale distinzione. È per questo che le aristocrazie marcano la differenza con le altre classi sociali impiegando il proprio tempo libero per lo sviluppo dell'educazione, o «la passione dell'eccellenza che può esercitarsi solo nella gran luce della vita pubblica». In America, però, la voce di Adams rimase isolata e i poveri che li divennero ricchi - la nuova aristocrazia imprenditoriale sulla quale Turgot riservava tante aspettative - mise da parte la passione della distinzione, aprendo «le proprie case private a uno spettacolare consumismo» per dare sfoggio della ricchezza, mostrando a tutti «ciò che, per sua stessa natura, non è fatto per esser visto da tutti» (Arendt 1983: 72).

Nei salotti francesi, ci dice Buttà, Adams aveva notato come tale frustrazione generasse noia e sostanziale indifferenza verso la massa e quindi verso l'uomo. All'idea che «il governo delle nazioni possa cadere nelle mani di uomini che insegnano il più sconsolato di tutti i credi, che gli uomini non siano altro che delle lucciole, e che tutto sia senza un padre», idea dalla quale discende l'indifferenza verso l'omicidio, Adams oppose il tentativo di ricercare una soluzione che consentisse di canalizzare all'interno delle istituzioni il desiderio di partecipazione alla responsabilità pubblica come frutto del-

la volontà di salvarsi dalla oscurità della massa (Buttà 1988: 212).

Che questo messaggio di Adams rimase sostanzialmente inascoltato, come sostiene Arendt, è messo in dubbio dall'attenzione culturale, politica e legale che negli Stati Uniti è dedicata al controllo delle *élites* economiche, sia bancarie che finanziarie che industriali, in modo assolutamente ciclico e ricorrente, oltre che dalla considerazione che Ralph Waldo Emerson e il movimento trascendentalista, quello che caratterizzò il Rinascimento americano dell'Ottocento, dedicarono al tempo libero (Caroniti 2014: 59 e ss). Del resto, il quadro che lei fa calza a pennello per ogni società consumistica, non solo o non tanto quella americana, ma in genere per quante abbiano raggiunto livelli di prosperità molto elevate. Davanti al problema dell'impiego del tempo libero, «i poveri che cessavano di essere tali» nella società industriale tennero in poco conto le attività che Aristotele reputava propedeutiche per la maturazione intellettuale e quindi contemplativa dell'uomo. Non si può dire che ciò sia sorprendente, visto che il movimento intellettuale che sostenne i contenuti morali della rivoluzione industriale esaltava, come abbiamo ricordato, il valore dell'*homo faber* a tutto discapito della validità stessa della vita contemplativa.

Turgot scrisse che «le arti non sono che l'uso della natura e la pratica delle arti è una sequela d'esperienze fisiche che la svelano di più in più», affermazione che secondo Sorel è quella che esprime «più efficacemente l'influenza delle arti usuali sulla scienza» (Sorel 1910: 243). Anche le arti, quindi, avrebbero dovuto essere funzionali all'uso della natura e, se vogliamo, del suo consumo, anziché alla rappresentazione del bello. La cultura, di conseguenza, avrebbe dovuto essere utile a qualcosa di pragmatico, perdendo la natura di bene in sé.

Sembra quindi che Adams non avesse il problema di essere poco ascoltato in America, ma di avere anticipato delle problematiche che riguardano l'intero pensiero moderno nelle sue evoluzioni sociali e culturali. Lui pose il problema appunto della comprensione e dell'indirizzamento verso il bene comune delle nuove élite in una società democratica, commerciale e industriale. Mentre altri politici americani

come Jefferson e Taylor, per quanto politicamente progressisti, pensarono di «difendere» gli Stati Uniti dai pericoli dello sviluppo economico, Adams, invece, come nota Buttà, sebbene pensasse che la ricchezza prodotta dal commercio, dall'industria e dalla speculazione finanziaria tendesse inevitabilmente a introdurre elementi di aristocrazia e di corruzione dello spirito americano, non pensò mai di preservare il paese dall'espansione, semmai di considerare adeguatamente gli strumenti per evitare e correggere le cause di una eventuale decadenza della repubblica americana (Buttà 1988: 18).

### Bibliografia

- ADAMS JOHN, 1851, *The Works of John Adams, second President of the United States: with a life of the author*, a cura di Charles Francis Adams, Boston: Charles C. Little.
- ADAMS JOHN QUINCY, 1913, *Writings of John Quincy Adams*, a cura di Worthington Chauncy Ford, New York: Macmillan.
- ADAMS WILLI PAUL, 1980, *The first American constitutions*, Chapel Hill.
- ARENDT HANNAH, 1983, *Sulla rivoluzione*, Milano: Edizioni di Comunità.
- ARISTOTELE, 1992, *Politica*, in Carlo Augusto Viano (a cura di), *Politica e Costituzione di Atene*, Torino: UTET.
- ARISTOTELE, 1998, *Etica Nicomachea*, in *Opere*, vol. VII, Roma-Bari: Laterza.
- BAILYN BERNARD, 1967, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BAILYN BERNARD, WOOD GORDON, 1987, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna: Il Mulino.
- BOTTARO GIUSEPPE, 2002, *L'illusione repubblicana. John Taylor of Caroline*, Milano: Giuffrè.
- BUTTÀ GIUSEPPE, 1988, *John Adams e gli inizi del costituzionalismo americano*, Milano: Giuffrè.
- CARONITI DARIO, 2014 (a cura di), *La cittadinanza nel pensiero politico americano*, Palermo: edizioni di Storia e politica.
- ELKINS STANLEY, MCKITRICK ERIC, 1993, *The Age of Federalism. The Early American Republic, 1788-1800*, New York: Oxford University Press.
- FORTI SIMONA, 1999 (a cura di), *Hannah Arendt*, Milano: Mondadori.

- FOSHEE ANDREW W., 1985, "Jefferson Political Economy and the Classical Republican Tradition: Jefferson, Taylor and the Agrarian Republic", *History of Political Economy*, n. 17, pp. 523-550.
- GENTZ FRIEDRICH VON, 1800, *Origin and principals of the American Revolution compared with the French Revolution*, Filadelfia: Asbury Dickins.
- GRAY CHRISTOPHER BERRY, 2010, *The methodology of Maurice Haoriou. Legal, sociological, philosophical*, New York: Rodopi.
- HAMILTON ALEXANDER, MADISON JAMES, JAY JOHN, 1980, *Il federalist*, a cura di Mario D'Addio, Guglielmo Negri, Bologna: Il Mulino.
- HENRY CHARLES 1882 (a cura di), *Correspondance inédite de Turgot et de Condorcet*, Parigi: Perrin.
- JOHNSON PAUL, 1997, *A history of the American people*, New York: Harper Collins.
- KIRK RUSSELL, 1996, *Le radici dell'ordine americano. La tradizione europea nei valori del nuovo mondo*, Milano: Mondadori.
- QUILICI LEANA, 1998, *Dom Deschamps. La sfida del paradosso alla ragione delle «Lumières»*, Milano: Guerini e associati.
- ROUSSEAU JEAN-JACQUES, 1966, *Il contratto sociale*, a cura di Valentino Gerratana, Torino: Einaudi.
- SOREL GEORGES, 1910, *Le illusioni del progresso*, Milano: Sandron.
- TAYLOR JOHN, 1822, *Tyranny Unmasked*, Washington, D.C.: Davis and Force.
- TOCQUEVILLE ALEXIS DE, 1969, *La rivoluzione democratica in Francia*, a cura di N. Matteucci, Torino: UTET.
- TRENCHARD JOHN, GORDON THOMAS, 1755, *Cato's Letters: or Essays on Liberty Civil and Religious, and other Important Subjects*, London: Walthoe and Longman.
- TURGOT ANNE ROBERT JACQUES, 1810, *Ouvres di M. Turgot, Ministre d'Etat*, Parigi: Delance.
- TURGOT ANNE ROBERT JACQUES, 1978, *La ricchezza il progresso e la storia universale*, a cura e con una *Introduzione* di Roberto Finzi, Torino: Einaudi.
- VOEGELIN ERIC, 1968, *La nuova scienza politica*, Roma: Borla.
- VOEGELIN ERIC, 2005, *Dall'illuminismo alla rivoluzione*, Roma: Gangemi
- WOOD GORDON, 1969, *The creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

*Abstract*

TURGOT NELLA CRITICA DI ADAMS, SOREL E VOEGELIN

(TURGOT'S CRITICISM OF ADAMS, SOREL AND VOEGELIN)

*Keywords:* Enlightenment, Freedom, Bicameralism, Democratic representation, Revolution.

According to Sorel, Turgot was an important expert of the bourgeois revolution and the conquest of absolute power of the bourgeoisie. According to Voegelin, he directed the Enlightenment liberalism to a historic intra-mundane end. Moreover, Adams defends the constitutions of the American States against the criticism of Turgot, and distinguishes the Republican experience of the United States from the French Revolution.

DARIO CARONITI

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

dcaroniti@unime.it



SALVATORE BOTTARI

LOTTE POLITICHE NEL PARLAMENTO SICILIANO  
DOPO LA COSTITUZIONE DEL 1812

1. Nel 1812 il vecchio parlamento feudale siciliano si trasformava in assemblea costituente e discuteva e approvava la Costituzione che avrebbe trasformato la Sicilia, per un quadriennio, in uno stato parlamentare, salvaguardando ovviamente, la forma monarchica.

Innanzitutto occorre sottolineare che il parlamento feudale siciliano, costituito da tre Bracci – militare, ecclesiastico e demaniale – e rimasto sostanzialmente invariato nelle sue attribuzioni qualitative tra Quattrocento e Settecento, adesso cambiava radicalmente (Buttà 1978: 21-53). Diveniva un Parlamento bicamerale con una Camera alta o dei pari ed una Camera bassa o dei comuni. La prima era ereditaria e comprendeva tutti gli ex membri del braccio militare e del braccio ecclesiastico, che sarebbero divenuti perciò pari di diritto, con voto capitario; la seconda invece era elettiva ed i suoi componenti erano scelti con elezione personale diretta tra coloro che possedevano una dato livello di reddito immobiliare (dalle 150 alle 300 onze, 500 onze per Palermo) ad opera di cittadini anch'essi dotati di un certo reddito patrimoniale (da 18 onze nelle province alle 50 onze nella capitale). Una prima osservazione si può fare notando che la nobiltà manteneva il predominio tanto nell'una che nell'altra Camera: l'egemonia, infatti, era garantita per legge nella Camera dei pari; per censo in quella dei comuni. Un secondo punto attiene al funzionamento del sistema bicamerale ed è stato valutato in modo diverso dalla storiografia. Infatti, partendo dal medesimo assunto, quello di un bicameralismo squilibrato, Francesco Renda e Andrea Romano ne danno un giudizio opposto. Per Renda,

baroni ed ecclesiastici si preoccuparono a tal punto di garantirsi la preminenza nel sistema bicamerale, che, in spregio al modello inglese

se, attribuirono alla Camera dei pari funzioni e poteri che erano propri della Camera dei comuni (Renda 1978: 278).

In precedenza anche Rosario Romeo aveva postulato la prevalenza della Camera dei Pari su quella dei Comuni, partendo però da un angolo visuale diverso, ossia dalla constatazione del minor numero dei membri della Camera dei comuni (154) rispetto alla Camera alta (185), a cui faceva riscontro una soglia di presenze minima più ampia dei componenti della prima (60) per la validità delle sedute, rispetto a quella dei pari (30) (Romeo 1950: 132). Al contrario per Romano, che adotta il termine di “bicameralismo imperfetto”, vi era uno sbilanciamento favorevole alla Camera di Comuni giacché solo ad essa era garantita la rappresentanza della nazione ed invero solo essa poteva preparare le leggi di bilancio mentre la Camera dei pari poteva solo approvare le stesse leggi senza apportarvi modifiche (Romano 2000: XXXVIII-XXXIX). La vicende successive avrebbero dimostrato che proprio la Camera dei Comuni avrebbe avuto un ruolo cruciale nel quadriennio costituzionale. È utile riproporre un'altra osservazione di Andrea Romano, laddove lo storico delle istituzioni messinese sottolinea che – contrariamente al sistema inglese, in cui si prevedeva la presenza del re *in the Parliament* – la Costituzione siciliana attribuiva il potere legislativo al solo Parlamento: da qui originava un ulteriore elemento di debolezza del potere esecutivo (*ibidem*). Più incisiva, e destinata a sopravvivere negli anni della Restaurazione, era la riforma che divideva la Sicilia in 23 distretti, sostituendo l'ormai millenaria tripartizione in valli.

2. Dopo la promulgazione della carta costituzionale, l'obiettivo era quello di ottenere una solida maggioranza parlamentare su cui poggiare l'attività di governo. Erano già emerse le prime crepe in seno al fronte costituzionale in occasione dell'abolizione della feudalità, che trasformava i bene posseduti *iure feudali* in proprietà privata. Una lacerazione maggiore si era determinata sull'abolizione dell'istituto del fecondo: dopo un estenuante dibattito parlamentare, infatti, si rompeva l'asse tra Castelnuovo e Belmonte, le due

maggiori personalità politiche emerse dalle fila della nobiltà titolata e, dunque, si spaccava il fronte costituzionale. In realtà dietro la volontà di una parte dell'aristocrazia titolata di mantenere il fedecommesso vi era la volontà di conservare un'egemonia economica sulla società siciliana che fosse parallela alla crescita del proprio potere politico determinata dal rafforzarsi delle attribuzioni del Parlamento a discapito delle prerogative del re. Al contrario, Castelnuovo e l'abate Balsamo erano favorevoli all'abolizione del fedecommesso, poiché il parziale smembramento delle grandi proprietà terriere avrebbe consentito il consolidamento della piccola proprietà e l'emergere di un nuovo corpo socioeconomico di medi proprietari e affittuari che avrebbero svolto la medesima funzione della *gentry* a sostegno del regime costituzionale britannico. In tal senso il disegno di Castelnuovo e di Balsamo incontrava il favore del composito partito democratico.

Il nuovo sistema bicamerale mostrava subito la sua inadeguatezza nel garantire un rapporto funzionale tra la rappresentanza parlamentare e il potere esecutivo. Le ragioni del suo contraddittorio funzionamento furono, però, più politiche che tecniche. Oltre alla scarsa autocoscienza del pubblico interesse che pure attraversava ampi settori del ceto dirigente tanto di estrazione nobiliare quanto di origine borghese, tra le cause occorre annoverare l'ambiguità di fondo che il progetto assumeva agli occhi dei costituenti. Infatti, per parte cospicua dell'aristocrazia titolata l'architettura costituzionale inglese doveva essere servire a rimodellare le basi della propria tradizionale egemonia sociale<sup>1</sup>. D'altro canto, molti democratici avevano accettato siffatta costituzione – con significative aggiunte di matrice francese in materia di libertà di stampa e di diritti e doveri del cittadino – considerandola un punto di partenza per traguardi più avanzati. In tale cornice, è opportuno

---

<sup>1</sup> Il proposito di Belmonte, secondo Bentinck, era quello di riproporre «the old Sicilian Constitution, renewed, well washed and cleaned, and put into an English dress, *habillée à l'anglaise*». Nottingham University Library, Department of Manuscripts and Special Collections, *Sicilian Journal*, Bentick Papers, PwJd 6255, 6 June 1812. Il *Sicilian Journal* di Bentick è consultabile in copia presso la Fondazione Giuseppe e Maria Giarrizzo, Università degli Studi di Catania.

evidenziare che nel corso del Settecento la cultura costituzionale inglese si era certamente diffusa in Sicilia ma non era riuscita a contendere la primazia alla cultura politica francese che registrava, almeno fino al periodo del terrore rivoluzionario, maggiori adesioni. Inoltre, lo stesso costituzionalismo britannico era penetrato nell'isola soprattutto attraverso le interpretazioni razionalistiche di Voltaire, Blackstone e De Lolme (Sciacca 1966a: 43-44; Laudani 2011: 119-121). Peraltro, il composito mondo latomistico siciliano aveva costituito la porta d'ingresso ad una pluralità di espressioni della cultura politica europea (Giarrizzo 1998: 62-63).

Le difformità con cui i vari filoni politici interpretavano il dettato costituzionale, sottoponendolo a tensioni o eludendone l'applicazione, si appalesava chiaramente in materia di autonomie amministrative, laddove i consigli civici divenivano in prevalenza espressione della borghesia emergente, mentre la nobiltà ne inceppava il funzionamento attraverso l'opera del capitano giustiziere che convocava e presiedeva il consiglio e a cui competevano delicate funzioni in materia elettorale<sup>2</sup>.

3. Consumata la rottura con Belmonte, il principe di Castelnuovo aveva promosso un intenso confronto tra l'ala liberalcostituzionale da lui capeggiata e la corrente radicaldemocratica che aveva svolto un ruolo importante nella redazione del testo costituzionale. Già in vista delle elezioni erano state raggiunti una serie di accordi tra le due parti grazie all'intesa tra Castelnuovo e Vincenzo Gagliani, un alto funzionario catanese espressione degli ambienti democratici della Sicilia orientale (De Francesco 1991: 178-179). L'intesa aveva funzionato e l'alleanza tra costituzionali e democratici otteneva la maggioranza nel Parlamento che s'insediava l'8 luglio 1813. A

---

<sup>2</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 29, 10 aprile 1813. A Messina, dove per la sua peculiare struttura amministrativa, ad avviare le procedure per l'elezione del Consiglio Civico non era il capitano giustiziere ma il senatore seriore Giuseppe Felice Stagno, l'azione dilatoria, se non ostruzionistica, di questi appare evidente. Peraltro, anche dopo la nomina del capitano giustiziere, nella persona del marchese Letterio de Gregorio, e l'elezione del Consiglio Civico, la dialettica tra i due organismi era sottoposta a ripetute tensioni. A tal proposito, si veda l'interessante studio di Frisone (2011/2013: 127-171).

sostegno dell'accordo sul periodico *Riflessioni sulla Cronica di Sicilia*, Agostino Gallo ne spiegava i presupposti. A suo avviso, dopo il 1812 non esistevano più in Sicilia le condizioni per lo sviluppo di un movimento giacobino di vecchia maniera cosicché era possibile cooperare efficacemente col movimento democratico e con i suoi dirigenti (Renda 1963: 297-300). Se, invero, prima del 1812 gli inglesi erano visti – precisava Gallo riecheggiando Gould Francis Leckie – come i “giannizzeri” del governo borbonico, che proteggevano con la forza e col denaro, mentre Napoleone era considerato un angelo liberatore, adesso la Sicilia, grazie al contributo dell’Inghilterra, aveva una costituzione ed un nuovo ordinamento politico e Napoleone era considerato un oppressore che per sfrenata ambizione mandava i suoi soldati al saccheggio dell’Europa e al massacro dei popoli (*ibidem*).

Presto, però, i dissidi e le incomprensioni tra alleati diventavano insormontabili e conducevano alla paralisi dei lavori parlamentari. La lontananza dalla Sicilia di Bentick – impegnato in Spagna – riattivava la frammentazione del quadro politico. Sulla questione dell’elezione del presidente della Camera dei comuni si sfaldava, peraltro, la stessa unità dei democratici, divisi tra coloro che votando per Cesare Airoidi intendevano onorare il patto concordato da Gagliani con Castelnuovo e coloro che esprimendo i propri suffragi per Gaspare Vaccaro, invece, ritenevano di potere così avere maggiore agibilità politica. Di questi ultimi era capofila Emanuele Rossi, sospettato di giacobinismo e costretto ad esulare nel 1797, prima in Liguria e poi a Malta, e tornato alla vita politica nel 1813 (Sciacca 1966b: 235-316). Airoidi otteneva comunque la maggioranza, ma la vita del Parlamento appariva quanto mai precaria.

4. Esiziale per la prima legislatura costituzionale era il voto sul bilancio che Castelnuovo voleva si approvasse senza un’approfondita discussione e che invece incontrava una fortissima opposizione alla Camera dei Comuni (Rosselli 2002 [1956]: 193-206).

Il 12 luglio 1813 la maggioranza dei deputati della Camera dei comuni rifiutava di approvare il bilancio finanziario e lo rinviava all'esame di un'apposita commissione che ne avrebbe dovuto riferire successivamente all'assemblea plenaria. Rossi era stato tra coloro che tra i democratici si era più adoperato per far venir meno il consenso al governo. D'altra parte falliva anche il tentativo del ministro Ruggero Settimo di sollecitare Belmonte ad assumere un'iniziativa per ricostituire l'unità politica dei costituzionali. Nel contempo, il 19 luglio, una manifestazione contro il carovita che si teneva a Palermo degenerava in sommossa. Il governo disponeva la legge marziale e la chiusura delle camere, mentre tafferugli avvenivano tra i dimostranti e le truppe inglesi. Le conseguenze furono gravi, non solo perché alcuni manifestanti venivano uccisi durante gli scontri e due di essi erano giustiziati mediante decapitazione pubblica il 22 luglio, ma anche perché i democratici erano accusati dall'esecutivo di aver fomentato i disordini. Si approfondiva così la frattura tra costituzionali e democratici e la Sicilia precipitava in una crisi politica ingestibile. Il 28 luglio Castelnuovo si dimetteva e veniva creato un nuovo esecutivo la cui personalità più eminente era il marchese Gioacchino Ferreri. Era un duro colpo al regime costituzionale. Nei mesi successivi, pur facendo sentire la sua influenza, Castelnuovo sarebbe rimasto nell'ombra.

La situazione nel Parlamento rimaneva confusa e la produzione legislativa ne era mortificata. In agosto, infatti, venivano approvate solo alcune modifiche alla Costituzione in materia di promulgazione e dissoluzione del Parlamento, la delega ai comuni per la fissazione dei prezzi al minuto, l'esercizio provvisorio fino al 31 ottobre successivo e alcune norme riguardanti i consigli civici.

In questo contesto maturavano le polemiche che si sviluppavano tra la *Cronica di Sicilia* e *L'Osservatore*. Il primo periodico – fondato il 2 settembre 1813 da Giacinto Agnello, Pompeo Inzenga e Francesco Franco e diretto da Giovanni Aceto – diveniva l'organo dei liberalcostituzionali che, dal nome della testata, erano chiamati "cronici" (Bottari 2012: 350-353). Nonostante i buoni propositi, lo stesso Aceto ne avrebbe, successivamente, riconosciuto gli eccessi (Aceto 1848 [1827]).

Del resto la cultura politica del tempo non era abituata a veder pubblicamente discusso e criticato l'operato parlamentare. In questo clima maturava uno degli scontri più violenti tra "cronici" e "anticronici". Infatti, in seguito ad una serie di articoli apparsi a partire dal 2 settembre 1813 sulla *Cronica di Sicilia* che prendevano di mira, pur senza nominarlo, Emanuele Rossi e i democratici, il barone di Cimìa, Gaspere Aprile, proponeva, nella seduta parlamentare del 9 settembre seguente, di individuarne e punirne gli autori (Sciacca 1966b: 244-245). Contro di lui si scagliava Giovanni Aceto deputato e direttore del giornale accusato. Ne scaturiva un'animata discussione, in seguito alla quale erano convocati gli stampatori del periodico Filippo Barravecchia e Giovan Battista Giordano. Dall'indagine scaturiva che all'atto dell'accettazione gli articoli suddetti erano stati sottoscritti dal semianalfabeta Francesco Arena al servizio dello storico Niccolò Palmeri di cui, probabilmente, fungeva da prestanome (Bottari 2012: 354). I democratici, infatti, accusavano Palmeri pubblicamente. Ma l'incidente aveva un suo epilogo fuori dall'aula parlamentare allorché Aceto sfidava a duello il barone di Cimìa e lo bastonava nonostante questi tentasse di sfuggirgli. Anche questo episodio ebbe una sua coda parlamentare allorché veniva creata una commissione d'inchiesta che proponeva l'espulsione dal Parlamento di quei deputati che collaboravano alla compilazione del periodico. Lo scioglimento della Camera dei Comuni, tuttavia, impediva l'approvazione del provvedimento.

Gli anticronici si coagulavano attorno a *L'Osservatore*. Sul periodico, di tendenza democratica, scriveva Emanuele Rossi, a cui la Costituzione del 1812 non appariva offrire garanzie sufficienti contro una possibile degenerazione oligarchica (Sciacca 1966a: 164-172). Da qui originava la sua azione costante protesa a democratizzare nella prassi parlamentare la costituzione facendo prevalere la Camera dei comuni sulla Camera dei pari e sull'esecutivo. La Costituzione gaditana era certamente il modello a cui Rossi guardava e tuttavia, con spirito pragmatico, il suo impegno culturale e politico mirava al perfezionamento della Costituzione vigente e poneva al centro della rivendicazione propria e dei democratici la formazione di una nuova proprietà contadina (Bottari 2012: 354).

Alla fine il bilancio non era approvato anche perché si temeva che, dopo l'autorizzazione alla spesa, il governo non avrebbe più convocato il Parlamento. Il 4 ottobre 1813, Bentinck rientrava a Palermo. La Camera dei Comuni era ormai in mano ai democratici e nemmeno Bentinck riusciva a far approvare il bilancio. Ne conseguiva la decisione, comunicata al vicario ma di fatto resa operativa in prima persona dal plenipotenziario inglese, di formare un nuovo governo e sciogliere il Parlamento (Palmeri 1972 [1847]: 228-232). Bentick assumeva il potere direttamente finché il nuovo Parlamento non si fosse riunito. Era divenuto una sorta di dittatore in Sicilia: la mobilitazione delle truppe, che entravano a Palermo, rendeva visibile il nuovo *status quo*.

5. Le elezioni della primavera del 1814 si svolgevano in un clima di brogli e di illegalità e producevano la vittoria dei costituzionali. Ferdinando IV, che adesso professava fedeltà alla Costituzione, il 3 luglio riprendeva in mano il governo della cosa pubblica, sostituendo i quattro segretari di stato, con uomini di sua fiducia, tra cui il marchese Ferreri (Valente 1976 [1941]: 226-227). Il 18 luglio il sovrano inaugurava il nuovo Parlamento, mentre Bentick lasciava Palermo definitivamente (Rosselli 2002 [1956]: 246-251). La seconda legislatura, tuttavia, non aveva una sorte migliore giacché il suo vizio d'origine era costituito da uno svolgimento delle elezioni caratterizzato da palesi illegalità ed una ancora più marcata "tutela" degli inglesi sul nuovo governo Castelnuovo. Con un atto di dubbia costituzionalità fu la Camera dei Pari, presieduta dal principe di Pantelleria, un fedelissimo di re Ferdinando, a contestare la legittimità delle recenti elezioni per la Camera dei Comuni (Bianco 1902: 237-238). Nonostante la grave interferenza di un ramo del Parlamento negli affari dell'altro, Ferdinando IV, accolse la petizione, sciolse il Parlamento e convocò nuove elezioni.

Nella Camera dei comuni (ottobre 1814-maggio 1815) prevaleva l'ala democratico-radical. Un ruolo di rilievo avevano anche i belmontisti, nonostante la morte del loro leader minato dalla tisi. I liberalcostituzionali di Castelnuovo ebbero

un ruolo irrilevante. Ciò spostava l'azione politica di Castelnuovo su posizioni conservatrici e riapriva inaspettati spazi di manovra per la corona. La nuova situazione avrebbe richiesto una collaborazione stringente tra Camera dei pari e Camera dei comuni, ma la prima mirava a paralizzare l'attività della seconda dove i democratici avevano la maggioranza. Castelnuovo e Balsamo, tra l'altro, con l'accordo del re e l'appoggio di realisti e conservatori che dominavano la Camera dei pari, operavano per spostare il baricentro dell'attività politica verso quest'ultima. Frattanto, il riavvicinamento tra Castelnuovo e la corona avveniva anche sulla base di un progetto di revisione costituzionale in cui un ruolo di rilievo continuava ad avere Balsamo. Il quadro politico internazionale era, però, cambiato e il tentativo di revisione si rivelava velleitario e fuori tempo.

Tuttavia, l'esperienza politica di quegli anni non fu inutile e portò a maturazione processi di cui è emblematica la vicenda di Giovanni Aceto, che conclusa ormai da nove mesi la vicenda della *Cronica di Sicilia*, iniziava, il 19 novembre 1814, la pubblicazione del *Giornale Patriottico* con uno spirito più conciliante. A differenza di Castelnuovo e Balsamo, che avevano ripiegato su posizione di mera conservazione, aveva sviluppato un dialogo fecondo con i democratici. In quegli anni, inoltre, il tema del rapporto tra governanti e governati alla luce delle esperienze costituzionali europee penetrava a fondo nella cultura politica dell'isola come testimoniano la circolazione dei testi della carte costituzionali, spesso tradotte *in loco* (Pelleriti 2000: LVI). In conformità con quanto accadeva altrove e al fine di legittimare le istituzioni si producevano libretti di poche pagine scritti con uno stile semplice e strutturati con un impianto dialogico – i cosiddetti catechismi politici – nel tentativo di illustrare ad un pubblico più vasto il nuovo ordine introdotto con la Carta del 1812 (Cocchiara 2014: 51-65). Quantunque faticasse a trovare i canali per una compiuta espressione, la società siciliana era in movimento.

6. La Costituzione siciliana ebbe durata effimera e rimase pressoché inapplicata. Il giudizio storico su di essa deve pertanto essere prudente. Le continue tensioni tra Camera dei

pari e Camera dei comuni, sfociate nella paralisi legislativa, scontarono l'assenza di un esecutivo forte e di una *leadership* convinta del percorso istituzionale intrapreso: non poteva esserlo Bentinck, il cui ruolo era legato alle mutevoli vicende belliche e agli interessi prioritari della madrepatria; non lo era Ferdinando che non credeva alla Costituzione. Per più versi la Carta siciliana del '12 fu un vestito fuori misura per un corpo politico attraversato da spinte contrastanti: un'aristocrazia titolata che nella gran parte non era ancora approdata su posizioni pienamente liberali mentre il partito democratico, tra fughe in avanti e sorprendenti prove di realismo politico, sperimentava la propria acerba capacità di amministrare la cosa pubblica. Su tutto e prima di tutto, il retaggio e al contempo l'orizzonte della cultura politica e istituzionale francese nei suoi vari filoni democratico, liberale e di legittimismo dinastico (Giarrizzo 1989: 660-662). In tale direzione si comprende, in una stagione ormai diversa, l'impegno di molti esponenti del democratismo siciliano all'interno del nuovo apparato amministrativo realizzato dalle riforme 1816-17 (De Francesco 1991: 198-203; Bottari 2011: 161-174).

### *Bibliografia*

- ACETO GIOVANNI, 1848 [1827], *Della Sicilia e dei suoi rapporti coll'Inghilterra (all'epoca della costituzione del 1812)*, Palermo: Stamperia di Domenico Oliveri.
- BIANCO GIUSEPPE, 1902, *La Sicilia durante l'occupazione inglese (1806-1815) con un'appendice di documenti inediti, degli archivi di Londra, Parigi, e Palermo*, Palermo: Alberto Reber.
- BOTTARI SALVATORE, 2011, *I democratici siciliani prima e dopo la rivoluzione del 1848: note di storiografia*, in Pasquale Fornaro (a cura di), *Liberalismo costituzioni, nazionalità. Il 1848 in Italia e nell'area danubiana*, Firenze: Le Lettere, pp. 161-174.
- BOTTARI SALVATORE, 2012, *La stampa siciliana nel "decennio inglese": consenso e dissenso*, in Renata de Lorenzo (a cura di), *Ordine e disordine. Amministrazione e mondo militare nel Decennio francese*, Atti del Sesto Seminario di Studi "Decennio francese (1806-1815)", Napoli: Giannini Editore, pp. 333-357.

- BUTTÀ GIUSEPPE, 1978, *Il Parlamento siciliano tra tradizione e riforma*, in *Storia della Sicilia*, diretta da Rosario Romeo, Napoli: Società Editrice Storia di Napoli e della Sicilia, vol. VII, pp. 21-53.
- COCCHIARA MARIA ANTONELLA, 2014, *Catechismi politici nella Sicilia costituente (1812-1848)*, Milano: Giuffrè.
- DE FRANCESCO ANTONIO, 1991, "Anni inglesi, mesi spagnoli. Classi dirigenti e lotta politica a Catania dall'antico regime alla rivoluzione, 1812-1821", *Rivista Italiana di Studi Napoleonici*, n. 1-2, anno XXVIII, n.s., pp. 167-223.
- FRISONE FRANCESCA, 2011/2013, *Fra dettato costituzionale e prime esperienze elettorali: la formazione del Parlamento Siciliano (1812-1815)*, tesi di Dottorato di Ricerca in Storia e Comparazione delle Istituzioni Politiche e Giuridiche Europee (XXVI ciclo), tutor Daniela Novarese, coordinatore Andrea Romano, Messina: Università degli Studi di Messina.
- Gazzetta Britannica*, n. 29, 10 aprile 1813.
- GIARRIZZO GIUSEPPE, 1989, *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in Vincenzo D'Alessandro, Giuseppe Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro all'Unità d'Italia*, volume sedicesimo della *Storia d'Italia* diretta da Giuseppe Galasso, Torino: UTET, pp. 97-793.
- GIARRIZZO GIUSEPPE, 1998, *1812: Sicilia inglese?*, in Andrea Romano (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua ricezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800*, Atti del Seminario Internazionale di Studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente (Messina 14-16 novembre 1996), Milano: Giuffrè, pp. 59-70.
- LAUDANI CETTINA, 2011, *L'appello dei siciliani alla nazione inglese. Costituzione e costituzionalismo in Sicilia*, Acireale-Roma: Bonanno Editore.
- Nottingham University Library, Department of Manuscripts and Special Collections, *Sicilian Journal*, Bentick Papers, PwJd 6255.
- PALMERI NICCOLÒ, 1972 [1847], *Saggio storico e politico sulla Costituzione del Regno di Sicilia*, Palermo, Edizioni della Regione Siciliana.
- PELLERITI ENZA, 2000, *1812-1848 La Sicilia fra due costituzioni, con un'appendice di testi*, Milano: Giuffrè.
- RENDA FRANCESCO, 1963, *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta-Roma: Salvatore Sciascia Editore.
- RENDA FRANCESCO, *Dalle riforme al periodo costituzionale 1734-1816*, in *Storia della Sicilia*, diretta da Rosario Romeo, Napoli: Società Editrice Storia di Napoli e della Sicilia, vol. VII, pp. 183-297.
- ROMANO ANDREA, 2000, *Introduzione*, in *Costituzione di Sicilia stabilita nel Generale Straordinario Parlamento del 1812. Preceduta da un discorso sulla medesima ... Coll'aggiunta di un Compendio della*

*Costituzione d'Inghilterra*, ristampa anastatica dell'edizione di Palermo per le stampe di Solli del 1813, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. XIX- LXIII.

ROMEO ROSARIO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari: Laterza.

ROSSELLI JOHN, 2002 [1956], *Lord William Bentinck e l'occupazione britannica in Sicilia 1811-1814*, a cura di Michela D'Angelo, Palermo: Sellerio.

SCIACCA ENZO, 1966a, *Riflessi del Costituzionalismo Europeo in Sicilia (1812-1815)*, Catania: Bonanno.

SCIACCA ENZO, 1966b, "Emanuele Rossi, Contributo alla Storia del democratismo nel Risorgimento", *Memorie e Rendiconti dell'Accademia di Scienze, Lettere e Belle Arti degli Zelanti e dei Dafnici*, serie I, vol. VI, pp. 233-316.

VALENTE ANGELA, 1976 [1941], *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino: Einaudi.

*Abstract*

LOTTE POLITICHE NEL PARLAMENTO SICILIANO DOPO LA  
COSTITUZIONE DEL 1812

(POLITICAL STRUGGLES IN SICILIAN PARLIAMENT AFTER 1812  
CONSTITUTION)

*Keywords:* Sicily, Great Britain, Constitution, 1812, Parliament.

The Constitution of 1812 opened a new phase in the Sicilian political life but, at the same time, it revealed limits because of its inherent inadequacy to serve as a framework for Government action and political debate of the following years. By means of the story of the Sicilian Parliament in the years 1812-1815, this analysis aims to highlight the link between the Constitution of 1812 and the international political juncture at the time. The article also wants to stress the limits of the Constitution in fully representing the maturation of the eighteenth-century Sicilian political culture and prefiguring the subsequent developments in the nineteenth-century.

SALVATORE BOTTARI

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

bottaris@unime.it



CLAUDIA GIURINTANO

RAPPRESENTANZA POLITICA E LIBERTÀ CIVILE  
NELLE COLONIE FRANCESI: IL *PROJET DE LOI  
RELATIF À LA CONSTITUTION POLITIQUE* (1841)

Albin Reine Roussin, ministro della Marina e delle Colonie, il 26 maggio 1840 chiese a Luigi Filippo d'Orléans di approvare la composizione di una Commissione consultiva, scelta tra i membri dei principali corpi dello Stato, allo scopo di esaminare le gravi questioni relative alla schiavitù e alla costituzione politica delle colonie. Tra i Pari di Francia vi erano il duca Victor de Broglie (1785-1870)<sup>1</sup>, che la presiedeva, il conte de Saint-Cricq e Pellegrino Rossi. Alla Camera dei deputati, invece, appartenevano il conte Xavier de Sade, Jacques-Henri Wustenberg, Victor Destutt de Tracy, Hippolyte Philibert Passy, Alexis de Tocqueville, François Bignon e André Elysée Reynard. A essi si aggiunsero il vice ammiraglio René Armand Mackau, l'ammiraglio de Moges, il consigliere di Stato e direttore delle Colonie Filleau de Saint-Hilaire, il commissario generale della Marina e membro dell'Ammiragliato Jubelin e Joseph Henri Galos, direttore delle Colonie. Il Segretario della Commissione fu Henri-Joseph Mestro capo dell'ufficio di direzione delle colonie.

Nota tra gli studiosi del movimento antischiavista francese del XIX secolo<sup>2</sup> per aver redatto il più monumentale dei documenti sull'emancipazione degli schiavi nelle colonie della

---

<sup>1</sup> Genero di Madame de Staël, deputato dal 1812 al 1820 e nel 1849 come rappresentante dell'Eure, pari di Francia, ministro e primo ministro sotto la monarchia orleanista, Broglie si distinse per il suo impegno a favore dell'emancipazione degli schiavi e l'abolizione della tratta dei neri. Dopo il colpo di Stato di Luigi Napoleone si ritirò dalla vita politica. Per i cenni biografici si veda Viel-Castel (1870) e Robert, Cougny (1891).

<sup>2</sup> Per la vastità della bibliografia ci si limita a segnalare il testo di Martin (1948), che in occasione del primo centenario dell'abolizione della schiavitù ebbe il merito di aprire il dibattito storiografico sul tema, e gli studi più recenti di Jennings (2014) e Grenouilleau (2014).

Martinica, Guadalupa, Bourbon e Guyana, la *Commission des affaires coloniales* si occupò anche di elaborare un progetto di legge di costituzione politica delle colonie, che proponeva non solo la soppressione dei consigli coloniali presenti nelle quattro colonie francesi, ma anche dei delegati delle colonie presso il governo del re. In sostituzione, secondo quanto stabilito dall'art. 2 del progetto, ogni colonia avrebbe avuto un consiglio generale elettivo le cui attribuzioni e organizzazione sarebbero state stabilite da ordinanze reali sotto forma di regolamenti della Pubblica Amministrazione.

### 1. *L'amministrazione coloniale*

Il 9 febbraio 1827, l'ordinanza di Carlo X aveva prodotto una riforma amministrativa in Martinica e in Guadalupa istituendo un Conseil privé «placé près du gouverneur» con il compito di «éclairer» le decisioni del governatore e di partecipare ai suoi atti. Oltre al governatore, che lo presiedeva, il Consiglio privato era composto dall'ordinatore, dal direttore generale, dal procuratore generale e da tre consiglieri coloniali. Assisteva al consiglio, con il diritto di prendere la parola in tutte le discussioni, il controllore coloniale. Un segretario archivista completava la composizione del consiglio<sup>3</sup>. L'ordinanza stabiliva anche l'istituzione di un consiglio generale, formato da dodici membri, più dodici supplenti, nominati dal sovrano su una lista di candidati presentata dai consigli municipali delle colonie.

---

<sup>3</sup> I poteri del governatore, depositario dell'autorità del sovrano nelle colonie, erano disciplinati dalle ordinanze reali. Il direttore generale, sottoposto agli ordini del governatore, si occupava dell'amministrazione interna della colonia, della polizia generale, dell'amministrazione delle contribuzioni dirette e indirette. L'ordinatore prendeva ordini dal governatore e aveva il compito dell'amministrazione della marina, guerra, tesoro, direzione generale dei lavori e contabilità di tutti i servizi. Il controllore coloniale, invece, era incaricato delle ispezioni e del controllo dell'amministrazione della marina, guerra e finanze, sorvegliava tutte le componenti del servizio amministrativo delle colonie. 9 février 1827, *Ordonnance du Roi concernant le Gouvernement de l'île de la Martinique et celui de l'île de la Guadalupa et ses dépendances*, in Duvergier (1830: 169-195).

Il compito del consiglio generale era di esprimere il proprio parere sul budget interno, sulle spese municipali e di presentare una lista di sei candidati dalla quale il sovrano avrebbe scelto un «député» e un supplente. Il “deputato” era incaricato di risiedere presso il ministro della Marina e delle Colonie con il compito di chiarire le deliberazioni del consiglio e di «faire valoir auprès du Gouvernement de la métropole les réclamations particulières que les habitants de la colonie peuvent avoir à former»<sup>4</sup>. Tali innovazioni istituzionali furono poi estese anche a Bourbon e alla Guyana<sup>5</sup>.

Il 23 agosto 1830, il nuovo governo orleanista decretò che i delegati delle colonie sarebbero stati scelti dalle assemblee coloniali. La monarchia predispose anche una commissione di legislazione coloniale al fine di elaborare le riforme. Tale commissione presentò il 28 gennaio 1831 all'Amministrazione della Marina e delle Colonie un progetto per concedere diritti civili e politici completi agli uomini di colore liberi<sup>6</sup>.

L'opposizione dei proprietari di piantagioni, spinse il governo di Parigi a emanare solo l'ordinanza del 24 febbraio 1831 con la quale era concesso agli uomini di colore liberi di potere ereditare dai bianchi. Due giorni prima, le Camere avevano votato la prima legge contro la tratta dei neri alla quale, nella primavera successiva, si aggiunse il trattato sul diritto di visita negoziato con l'Inghilterra.

Il conte de Rigny, nell'ottobre successivo, presentò alla Camera dei deputati una legge sull'uguaglianza civile e politica delle persone nate libere nelle colonie. Gli schiavi avrebbero potuto beneficiarne solo dieci anni dopo il loro affrancamento e con l'improbabile condizione che sapessero leggere e scrivere<sup>7</sup>.

Il 24 aprile 1833, a grande maggioranza, fu approvata, e subito promulgata dal re, la legge che concedeva agli uomini di colore liberi diritti civili e politici, ma «le niveau élevé du

---

<sup>4</sup> Ivi: 194.

<sup>5</sup> Jennings (2014: 44-45).

<sup>6</sup> Ivi: 45.

<sup>7</sup> Ivi: 46-47.

cens – come scrisse Pailliet nel suo manuale di diritto francese - les éliminait presque tous de la scène politique»<sup>8</sup>.

Un'altra legge, sempre del 24 aprile 1833, *concernant le régime législatif des Colonies*, disciplinò i rapporti tra Camere, esecutivo e Colonie in tema di procedura legislativa e di rappresentanza.

Nelle quattro colonie francesi, secondo quanto stabilito dall'art. 1, il consiglio generale sarebbe stato sostituito da un consiglio coloniale. Le Camere di Parigi avrebbero legiferato sull'esercizio dei diritti politici, sulle leggi civili e criminali delle persone libere, sull'organizzazione giudiziaria, sul commercio e le dogane, sulla repressione della tratta dei neri. Le ordinanze reali, invece, sentiti i consigli coloniali o i loro delegati, avrebbero regolamentato l'organizzazione amministrativa, ad eccezione del regime municipale, l'istruzione pubblica, la stampa, l'organizzazione militare, le condizioni e le forme di affrancamento, il miglioramento delle condizioni degli schiavi, le disposizioni penali sugli schiavi. I consigli coloniali potevano legiferare attraverso decreti, su proposta dei governatori, su tutte quelle materie non espressamente indicate dalla legge e regolate dalle ordinanze o dalla produzione normativa delle Camere di Parigi.

I Consigli coloniali erano composti, secondo il titolo II della legge del 24 aprile, da 30 membri per la Martinica, la Guadalupa e Bourbon, 16 per la Guyana<sup>9</sup>. I membri del Consiglio coloniale - senza indennità - erano eletti per cinque anni in collegi elettorali. Essi sceglievano i delegati da inviare presso il governo di Parigi, stabilendo anche il trattamento economico. I delegati potevano essere scelti tra tutti i cittadini francesi che avevano compiuto trent'anni e che godevano dei diritti civili e politici. Il loro mandato era uguale a quello dei membri dei

---

<sup>8</sup> Ivi: 49. Cfr. *Loi du 24 avril 1833, concernant l'exercice des Droits civils et des Droits politiques dans les colonies*, in Pailliet (1837: 1915). L'art. 1 concedeva i diritti civili e politici a tutte le persone nate libere o che avevano acquisito legalmente la libertà. L'art. 2 abrogava tutte le disposizioni di legge, editti e dichiarazioni del re, ordinanze reali, restrizioni sull'esercizio dei diritti civili e politici nei confronti degli uomini di colore, liberi o affrancati.

<sup>9</sup> I membri dei consigli coloniali erano eletti nei collegi elettorali così distribuiti: 6 collegi in Martinica, 9 in Guadalupa, 6 in Guyana e 8 a Bourbon.

consigli coloniali, tuttavia, essi avrebbero potuto continuare a ricoprire l'incarico sino a quando non fossero stati sostituiti.

La legge attribuiva l'elettorato attivo a tutti i francesi di venticinque anni, nati nelle colonie o domiciliati nelle colonie da due anni, che godevano dei diritti civili e politici e che pagavano una contribuzione diretta di 300 franchi in Martinica e in Guadalupa e di 200 franchi in Guyana e nell'isola di Bourbon o che possedevano proprietà mobiliari e immobiliari per 30 mila franchi in Martinica e in Guadalupa e 20 mila franchi nell'isola di Bourbon e in Guyana<sup>10</sup>.

Erano eleggibili alla carica di consiglieri coloniali tutti i cittadini che avevano compiuto trent'anni, che pagavano una contribuzione diretta di 600 franchi in Martinica e in Guadalupa, di 400 franchi in Guyana e nell'isola di Bourbon o che possedevano proprietà mobiliari o immobiliari per 60 mila franchi in Martinica o in Guadalupa e 40 mila franchi nell'isola di Bourbon e nella Guyana<sup>11</sup>.

Il problema della rappresentanza delle colonie fu, pertanto, oggetto di un ampio dibattito interno alla Commissione Broglie, che dedicò al tema in questione la maggior parte delle deliberazioni dal dicembre 1840 al mese di maggio 1841.

Il primo atto della Commissione Broglie era stato quello di consultare il consiglio dei delegati delle colonie, ma come osservava il direttore della *Revue des Deux Mondes*, Victor De Mars, i delegati si erano rifiutati di conferire con la Commissione poiché non avevano «mandat de s'expliquer». Il mandato del consiglio dei delegati, infatti, non consentiva di presentarsi dinanzi a una commissione nominata dal governo: «Qu'est-ce donc que le mandat de délégué, - si chiedeva Victor De Mars nelle sue cronache quindicinali - s'il a la bouche close quant à l'esclavage et à la constitution politique des colonies?»<sup>12</sup>.

L'esercizio del mandato legislativo avrebbe dovuto dare luogo a una retribuzione o indennità a carico dello Stato, ma nessuno, come scriveva de Mars, era stato così accorto da chiedere che la retribuzione fosse pagata direttamente dai col-

---

<sup>10</sup> *Loi du 24 avril 1833, concernant le Régime législatif des Colonies*, in Pailliet (1837: 1916-1917).

<sup>11</sup> *Ivi*: 1918.

<sup>12</sup> De Mars (1840: 813).

leggi elettorali. Era questo il motivo che, secondo il direttore della *Revue des Deux Mondes*, aveva privato il consiglio dei delegati di ogni influenza politica. Si trattava di un'anomalia che sarebbe scomparsa con le prime riforme auspiccate dalla Commissione Broglie, con la rappresentanza diretta delle colonie nella Camera elettiva.

Nella seduta del 3 aprile 1841 la Commissione adottò i 12 articoli del progetto di legge sulla *Costituzione politica delle colonie*, relazionato da Pellegrino Rossi, cittadino francese dal 1838 e pari di Francia dal 1839<sup>13</sup>. L'argomento aveva monopolizzato le discussioni delle sedute della Commissione del 6, 8, 15, 19 febbraio e del 10, 17, 25, 27 marzo 1841<sup>14</sup>.

I deputati da inviare alla Camera, secondo quanto stabilito dall'art. 3 del progetto di legge, sarebbero stati due per la Martinica, due per la Guadalupa, due per l'isola di Bourbon e uno per la Guyana.

Gli eleggibili alla Camera dei deputati, designati attraverso i collegi elettorali delle colonie, potevano essere selezionati tra tutti i cittadini francesi in possesso dei requisiti richiesti dalla legge elettorale del 19 aprile 1831.

Quest'ultima, espressione della monarchia orleanista, si fondava sui tre principi della sovranità del popolo, della capacità e della proprietà. La sovranità, risiedendo nella nazione intera, doveva essere esercitata attraverso suoi delegati. Secondo la legge, tutti i francesi che godevano dei diritti civili e politici, che avevano compiuto 25 anni di età e che pagavano una contribuzione diretta di 200 franchi erano elettori attivi. Rispetto alle precedenti disposizioni, la legge aveva ridotto da 300 a 200 franchi la contribuzione diretta. Tuttavia, sarebbe stata una contraddizione non riconoscere alle personalità del mondo accademico, ai membri dell'*Institut*, l'elettorato attivo. La legge consentiva a costoro, insieme agli ufficiali di terra e di mare, di poter votare pagando una contribuzione diretta di 100 franchi<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul ruolo svolto da Rossi sotto la monarchia orleanista cfr. Ghisalberti (1972: 163-188), Lacchè (2001: 69-108).

<sup>14</sup> Cfr. *Procès-Verbaux* (1841: 67-147).

<sup>15</sup> Cfr. Cherbuliez (1840: 12).

La legge elettorale estendeva l'elettorato passivo ai francesi che pagavano 500 franchi di contribuzione diretta. Anche qui la legge aveva determinato una riduzione rispetto al passato che consentiva l'eleggibilità solo con il pagamento di 1000 franchi di contribuzione diretta.

La Commissione Broglie proponeva, con l'art. 6 del suo progetto, di accordare l'eleggibilità anche a coloro che dimostravano di essere proprietari di immobili per un valore complessivo di 50.000 franchi. Non potevano essere conteggiati tra i possedimenti gli schiavi presenti nelle proprietà.

Un'ordinanza reale avrebbe stabilito, provvisoriamente, le regole per la formazione delle liste elettorali. Al di là delle modifiche che avrebbe richiesto l'applicazione di tali procedure alle circostanze locali, l'art. 10 stabiliva che, comunque, le colonie erano obbligate ad applicare il principio della permanenza delle liste elettorali e della loro revisione annuale, e a riconoscere alla corte reale di giudicare le eventuali contestazioni sulle iscrizioni in lista o sulle radiazioni dalla lista per ordine delle autorità amministrative.

Il progetto abrogava, di fatto, le disposizioni che contrastavano con la legge del 24 aprile 1833.

## *2. La concessione della rappresentanza diretta*

La Commissione, come ricordava il presidente Broglie durante la seduta del 22 dicembre 1840, era stata incaricata di esprimere un parere sulla costituzione politica delle colonie, sui consigli coloniali e le loro attribuzioni stabilite dalla legge del 24 aprile 1833. Per tale motivo una sottocommissione - costituita da Broglie, Rossi, Passy, Audiffret, Moges e Saint-Hilaire - si sarebbe incaricata di preparare un progetto sulle attribuzioni legislative e sulle misure relative all'espropriazione.

Un progetto di legge sull'espropriazione era stato presentato alla Camera dei Pari dal precedente ministro della Marina Roussin. Il governo, con ordinanze reali, avrebbe provveduto all'applicazione dei titoli 18 e 19 del codice civile nelle Antille e in Guyana. Ma la commissione della Camera dei Pari, incari-

cata di esaminare il progetto di legge, aveva deciso di astenersi dalla valutazione poiché

dans la nomenclature des matières dévolues aux Chambres ou au Gouvernement, il n'y a rien qui implique le droit de statuer, soit par loi, soit par une ordonnance, sur le régime hypothécaire et sur l'expropriation dans les colonies<sup>16</sup>.

Se la Commissione Broglie, invitata dal nuovo ministro Duperré a esprimere un parere su quel progetto, avesse ravvisato la necessità di modificare l'ambito di competenza legislativa dei consigli coloniali, trasformandoli in semplici consigli generali, la questione dell'espropriazione forzata sarebbe stata semplificata. Vi era dunque una stretta correlazione tra la revisione della legge del 1833 e l'espropriazione forzata nelle Antille e nella Guyana.

L'urgenza di una riforma del sistema legislativo coloniale, come precisava Mackau, non avrebbe dovuto ridurre le attribuzioni dei consigli coloniali se non accordando la rappresentanza diretta come compensazione.

All'interno della Commissione, tra gli più strenui sostenitori della rappresentanza diretta, vi erano Passy e Sade secondo i quali tale istituto poteva tuttavia accordarsi solo dopo l'abolizione della schiavitù.

Sulla modifica della legge del 1833, già nel settembre del 1839, il direttore delle colonie Saint-Hilaire aveva presentato al ministro della Marina due note, allo scopo di «soumettre [...] deux projets de loi» tendenti a ridurre le funzioni dei consigli coloniali. Il primo progetto trasformava i consigli coloniali in semplici consigli generali di dipartimento, sopprimeva il consiglio dei delegati e attribuiva alle colonie il diritto di inviare i delegati alla Camera dei deputati di Parigi.

La seconda nota presentava un progetto di legge sulle competenze fiscali che avrebbero dovuto avere i consigli generali delle colonie. La proposta suggeriva che

une grande partie des recettes et des dépenses coloniales passerait dans le budget de l'État. On laisserait d'ailleurs subsister en partie,

---

<sup>16</sup> *Procès-Verbaux* (1841: 3).

quant aux Chambres et au pouvoir royal, la division de pouvoirs établie par la loi de 1833<sup>17</sup>.

Saint-Hilaire segnalava che i consigli coloniali non erano riusciti a rispondere alle necessità che ne avevano motivato l'istituzione, tanto da affermare che «ces conseils ont montré surtout une profonde inintelligence de leur situation»<sup>18</sup>.

Secondo la sottocommissione, incaricata di studiare le possibili riforme della legge del 1833, le due proposte potevano essere combinate per consentire alle colonie di soddisfare le proprie esigenze sull'organizzazione sociale.

La perplessità della Commissione, in riferimento all'estensione della rappresentanza diretta alle colonie, riguardava lo *status* della Camera dei deputati e il ruolo che a essa era attribuito dalla costituzione del 1830. La Camera dei Deputati rappresentava, infatti, l'unità della Francia e il principio dell'eguaglianza civile. Consentire ai deputati delle colonie di sedere sugli scranni della medesima Camera, significava contraddire il principio di eguaglianza, significava creare un'anomalia. L'eguaglianza civile era un principio incompatibile con uno stato eccezionale come la schiavitù.

L'unica soluzione, secondo la sottocommissione, era di presentare una legge sulla rappresentanza diretta alle colonie, ma solo quando le Camere dei Pari e dei Deputati avessero approvato una legge sull'abolizione della schiavitù. L'art. 6 del progetto redatto da Saint-Hilaire secondo le intenzioni espresse dalla sottocommissione, e presentato nella seduta del 28 dicembre 1840, precisava che

Les Députés des colonies ne siégeront à la Chambre des Députés qu'à dater du jour où un projet de lois aura été présenté par le Gouvernement pour l'émancipation des esclaves dans les colonies<sup>19</sup>.

Nel frattempo, i consigli coloniali avrebbero mantenuto «tout ou partie» le loro attribuzioni.

---

<sup>17</sup> Ivi: 10.

<sup>18</sup> Cfr. Annexe B, ivi: 17.

<sup>19</sup> Séance du 28 décembre 1840, ivi: 21.

Il direttore delle Colonie Saint-Hilaire, nella sua prima nota, aveva ricordato che, dopo la Rivoluzione francese, le colonie avevano avuto i loro deputati all'Assemblea nazionale, all'Assemblea legislativa e alla Convenzione nazionale. Tuttavia, tale periodo era stato segnato da disordini, emblematicamente rappresentanti «par le désastre de Saint-Domingue»<sup>20</sup>. Quell'esperienza aveva spinto la monarchia orleanista a porsi a favore delle legislature locali con delegati da inviare a Parigi.

Nel momento in cui la discussione sull'abolizione della schiavitù era stata ripresa, la possibilità di inviare alla Camera dei Deputati una rappresentanza diretta delle colonie, apparve in linea con la necessità di tutelare gli interessi delle colonie e la dignità stessa del governo francese. Saint-Hilaire proponeva di nominare i deputati attraverso collegi elettorali concepiti come dipartimenti e dunque organizzati con istituzioni identiche ai dipartimenti francesi. Il consiglio generale elettivo avrebbe sostituito il consiglio coloniale e il potere legislativo sarebbe stato concentrato nella capitale<sup>21</sup>.

I delegati delle colonie sarebbero stati scelti tra tutti i francesi eleggibili e tra coloro che, nati nelle colonie o domiciliati da due anni nelle colonie, godevano dei medesimi diritti. La speranza del direttore delle colonie era che, in seguito, il re estendesse tale partecipazione anche alla Camera dei Pari, nominando dei coloni che rispondessero ai requisiti della legge sulla rappresentanza nella Camera alta.

Il progetto iniziale, discusso dalla sottocommissione nella seduta del 28 dicembre 1840, attribuiva la rappresentanza diretta alle colonie senza alcuna indennità parlamentare (art. 2). Confermava gli ambiti del potere legislativo delle Camere sull'esercizio dei diritti politici, leggi civili e criminali delle persone libere e sulle leggi penali delle persone schiave (art. 3).

Nella seduta del 28 dicembre, Passy presentò un suo progetto di legge che, non diversamente da quello redatto da Saint-Hilaire, legava la concessione della deputazione alla legge sull'abolizione della schiavitù. Secondo l'art. 2 del progetto di Passy, i deputati eletti

---

<sup>20</sup> Sulla rivoluzione antischiavista di Haiti si vedano i noti volumi di James (2006 e 2015).

<sup>21</sup> Cfr. Annexe B, *Procès-Verbaux* (1840: 18).

ne siègeront qu'à dater de la session pendant laquelle un projet de loi relatif à l'abolition de l'esclavage dans les colonies françaises sera présenté aux Chambres<sup>22</sup>.

La sottocommissione aveva manifestato la propria preferenza per un sistema che

on ferait passer dans le budget métropolitain, outre les dépenses de souveraineté, les frais d'administration générale qui peuvent être assimilés aux dépenses qui, en France, se font dans les départements au compte des fonds généraux de l'Etat; et on y ferait, en en outre, figurer, pour ordre, les dépenses d'intérêt colonial, par analogie avec celles qui sont en France d'intérêt départemental<sup>23</sup>.

Le questioni esaminate, tuttavia, avevano bisogno di essere discusse in assemblea generale e non nel ristretto ambito della sottocommissione.

Sade condivideva la conclusione della sottocommissione di subordinare la concessione della rappresentanza diretta delle colonie all'emancipazione. La rappresentanza in seno alla Camera dei Deputati, a suo avviso, non avrebbe offerto che mediocri risultati sulla tutela degli interessi coloniali, ma certamente avrebbe garantito ai coloni una «satisfaction morale».

Le perplessità che la rappresentanza diretta sollevava, riguardavano soprattutto l'incompetenza dei deputati coloniali a legiferare su temi di interesse generale. Inoltre, l'esempio dell'Inghilterra, che non aveva concesso una rappresentanza diretta alle colonie in seno alla Camera dei Comuni, suggeriva alla Francia di restare in linea con l'esempio britannico.

Secondo Tocqueville si trattava di perplessità contestabili, in primo luogo perché l'Inghilterra non aveva potuto estendere la rappresentanza diretta poiché il numero elevato di colonie avrebbe determinato un aumento rilevante dei membri della Camera dei Comuni.

L'incompetenza dei deputati delle colonie a legiferare in ambiti diversi dalle problematiche locali e coloniali, era un falso problema poiché la stessa perplessità si sarebbe dovuta

---

<sup>22</sup> Séances du 28 décembre 1840, ivi: 21.

<sup>23</sup> Séances des 4 et 11 janvier 1841, ivi: 24.

esprimere anche per i deputati francesi provenienti dai dipartimenti. In realtà, il pensatore normanno rilevava che

Beaucoup de lois générales qui, au premier aspect, semblent complètement étrangères aux colonies, réagissent indirectement sur elles: il n'y aurait donc, par le concours de leurs députés au vote des lois métropolitaines, qu'une certaine extension données au jeu actuel de nos institutions représentatives<sup>24</sup>.

Gli inconvenienti che la rappresentanza diretta delle colonie avrebbe potuto comportare, sarebbero stati comunque inferiori ai pregi. L'idea che avrebbe dovuto prevalere era l'emancipazione, la necessità di fondare su nuove basi la società coloniale. I deputati coloniali, entrati a contatto con la madrepatria, con l'opinione pubblica, avrebbero facilmente modificato le loro idee e Tocqueville "supplicava" «tous les amis du principe d'abolition, de se réunir pour proposer la mesure qui fait l'objet de la délibération»<sup>25</sup>.

Tracy, assertore della subordinazione della rappresentanza diretta all'emancipazione, rilevava che la sessione del 1841 era troppo avanzata perché si potesse sperare in una discussione della legge sulla rappresentanza coloniale. Bisognava dunque aspettare la sessione del 1842 e poi fissare le elezioni nelle colonie. L'eventuale legge sull'emancipazione non sarebbe stata discussa prima del 1843. Per tali motivi, Tracy si espresse contro le misure sulla rappresentanza diretta, almeno sino a quando la questione dell'emancipazione non avesse trovato una soluzione legislativa<sup>26</sup>.

Bignon, da parte sua, giudicava esagerate le polemiche sull'incompetenza dei deputati coloniali, e contestava anche l'idea di dover subordinare la rappresentanza diretta a un mutamento dello stato sociale delle colonie.

La legge del 1833 aveva manifestato tutta l'inefficacia dei consigli generali e per tale motivo, secondo Bignon, bisognava offrire alle colonie «organi legali» che consentissero la tutela dei loro interessi.

---

<sup>24</sup> Sèance du 6 février 1841, ivi: 69.

<sup>25</sup> Ivi: 72.

<sup>26</sup> Ivi: 73.

Passy, contro la possibilità di una pacifica collaborazione tra deputati francesi e coloniali nella Camera dei Deputati, secondo quanto sostenuto da Tocqueville, non celava il proprio pessimismo:

Loin que leur accession à la représentation française doive diminuer leur esprit d'opposition, elle l'exagérera. Il est probable – affermava Passy nella seduta della Commissione del 6 febbraio 1841 – que le colonies enverront une députation antiabolitionniste et homogène, qui se posera en adversaire de toutes les propositions ayant pour but la suppression de l'esclavage, qui tiendra à la tribune un langage inconnu dont l'effet sera désastreux pour les colonies elle-même, qui répondra par des protestations et par des manifestes violents à toutes les résolutions qui auront été adoptées contre ses vœux; qui portera enfin l'esprit de résistance des colons au plus haut degré de vivacité<sup>27</sup>.

Al pessimismo di Passy, Tocqueville rispondeva di essere stato frainteso poiché egli non desiderava “convertire” i coloni, né far loro accettare l'emancipazione come una cosa buona e utile. Ambiva piuttosto a dimostrare «l'illusione e i pericoli» insiti nella resistenza assoluta dei coloni. Lo scopo della proposta di Tocqueville era di difendere un interesse particolare, il quale, vinto dall'interesse generale, si sarebbe sottomesso «non pas satisfait sans doute, mais-dominé par la loi»<sup>28</sup>.

Mirabilmente, il grande pensatore normanno ricordava ai componenti della Commissione che le vicende umane sono spesso caratterizzate da una dose di oppressione che si subisce in nome della legge del più forte, ma a condizione che all'oppressione di contenuto, di sostanza, non si unisca quella della forma.

Tocqueville riferiva di non temere la violenza dei dibattiti parlamentari, poiché i rappresentanti coloniali avrebbero portato nella tribuna parlamentare gli interessi e le passioni dei coloni, ma avrebbero anche parlato un linguaggio che fosse ascoltato da tutti.

---

<sup>27</sup> Ivi: 77.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

Pellegrino Rossi, che già durante l'esilio svizzero aveva ancora più meditato sull'ideale confederativo, riteneva che la presenza dei deputati delle colonie, non sottoposti al diritto comune francese, avrebbe inevitabilmente introdotto nella costituzione del 1830 un elemento federativo, un «germe de fédération dans l'unité française»<sup>29</sup>. E dunque si trattava di un'obiezione costituzionale che non poteva passare sotto silenzio.

Per Audiffret l'assimilazione delle colonie ai dipartimenti francesi esisteva già sotto diversi punti di vista: dal sistema elettorale, frutto della combinazione tra censo e densità della popolazione, al reclutamento e iscrizione marittima per i quali, secondo l'amministrazione, «les colonies peuvent être placées sous l'empire des lois qui régissent la métropole»<sup>30</sup>.

Le osservazioni espresse da alcuni componenti della Commissione, secondo Audiffret, ostacolavano in realtà i necessari cambiamenti da apportare al sistema finanziario delle colonie erroneamente visti come un attentato alle prerogative che la legge del 1833 concedeva ai consigli coloniali. Passy esprimeva l'imbarazzo di dover determinare nelle colonie un censo elettorale e di eleggibilità sulla base del numero di schiavi posseduti, un sistema di computo che non poteva essere accettato dalle Camere.

### 3. *Tra oppositori e difensori degli interessi extra-français*

Per Mackau - che nel 1843 sarebbe divenuto ministro della Marina e delle Colonie - la Martinica, la Guadalupa, la Guyana e Bourbon, dovevano essere considerate «dépendances» della madrepatria, destinate a obbedire al governo di Parigi. Tuttavia, ritardare la rappresentanza diretta significava privare le colonie dell'utilità e dell'opportunità che essa poteva rappresentare. La Commissione, il governo e le Camere, non avrebbero dovuto trasmettere il messaggio di voler legiferare sulle colonie, senza la partecipazione delle stesse colonie.

---

<sup>29</sup> Ivi: 78.

<sup>30</sup> Ivi: 79.

Era condivisa l'osservazione di non proseguire con i consigli coloniali. Saint-Hilaire, contestando quanto sostenuto da Rossi, ricordava che l'editto del 1642 aveva tutelato il mantenimento della nazionalità, dei diritti civili e politici per tutti i francesi che si erano trasferiti nelle colonie. Si trattava di disposizioni, come ribadiva il direttore delle colonie, che non erano mai state soppresse.

Sul tema della contribuzione, Saint-Hilaire segnalava che la proprietà fondiaria poteva essere direttamente soggetta a imposte, mentre sul reclutamento, il dipartimento della Marina aveva competenza ad applicarlo alle colonie, così come la registrazione marittima.

Le difficoltà e gli inconvenienti esposti da alcuni componenti della Commissione sulla deputazione coloniale, secondo il direttore delle colonie, erano pertanto ingiustificati.

Passy, da parte sua, precisava che il riferimento all'atto del 1642 era inopportuno e non poteva essere citato come espressione dei privilegi politici dei coloni poiché esso era stato concepito come regolamento sull'emigrazione, redatto contemporaneamente alle prime installazioni nelle colonie.

Brogie dichiarava di essere a favore della rappresentanza diretta delle colonie poiché la maggior parte dei possedimenti coloniali francesi apparivano ormai assimilabili ai dipartimenti

non d'une manière absolue, mais au degré suffisant pour que leurs mandataires soient admis à la Chambre des Députés sans qu'on dérogé d'une manière trop marquée à l'esprit de la constitution<sup>31</sup>.

Se il miglior modo di giungere all'emancipazione degli schiavi era di cominciare dalla rappresentanza diretta, allora vi era una «ragion di Stato», come rilevava Brogie, che suggeriva di invertire l'ordine delle disposizioni da prendere e convincersi che cominciando dalla seconda si sarebbe giunti allo scopo primario.

Brogie, Passy, Tracy, Sade, Reynard espressero il loro dissenso sulla possibilità di presentare al governo una proposta immediata di legge che autorizzasse le colonie all'invio di

---

<sup>31</sup> Séance du 8 février 1841, ivi: 97.

deputati alla Camera. A favore, solo una minoranza costituita da Bignon, Tocqueville, Mackau, Audiffret e Saint-Hilaire<sup>32</sup>.

Nella seduta del 10 marzo, Broglie prese la parola per chiarire che il suo voto negativo era stato esclusivamente motivato dal timore di presentare al governo e alle Camere una proposta il cui successo non poteva essere assicurato. E lo stesso Rossi era consapevole che l'intenzione di sopprimere le delegazioni coloniali, non poteva essere presentata senza un'equa alternativa. Tracy, come Passy, aveva riconfermato la sua opposizione all'ammissione dei deputati coloniali nella camera elettiva a causa dell'incompatibilità «radicale» che egli registrava tra mandato rappresentativo e *status* di colono, proprietario di schiavi<sup>33</sup>. Egli contestava al governo e al dipartimento della Marina di aver sottoposto le domande, preparate dalla Commissione al fine di sondare l'opinione delle colonie, piuttosto che ai governatori e ai capi delle amministrazioni coloniali, ai consigli coloniali, offrendo loro l'occasione di usare un «langage dont l'audace et l'inconvenance dépassent toutes les bornes»<sup>34</sup>.

Broglie chiariva che le domande erano state presentate al dipartimento della Marina perché fossero esaminate dai consigli speciali, ma astenendosi dall'indicare se il governo avrebbe dovuto o non consultare i consigli coloniali. I consigli speciali<sup>35</sup>, d'altra parte, si erano già costituiti e in quattro mesi, secondo quanto richiesto dal Ministro, avrebbero inviato i risultati dell'esame.

---

<sup>32</sup> Ivi: 99.

<sup>33</sup> Séance du 10 mars 1841, ivi: 104.

<sup>34</sup> Ivi: 105.

<sup>35</sup> Il Consiglio dei Ministri, come si apprende dalla prima circolare del 18 luglio 1840, come conseguenza di tale richiesta, aveva stabilito su proposta del Ministro della Marina di istituire dei consigli speciali in ciascuna colonia al fine di rispondere ai quesiti posti dalla Commissione Broglie. Il consiglio speciale – contrariamente al consiglio coloniale costituito esclusivamente da coloni - sarebbe stato presieduto dal governatore, e composto dall'ordinatore (tesoriere coloniale), dal procuratore generale e dall'ispettore coloniale. Cfr. *Questions relatives à l'abolition de l'esclavage* (1843).

Rimessa ai voti, la proposta di concedere la rappresentanza diretta alle colonie fu votata favorevolmente con i soli voti contrari di Passy, Tracy e Reynard.

Tre questioni ora si presentavano alla Commissione che avrebbe dovuto stabilire le attribuzioni dei consigli generali, il numero dei deputati, il censo elettorale e di eleggibilità.

Il relatore del progetto di legge, Pellegrino Rossi, aveva subito segnalato che le attribuzioni dei consigli generali delle colonie avrebbero rideterminato gli ambiti di competenza stabiliti dalla legge del 1833. Il potere reale avrebbe potuto provvisoriamente disciplinare le attribuzioni del consiglio generale, ma tale delega del potere legislativo era giudicata da Tocqueville *grave* non solo in rapporto agli «scrupoli» sulla legittimità dinanzi alle Camere, ma anche in riferimento alla suscettibilità delle colonie di essere soggette all'arbitrio del governo.

Gli avversari del progetto avevano evidenziato che i sette deputati coloniali, rappresentanti interessi *extra-français* o comunque diversi dagli interessi dei «regnicoli», avrebbero potuto determinare all'interno della Camera dei Deputati, più di una situazione di imbarazzo. Per tale motivo Tocqueville affermava che la concessione di un solo deputato per ciascuna colonia, per un totale di quattro, avrebbe potuto attenuare o eliminare i timori.

Moges, paladino degli interessi coloniali, sperava che la Camera dei Deputati potesse giudicare i sette deputati delle colonie come una rappresentanza moderata e ragionevole.

Tracy, contrariamente a Tocqueville che interpretava la concessione della deputazione come espressione di una misura di giustizia e di necessità, ricordava ai componenti della Commissione che l'obiettivo prioritario era l'emancipazione degli schiavi, mentre la deputazione sarebbe stata espressione di quella parte di popolazione, non schiava, che avrebbe non solo rappresentato interessi coloniali, ma soprattutto interessi opposti a quelli degli schiavi. E così riferiva:

Quando si parla d'essere giusto a l'égard des colonies, in loro donando una deputazione, si impiega una espressione inesatta: c'è aux *colons*, ma ai colons soli, qu'on applica questa giustizia<sup>36</sup>.

Bignon riteneva un errore distinguere la popolazione delle colonie in due parti e dichiarare che solo i liberi sarebbero stati rappresentati. I deputati delle colonie sarebbero stati «organes sincères des intérêts de la population noir aussi bien que de ceux des propriétaires»<sup>37</sup>.

Sull'indennità parlamentare, la Commissione ribadì la necessità di un mandato gratuito come quello della deputazione dipartimentale.

La soppressione dei consigli coloniali, sostituiti con la deputazione, secondo Moges, non avrebbe privato le colonie della loro diretta partecipazione agli affari locali, ma avrebbe centralizzato e riunito nel Parlamento - luogo della «puissance nationale» -, il loro potere politico che, in quel momento, con quegli organi di delega, apparivano «isolati, mal definiti e senza forza»<sup>38</sup>.

Un intervento del ministro degli Affari Esteri, Guizot, nella seduta della Camera dei deputati del 6 marzo 1841, offrì l'occasione per ulteriori spunti di riflessione all'interno della Commissione. Guizot, infatti, aveva dichiarato in quella circostanza che la questione dell'emancipazione degli schiavi sarebbe stata subordinata a quella del regime economico e politico delle colonie.

Tracy fu tra i primi a commentare la dichiarazione del ministro ricordando che la Commissione non aveva mai sostenuto la connessione tra le diverse questioni e che l'emancipazione era stata, al contrario, il primo motivo e obiettivo dei suoi lavori.

La Commissione era stata denominata *Commission des Affaires coloniales* e se essa avesse riconosciuto che

la *réforme du régime politique et économique des colonies* - osservavano Mackau e Audiffret -, est le préambule obligé de toute loi

---

<sup>36</sup> Sèance du 25 mars 1841, ivi: 130.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Sèance du 27 mars 1841, ivi: 137.

d'émancipation, et qu'il est indispensable de rendre ces possession tranquilles et prospères avant d'y tenter une si grande expérience, aucune considération ne devrait la forcer à se circonscire dans un ordre de travail contraire à ces hautes nécessité<sup>39</sup>.

Brogie, rileggendo l'atto di costituzione della Commissione del 26 maggio 1840, menzionò l'incarico ricevuto dal governo di esaminare «les questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des colonies». Limitandosi alle sue attribuzioni, essa si era occupata prima della schiavitù, indirizzando al governo un lavoro preparatorio, e poi nell'attesa di ricevere dalle colonie i documenti necessari, si era occupata di deliberare sulle questioni relative alla costituzione politica delle stesse colonie. Per Brogie, dunque, la dichiarazione di Guizot non modificava i lavori della Commissione<sup>40</sup>.

Il 25 giugno 1841, a seguito degli scandali delle «dépenses secrètes», il governo riuscì a far passare in Parlamento una legge che riduceva le prerogative dei consigli coloniali in materia di imposizioni fiscali; una disposizione, questa, che rendeva le legislature coloniali simili ai dipartimenti metropolitani<sup>41</sup>. Secondo la legge, «les recettes et les dépenses des colonies» sarebbero entrate a far parte «des recettes et dépenses de l'État» e, pertanto, sarebbero state sottomesse alle regole della contabilità generale dello Stato<sup>42</sup>.

Il progetto finale della legge sulla costituzione politica delle colonie, presentato al Ministro della Marina e delle Colonie, fu un'ulteriore testimonianza dell'approccio prudente adottato dalla Commissione Brogie. Essa si limitò a proporre la rappresentanza diretta delle colonie nella Camera dei deputati di Parigi presentando solo alcune modifiche sui criteri censitari

---

<sup>39</sup> Ivi: 138.

<sup>40</sup> Ivi: 139.

<sup>41</sup> Jennings (2014: 161). Per la consultazione del testo della *Loi 25-28 juin 1841 relative au régime financier de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane française et de Bourbon*, cfr. Duvergier (1841: 356-360).

<sup>42</sup> L'art. 1 stabiliva che: «les recettes et dépenses affectées au service général sont arrêtées définitivement par la loi du budget. Les recettes et dépenses affectées au service intérieur continueront à être votées par les conseil coloniaux». Duvergier (1841: 357).

dell'elettorato attivo e passivo e rinunciando a un'esplicita subordinazione della legge all'abolizione della schiavitù.

A dominare, a vincere, sarebbero state le resistenze delle lobbies dei proprietari di piantagioni e delle stesse colonie interessate a conservare ostinatamente le loro «società particolari» e, soprattutto, ostinate a conservare la schiavitù che i coloni difendevano con la «double passion du préjugé et de l'intérêt»<sup>43</sup>. Il ponderoso lavoro della Commissione Broglie fu utilizzato dal governo francese solo per qualche adattamento al regime coloniale che produsse la nota legge Mackau del 1845 - dal nome dell'ex componente della Commissione, divenuto ministro delle Colonie -, una legge che gli stessi coloni giudicarono contestabile nei suoi principi, ma inoffensiva nei fatti.

Solo il 28 febbraio 1848 i delegati coloniali compresero che la proclamazione della Repubblica significava che l'emancipazione era inevitabile poiché la Repubblica era sinonimo di libertà. Qualunque, ulteriore, ritardo avrebbe fatto esplodere una rivolta tra gli schiavi delle colonie. Con tale timore, l'antischiavista Victor Schoelcher sollecitò il ministro della Marina e delle Colonie François Arago a promulgare il 4 marzo i decreti che lo nominavano sottosegretario di Stato alla Marina e alle Colonie e lo ponevano a capo di una Commissione che doveva preparare l'atto di emancipazione immediata degli schiavi.

La Commissione Schoelcher lesse tutti i documenti forniti dal Ministero della Marina e delle Colonie e preparò il decreto di abolizione generale che fu promulgato dal governo provvisorio il 27 aprile 1848. Esso stabiliva la liberazione degli schiavi due mesi dopo la promulgazione nelle colonie<sup>44</sup>, vietava ai cittadini francesi residenti in qualunque parte del mondo di possedere schiavi<sup>45</sup>, concedeva alle colonie una rappresentanza

---

<sup>43</sup> Feugueray (1847).

<sup>44</sup> Il decreto di emancipazione del governo provvisorio accordava ai proprietari di piantagioni due mesi di tempo per consentire di compiere il raccolto. Cfr. Leroy-Beaulieu (1897: 191).

<sup>45</sup> L'art 8 del decreto riferiva che: «A l'avenir, même en pays étranger, il est interdit à tout Français de posséder, d'acheter ou de vendre des esclaves, et de participer, soit directement, soit indirectement, à tout trafic ou exploitation de ce genre. Toute infraction à ces dispositions, entraînera la perte de la

diretta nell'Assemblea nazionale al posto dei delegati<sup>46</sup> così come, sette anni prima, era stata già proposta dalla Commissione Broglie nel suo progetto di legge sulla costituzione politica delle colonie francesi.

### *Bibliografia*

- CHERBULIEZ ANTOINE ELISEE, 1840, *Études sur la loi électorale du 19 avril 1831, et sur les réformes dont elle serait susceptible*, Paris: A. Royer.
- DE MARS VICTOR, 1840, "Commission des Affaires coloniales", *Chronique, Revue des deux Mondes*, quatrième série, tome XXIII, 1<sup>er</sup> juillet 1840, Paris: Au Bureau de La Revue des Deux Mondes.
- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1830, *Lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, tome vingt-septième, année 1827, Paris: De l'Imprimerie de A. Guyot.
- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1839, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, tome trente-neuvième, année 1839, Paris: Imprimerie de Pommeret et Moreau.
- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1841a, *Collection complete des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'état, 1840*, tome quarantième, Paris: s'adresser au directeur de l'Administration.
- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1841b, *Lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome quarante-unième, année 1841, Paris: au directeur de l'Administration.

---

qualité de citoyen français. Néanmoins, les Français qui se trouveront atteints par ces prohibitions, au moment de la promulgation du présent décret, auront un délai de trois ans pour s'y conformer. Ceux qui deviendront possesseurs d'esclaves en pays étrangers, par héritage, don ou mariage, devront, sous la même peine, les affranchir ou les aliéner dans le même délai, à partir du jour où leur possession aura commencé». Sotto il Secondo Impero, la legge del 28 maggio 1858 apportò una modifica al secondo paragrafo dell'art. 8 che fu così trasformato: «Le présent article n'est pas applicable aux propriétaires d'esclaves dont la possession est antérieur au décret du 27 avril 1848, ou résulterait, soit de succession, soit de donation entre-vifs ou testamentaire, soit de conventions matrimoniales». Cfr. Duvergier (1858: 186-188).

<sup>46</sup> L'art. 6 del decreto del 27 aprile 1848 stabiliva: «Les colonies purifiées de la servitude et les possessions de l'Inde seront représentées à l'Assemblée Nationale».

- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1858, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome cinquante-huitième, année 1858, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau.
- DUVERGIER JEAN-BAPTISTE, 1859, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, tome quarante-cinquième, Paris, Imp. De Pommeret et Moreau.
- FEUGUERAY HENRI, 1847, "De la représentation des colonies dans le Parlement", *Revue Nationale*, n. 3, juillet.
- GHISALBERTI CARLO, 1972, *Pellegrino Rossi e il costituzionalismo della Monarchia di Luglio*, in *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano: Giuffrè, pp. 163-188.
- GRENOUILLEAU OLIVIER, 2014, *Qu'est-ce que l'esclavage? Une histoire globale*, Paris: Gallimard.
- JAMES CYRIL LIONEL ROBERT, 2006, *I giacobini neri*, Roma: Derive Approdi.
- JAMES CYRIL LIONEL ROBERT, 2015, *I giacobini neri. La prima rivolta contro l'uomo bianco*, Roma: Derive Approdi.
- JENNINGS LAWRENCE C., 2014, *La France et l'abolition de l'esclavage 1802-1848*, Bruxelles: André Versaille éditeur.
- LACCHÈ LUIGI, 2001, *Tra politica e diritto ovvero Rossi e la Monarchia di Luglio*, in Luigi Lacchè (a cura di), *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Atti della giornata di studio, Macerata, 20 novembre 1998, Milano: Giuffrè, pp. 69-108.
- LEROY-BEAULIEU PAOLO, 1897, *La colonizzazione presso i popoli moderni*, in *Biblioteca di Scienze Politiche e Amministrative*, diretta da Attilio Brunialti, seconda serie, *Opere di diritto Amministrativo e costituzionale*, Torino: Unione Tipografico Editrice.
- MARTIN GASTON, 1948, *Histoire de l'esclavage dans les colonies françaises*, Paris: Puf.
- PAILLIET JEAN BAPTISTE JOSEPH, 1837, *Manuel de droit français, neuvième édition*, Paris: Le Normant.
- Procès-Verbaux*, 1840, *I<sup>er</sup> partie*, du 4 au 18 juin 1840, Paris: Imprimerie Royale.
- Procès-Verbaux*, 1841, *II<sup>e</sup> partie*, du 22 décembre 1840 au 12 mai 1841, Paris: Imprimerie Royale.
- Procès-Verbaux*, 1842, *III<sup>e</sup> partie*, du 31 janvier au 30 mai 1842, Paris, Imprimerie Royale.
- Questions relatives à l'abolition de l'esclavage. Instructions adressées a MM. Les Gouverneurs des Colonies (circulaires du 18 juillet 1840), 1843, Avis des Conseils Coloniaux, Déliverations et avis des Conseils Spéciaux*, Paris: Imprimerie Royale.
- Rapport fait au Ministre Secrétaire d'État de la Marine et des Colonies*, 1843, Paris: Imprimerie Royale.

- ROBERT ADOLPHE, COUGNY GASTON, 1891, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris: Bourloton Éditeur.
- VIEL-CASTEL L. (de), 1870, "Le Duc de Broglie", *Le Correspondant*, 10 février.

*Abstract*

RAPPRESENTANZA POLITICA E LIBERTÀ CIVILE NELLE COLONIE  
FRANCESI: IL *PROJET DE LOI RELATIF À LA CONSTITUTION  
POLITIQUE DES COLONIES* (1841)

(POLITICAL REPRESENTATION AND CIVIL LIBERTY IN FRENCH  
COLONIES: THE *PROJET DE LOI RELATIF À LA CONSTITUTION  
POLITIQUE* [1841])

*Keywords:* Broglie Commission, Representation, Political constitu-  
tion, French Colonies.

From December 1840 to May 1841, the deliberations of the “Broglie Commission” (*Commission des affaires Coloniales*) were about the problem of colonial representation. The Commission presented a draft proposing the abolition of the colonial councils in the four French colonies and the colonial delegates for the King’s government. In substitution, every colony would have had a general elective council and its organization would have been established by royal ordinances in the form of procedures of the Public Administration.

Despite the important work, the Commission failed to produce the desired results because of the opposition of landowners and colonies who wanted to preserve their «specific societies». However, on 28 February 1848 the colonial delegates thought that the creation of the French Republic might be seen as a signal that the emancipation of slaves was inevitable because the Republic was the equivalent of freedom.

The decree of a general abolition of slavery, promulgated by the Provisional Government on 27 April 1848, granted the colonies a direct representation in the National Assembly that “Broglie Commission” had proposed seven years before.

CLAUDIA GIURINTANO  
Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Scienze Politiche  
e delle relazioni internazionali DEMS  
claudia.giurintano@unipa.it

DANIELA NOVARESE

BICAMERALISMO E RAPPRESENTANZA  
NELL'ESPERIENZA DELL'ITALIA LIBERALE (1882-1918)  
ATTRAVERSO IL DIBATTITO SULLA STAMPA COEVA.  
PRIME NOTE

1. *Nota introduttiva. Fonti d'indagine e precisazioni etimologiche*

Nel settembre del 1952 Luigi Sturzo pubblicava sulle pagine del *Giornale d'Italia*<sup>1</sup> un articolo dal titolo quanto meno provocatorio, *È una cosa seria la riforma del Senato*, dando voce ad una riflessione sul ruolo e sulla formazione della seconda Camera che, evidentemente, suscitava più di una perplessità nella formula del bicameralismo elaborata dal Costituente italiano<sup>2</sup> se, appena quattro anni dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale, si parlava già di riforma o, come egli diceva, di "riformetta" della Camera Alta, palesandone la necessità di qualche "ritocco".

In quella circostanza il fondatore del Partito Popolare, che negli anni della Costituente<sup>3</sup> ne aveva seguito con grande attenzione i lavori esprimendo più di una volta le proprie convinzioni riguardo «al complesso problema della scelta del bi-

---

<sup>1</sup> Sul numero del 2 settembre.

<sup>2</sup> Per la quale si rimanda all'articolo di M.A. Cocchiara, *Il bicameralismo "perfetto" nei lavori costituenti*, in questo stesso volume.

<sup>3</sup> Si ricordi che don Luigi Sturzo, rientrato in Italia dopo l'esilio americano nell'aprile del 1946 «pur rimanendo esterno al recinto dei lavori della Costituente, non fu in alcun momento estraneo ad essi» (Antonetti 1998: 114). Il religioso siciliano, avrebbe, in particolare, sostanzialmente condiviso «il progetto», contenuto nei programmi del partito, di costituire un bicameralismo che fosse «paritario» relativamente ai poteri di controllo e di indirizzo da attribuire a ciascuna camera e «differenziato» rispetto alla composizione delle due Camere, ipotizzando la coesistenza della rappresentanza diretta della «sovranità popolare» con una rappresentanza espressa dalle nuove regioni e da interessi sociali diversificati: così Antonetti (1998: 115). Sul tema della rappresentanza in Luigi Sturzo si veda, ancora, Antonetti (1990: 202-220).

cameralismo» (Antonetti 1998: 106), interveniva pesantemente contro il tentativo di fare del Senato una camera “mista” costituita di «senatori eletti e senatori nominati per diritto o per scelta» (Sturzo 1952). Analizzando puntualmente i pericoli insiti in quella che gli pareva «un'idea molto discutibile in materia di diritto costituzionale»<sup>4</sup>, Sturzo concludeva: «la riforma così come prospettata non è di mio gusto e spero che non sia affatto secondo il gusto del popolo italiano» (Sturzo 1952).

La questione era destinata ad alimentare, in fasi diverse della nostra storia istituzionale, un dibattito di lungo periodo<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> «Pare che l'opinione pubblica, tanto dei partiti organizzati che dei fogli indipendenti, si vada orientando verso un Senato misto di senatori eletti e senatori nominati. Questa idea, molto discutibile (il caso italiano sarebbe il primo se venisse adottato), presuppone risolto un problema fondamentale, quello del valore politico del voto del Senato pro o contro la fiducia al Governo: perché è difficile affermare che un Senato misto possa reputarsi Camera politica alla pari di quella dei deputati, dovendosi ritenere invece Camera legislativa a funzioni limitate [...]: così Sturzo (1952). Il sacerdote calatino avrebbe elaborato, qualche anno più tardi, un proprio progetto di «Modifiche agli articoli 57,58, 59» presentato alla Presidenza il 28 novembre del 1958 ([http://documenti.camera.it/bpr/310\\_testo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/310_testo.pdf)).

<sup>5</sup> Sulle pagine della *Rassegna Parlamentare* del 1958 non a caso si rammentava come quella problematica si fosse presentata già all'indomani della promulgazione dello Statuto Albertino: «La storia degli studi e delle iniziative intraprese per migliorare il funzionamento del bicameralismo italiano, nella vigenza dello Statuto e poi della Costituzione della Repubblica, è quanto mai ricca e suggestiva. Basti ricordare, qui, per il periodo statutario l'articolo del Cavour sul *Risorgimento* del 27 maggio 1848 sul sistema bicamerale e sulla funzione ed attribuzioni della seconda Camera che impegnò tutta la dottrina italiana dal Palma all'Arcoleo, al Mortara, al Mosca, all'Orlando, al Romano, da Francesco Ruffini cui Antonio Scialoja e gli uomini politici più rappresentativi dal Luzzatti al Tittoni, dallo Sturzo al Gentile. La problematica post-risorgimentale si è profilata, anche nell'attuale ordinamento costituzionale e si è riaperta l'antica discussione dottrinale con gli interventi del Ruini, del Mortati, del Ferrari, del Lavagna, del Rizzo, del Guarino, di Adriano Olivetti ed Amedeo Giannini, mentre, sul piano parlamentare, si vogliono qui ricordare le conclusioni della Commissione senatoriale presieduta dal Sen. Enrico De Nicola, il progetto dell'On. Riccio, il disegno di legge costituzionale presentato dal I Governo Segni: «Modifiche della durata e della composizione del Senato della Repubblica». Nella presente legislatura pendono all'esame della Commissione speciale del Senato i due progetti, l'uno governativo: «Modifica della durata e della composizione del Senato della Repubblica» (250) e l'altro di iniziativa del compianto Senatore Luigi Sturzo: «Modifiche agli articoli 57, 59 e 60 della Costituzione», che pubblichiamo integralmente» ([http://documenti.camera.it/bpr/310\\_testo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/310_testo.pdf)).

rimasto sostanzialmente aperto e giunto fino a noi, così come la riflessione sul bicameralismo<sup>6</sup> e sul connesso tema della rappresentanza politica<sup>7</sup> si sarebbe trascinata per circa ottant'anni dopo l'Unità d'Italia.

Intendo qui ripercorrere taluni momenti e richiamare soltanto alcune delle molteplici problematiche inerenti a quei temi nel contesto storico dell'Italia liberale fra il 1882 e il 1918, nella consapevolezza che quell'esperienza ha rappresentato, nel bene e nel male, il punto di partenza e di riferimento dei lavori dell'Assemblea Costituente.

In particolare, vorrei esporre i primi risultati di un'indagine, ancora *in itinere*, che guarda alla ricostruzione del dibattito sulla riforma della seconda Camera attraverso la prospettiva e gli orientamenti espressi da talune testate giornalistiche<sup>8</sup> e, nello specifico, della *Gazzetta Piemontese*, divenuta, più tardi, *La Stampa* di Torino<sup>9</sup>.

Desidero, tuttavia, preliminarmente, soffermarmi su talune considerazioni di tipo etimologico.

Nel *Dizionario della lingua italiana* di Niccolò Tommaseo, il lemma *rappresentanza*, dopo aver trovato due esaurienti spiegazioni nel significato di *rappresentazione*, (ma anche *ritratto*, *imitazione*) con esplicito riferimento alla disciplina privatistica, da ultimo veniva così inteso: «Dicono anco La rappresentanza nazionale, e sim. Intendendo gli stessi rappresentanti o deputati, perché rappresentano i loro elettori» (Tommaseo, Bellini 1929: 70).

La chiosa quasi superficiale del Tommaseo, unita alla mancanza, nel *Vocabolario*, dei lemmi *bicamerale*, *bicameralismo* rivela, come per altre “assenze”, «le difficoltà incontrate

---

<sup>6</sup> Per tutti, Negri (1959: 345-354).

<sup>7</sup> Per tutti, Nocilla, Ciaurro (1987: 543 ss.).

<sup>8</sup> La ricerca sarà estesa ai quotidiani editi e nelle città capitali degli ex stati preunitari (Torino, Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo).

<sup>9</sup> Va qui ricordato che il quotidiano veniva fondato nel 1867 da Vittorio Beserzio con il nome di *Gazzetta Piemontese* e stampato a Torino presso la tipografia di G. Favale. A partire dal 1° gennaio 1895 veniva pubblicato come *La Stampa* mantenendo come sottotitolo quello di *Gazzetta Piemontese*: Castronovo (1987). La ricerca è stata condotta sull'archivio storico de *La Stampa* (LS): <http://www.archiviola stampa.it>.

nel processo di comprensione di nuovi termini»<sup>10</sup> destando qualche perplessità quando si pensi alle coordinate biografiche del personaggio. Ritornato in Italia nel 1854, il Tommaseo fissava la propria residenza a Torino, soggiornando nella capitale del Regno sabauda fino al 1859, anno in cui si spostava a Firenze dove avrebbe vissuto fino alla sua morte, avvenuta nel 1874<sup>11</sup>.

Testimone del decennio cavouriano, non ignorava certo come proprio il conte di Cavour, con le leggi del 1853 e del 1859<sup>12</sup>, avesse inteso rafforzare l'esecutivo. Al contempo non poteva sfuggirgli la circostanza per la quale, nell'«apparenza delle forme parlamentari» e nella «sostanza di un potere predominante del Presidente del Consiglio» (Ghisalberti 1974: 77), propria della tradizione *étatiste* dell'ordinamento sabauda (Cassese 1998: 21), si ponesse come centrale il tema della rappresentanza politica, anche in merito al ventilato disegno dello stesso Cavour di una riforma della Camera Alta in senso elettivo<sup>13</sup>.

Il Tommaseo era, insomma, tanto per il suo passato di patriota, quanto per la sua avversione al progetto unitario cavouriano, osservatore attento e consapevole delle trasformazioni che avrebbero portato alla creazione del Regno d'Italia, un diretto conoscitore dello Statuto e delle sue istituzioni rappresentative, di quel «bicameralismo con fattori correttivi del suffragio elettorale» che i costituenti subalpini «e più in generale europei tra il 1830 e il 1849» (Levra 1997: 39) avevano inteso realizzare, un bicameralismo «attenuato», con un conge-

---

<sup>10</sup> Si veda cosa dice, a proposito del vocabolario di Tommaseo e del lemma *federalismo* Malandrino (1998: 15).

<sup>11</sup> Per indicazioni bio-bibliografiche si rinvia a <http://www.treccani.it/enciclopedia/niccolo-tommaseo/>.

<sup>12</sup> Si tratta della L. 23 marzo 1853, n. 1483 e della L. 20 novembre 1859, n. 3746 con le quali si registrava la conferma del riconoscimento del Consiglio dei Ministri.

<sup>13</sup> Si ricordi, infatti, come già all'indomani della promulgazione dello Statuto Albertino il conte di Cavour avesse sottolineato la sostanziale disparità fra le due Camere, circostanza che non sfuggiva all'opinione pubblica «vera regina delle società moderne» che «considererà i membri chiamati a comporla come delegati del Governo, quindi le loro deliberazioni non saranno mai reputate pienamente indipendenti e non avranno grande autorità»: così Benso, conte di Cavour (1848).

nito difetto di rappresentatività della Camera Alta della quale, per inciso, aveva rifiutato, coerentemente, di far parte.

Qualche decennio più tardi, la voce *rappresentanza* offerta dal *Dizionario del Linguaggio italiano storico ed amministrativo* di Giulio Rezasco, patriota e deputato del Regno di Sardegna<sup>14</sup>, edito a Firenze nel 1881 ed elettivamente dedicato ad illustrare la terminologia delle istituzioni preunitarie, non offriva significative spiegazioni e rimandava al termine *rappresentare*<sup>15</sup>.

Alla voce *rappresentativo* quel *Dizionario* precisava:

Si dice dello Stato o della Monarchia mista che si regge a libertà, con un Consiglio eletto, più o meno largamente e direttamente dal popolo, cui esso rappresenta, e con un Senato che rappresenta l'ordine degli Ottimati (Rezasco 1881: 917),

evidenziando l'adesione ideale ad un sistema bicamerale espressione di una "doppia rappresentanza", popolare ed eletta, e degli Ottimati.

Certo è che, a dispetto della lacunosità dei *Vocabolari* circolanti, nell'esperienza dell'Italia liberale il tema della formazione e del ruolo della seconda Camera si ripresentava costantemente e, in particolare, il bicameralismo "attenuato" manifestava con maggiore evidenza la propria debolezza nel momento in cui, nell'ambito di un processo di democratizzazione che l'ordinamento italiano conosceva, collocandosi tutto sommato coerentemente all'interno del panorama europeo, la necessità di un allargamento della base elettorale portava ad includere nuovi soggetti, ampliando la sfera della rappresentanza politica<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sul punto cfr. <http://www.Treccani.it/enciclopedia/rezasco-giulio/>.

<sup>15</sup> «Oggi si appropria al Consiglio od alla Camera eletta popolarmente ne' governi, detti perciò rappresentativi»: così Rezasco (1881: 917).

<sup>16</sup> Proprio in quei momenti si avvertiva, allora, l'evidente scopenso fra le due Camere e, «nel momento in cui, attraverso un ampliamento del suffragio, sembra consolidarsi la rappresentatività della Camera bassa, appare improrogabile una riforma del Senato che lo renda a tutti gli effetti organo rappresentativo di pari grado rispetto all'altro ramo del Parlamento»: così Piretti (1988: 72).

1882, 1912, 1918 sono dunque le date attorno alle quali si polarizzano i momenti più delicati di un ripensamento del bicameralismo italiano nella formula declinata nello Statuto Albertino (Merlini 1995: 36), nei quali il necessario adeguamento alla nuova realtà sociale e politica del Paese emergeva con prepotenza evidenziando la necessità, non più procrastinabile, di ripensare la composizione del Senato.

Quel processo di riforma, apparentemente invocato a gran voce da tutti e destinato costantemente al fallimento era, tuttavia, capace di giungere, in talune delle soluzioni immaginate, fino ed oltre gli anni della Costituente mostrando, pur nel suo andamento assai poco lineare quando non contraddittorio, «un'insospettata continuità nella storia politica italiana» (Merlini 1995: 40).

## 2. 1882. «L'attinenza del suffragio [...] coll'avvenire del Senato»

Nel luglio del 1881, alla vigilia della promulgazione della legge elettorale della Sinistra Storica<sup>17</sup>, la *Gazzetta Piemontese*, il quotidiano torinese fondato nel 1867 da Vittorio Bersezio<sup>18</sup>, pubblicava una lettera inviata alla redazione da un «anziano del Parlamento», così si firmava l'autore, nella quale si invitava, fra l'altro, la testata «a mantenere in prima linea la trattazione del Senato» anche perché gran parte dei componenti della Commissione senatoria per l'esame della riforma elettorale avevano non solo accolto

le idee larghe e concilianti rispetto alla riforma come suggerivano, al pari della *Gazzetta Piemontese* gli organi più accreditati dell'opinione liberale. Essi hanno inoltre fatta propria la considerazione da questo

---

<sup>17</sup> L. 22 gennaio 1882, n. 593, che attribuiva il diritto di voto ai cittadini maschi ventunenni alfabetizzati che pagassero 19,80 lire di imposta diretta. Per un quadro d'insieme del periodo e l'emergere prepotente di una riflessione sul Senato in concomitanza dell'allargamento del suffragio nel 1882, cfr. Antonetti (1988: 151-209), Colapietra (1988: 31-52), Pepe (1988: 97-15).

<sup>18</sup> Su Bersezio, deputato al Parlamento subalpino, si veda, per ulteriori notizie biografiche, <http://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio.bersezio/>.

giornale posta in prima linea, l'attinenza, cioè che l'allargamento del suffragio aveva coll'avvenire del Senato»<sup>19</sup>.

### La circostanza che la Commissione senatoria avesse

finalmente accolto il suggerimento dato da tanti anni dal senatore Alfieri, in contrapposto ai manifesti ultra-progressisti del Crispi e soci, che l'Alto Consesso prendesse da sé, con quella temperanza e con quell'ossequio alla Corona ed ai principii statutarii che gli sono proprii, l'iniziativa di una provvida e graduata trasformazione

giustificava, al contempo, il plauso dell'«anziano del Parlamento» nei confronti del quotidiano torinese, la cui posizione politica a fianco dei liberali era nota, al pari dell'avversione alla sinistra crispina, nonché l'attacco all'orientamento conservatore de *La Perseveranza*<sup>20</sup> di Carlo Landriani, «che voleva dare ad altri il merito» di quanto accaduto.

I lavori di un'apposita Commissione senatoria istituita nel 1886<sup>21</sup> dovevano procedere, tuttavia, con estrema lentezza, fra quanti ritenevano «di dover soprassedere sopra qualsiasi proposta di riforma organica del Senato; ma riconoscendo tuttavia la necessita di dare nuovo impulso a quest'organismo» e chi invece, seppure

dentro i limiti dello Statuto, reputa che per via di interpretazioni e di ampliamento si debbano introdurre sostanziali innovazioni [...] Secondo tali idee, si dovrebbe rendere più severa la revisione dei titoli dei nuovi senatori, sottraendola alle convenienze ministeriali, allo scopo di impedire che elementi meno autorevoli entrino a far parte del Senato, essendo evidente che questo Istituto non potrà mai contrapporre la sua autorità a quella che la Camera trae dal suffragio popolare, se essa non proviene dal valore incontestabile dei suoi componenti riconosciuto dalla pubblica opinione<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> *Gazzetta Piemontese (GP)*, 29 luglio 1881.

<sup>20</sup> Organo dei moderati lombardi, *La Perseveranza* era stato fondato nel 1859 e diretto fino al 1866 da Pacifico Valussi, seguito da Ruggero Bonghi fra il 1866 e il 1874 e Carlo Landriani nel periodo 1875-1905.

<sup>21</sup> Composta dai senatori Alfieri, Finali, Lampertico, Majorana-Caltabiano, Saracco e Alvisi e presieduta da Cambray-Digny.

<sup>22</sup> *GP*, 14 novembre 1887.

Si indicava come ulteriore correttivo il mantenimento del censo (tremila lire pagate da tre anni)

per far parte di un Collegio o di più Collegi cui sarebbe deferita la presentazione di una terna di eleggibili per ogni nomina di senatore che la Corona risolvesse di fare nella categoria dei maggiori censiti. Parimenti si invoca la costituzione di altro Collegio o Collegi composti, per esempio, di tutti i laureati in Facoltà universitarie o forniti di titoli equipollenti nelle scienze e nelle arti per presentare le terne delle relative categorie. Infine, si raccomanda che nelle nomine a senatore di deputati anziani od emeriti, anziché gli abbandonati dalla fiducia e dalla riverenza popolare si scelgano veramente gli eminenti uomini che non considerino la senatura come una remunerazione di servizi passati ed una onorificenza di riposo; e mentre si raccomanda di essere molto parchi al Senato i funzionari non inamovibili e che dal Governo attendono promozioni od altri vantaggi per la loro carriera, si fa voto perché si introduca la consuetudine che i senatori rivestiti di funzioni che li pongono a dipendenza dei ministri si astengano d'intervenire alle sedute del Senato per tutto il tempo che rimangono in quelle cariche.

In ogni caso, anche coloro che si mostravano contrari alla costituzione di una commissione per la riforma della Camera Alta denunciavano talune modalità di lavoro, nei rapporti fra le due Camere del Parlamento e, in particolare, rivendicavano la necessità di richiamare «il Governo al dovere, col rifiuto delle leggi presentate troppo tardi ed in fretta. L'altra che il governo distribuisca con equa misura il lavoro fra le due Camere». Tale situazione, infatti, come non aveva mancato di sottolineare, insieme ad altri, il Lampertico, aveva creato un'evidente disaffezione fra i senatori, costretti a riunirsi saltuariamente, ritrovandosi, assai spesso, di fronte a provvedimenti già approvati dalla Camera.

Circostanze che, com'è stato osservato,

consentono di rimarcare sia la differenza in termini di quantità del lavoro svolto tra le due Camere (a conferma della centralità, sempre più accentuata, di quella elettiva) sia una discontinuità nell'organizzazione del lavoro del Senato che non poteva non incidere negativamente sulla qualità del suo apporto [...] e sulla partecipazione effettiva dei senatori al lavoro parlamentare (Soddu 2005: 60).

Ancora nel novembre del 1887, richiesto dello stato di avanzamento dei lavori della Commissione un «illustre senatore» doveva riconoscere che non si era addivenuti «a qualche conclusione concreta, sebbene, per le discussioni e gli studi pratici avvenuti, vi paresse ormai vicini»<sup>23</sup> e indicava, fra le cause «dell'arenamento dei lavori» la crisi ministeriale che aveva portato alla Presidenza del Consiglio Francesco Crispi. Si poteva immaginare, pertanto che «la quistione della riforma del Senato dovesse entrare in un nuovo campo, conforme alle idee dell'on. Crispi non solo circa il Senato, ma altresì sulla perfettibilità di altri punti dello Statuto».

Probabilmente l'«illustre senatore» aveva visto giusto nell'individuare nell'ascesa al potere dello statista siciliano una delle cause di stallo dei lavori della Commissione, cui si aggiungeva la circostanza che «nel momento attuale molti senatori della Commissione giudicano di dover soprassedere sopra qualsiasi proposta di riforma organica del Senato»<sup>24</sup> se ancora due anni più tardi, nel 1889, permaneva una situazione di *impasse* cioè mentre il nuovo presidente del Consiglio non nascondeva il proprio orientamento in merito<sup>25</sup>.

Secondo le idee dell'attuale presidente del Consiglio - scriveva la *Gazzetta Piemontese* -, la composizione di una Camera Alta ha due tipi nella storia parlamentare: l'inglese e il belga [...] Ma le istituzioni, che talvolta si possono imitare, raramente si possono trapiantare;

---

<sup>23</sup> GP, 14 novembre 1887.

<sup>24</sup> GP, 14 novembre 1887.

<sup>25</sup> GP, 24 e 25 gennaio 1889. La testata, dopo aver affermato che «della necessità di riformare il Senato niuno è in Italia che non sia convinto», ripercorreva i vari momenti della storia politico istituzionale del Paese, nei quali quella riforma era stata proposta. «Il conte di Cavour - il cui senso di libertà più si ingrandisce agli occhi nostri più si lontana nella storia - avrebbe voluto un Senato elettivo non solo, ma il quale uscisse dagli stessissimi elettori della Camera dei deputati, e tuttavia si riprometteva "che sarebbe animato (sono sue parole) da un istinto conservatore bastevole a porre un argine agli impulsi talora eccessivi della Camera dei deputati" e ciò soltanto collo imporre ai candidati alcune condizioni di eleggibilità, e col variare la composizione dei collegi elettorali, e coll'aumentare la durata del mandato dell'eletto. L'idea del Senato elettivo non è dunque soltanto dei radicali. Sino dal 1848, quando nella costituzione napoletana erasi introdotta la Camera dei Pari, a imitazione di quella di Luigi Filippo, Francesco Crispi fu pure un oppositore del Senato di nomina regia».

una pianta ha bisogno di quel dato suolo e di quei dati umori pel suo stesso organismo; e dice bene il Palma: è più facile trasportare nel continente la foresta di Windsor che la paria britannica. Per l'Italia adunque, pensa il Crispi, non essendo possibile la composizione di un'Alta Camera, come la inglese, non rimane che uniformarsi al tipo del Belgio. Se non che oggi la questione o non è matura o non si ha il tempo di risolverla, troppe altre, di natura più urgente, premendo da ogni parte il Governo, il Parlamento, il paese<sup>26</sup>.

L'opinione del nuovo Presidente del Consiglio, che riteneva un grave limite il deficit di rappresentatività del Senato, ancora circolante negli anni del suo primo ministero, doveva, tuttavia, essere smentita, più tardi, dallo stesso Crispi.

Lo statista siciliano, infatti, come annotava nei suoi *Diari* Domenico Farini, presidente della Camera Alta, nel gennaio del 1895 si lasciava andare a una simile considerazione: «guai a noi se avessimo il Senato elettivo; è una delle mie idee dalle quali sono rinvenuto» (Farini 1961: 611-612). Un'affermazione che contraddiceva la lunga fase dei “discorsi programmatici” in occasione di vari appuntamenti elettorali, nei quali il Crispi

---

<sup>26</sup> «Ma intanto non sarebbe una buona preparazione il lasciare che l'Istituto riformando, decada e s'infacchisca in un annichilamento delle forze organiche, in una lenta e progressiva anemia. In una statistica del Senato, da noi recentemente pubblicata, abbiamo veduto come dei 350 senatori che sedevano nel primo ramo del Parlamento dopo l'ultima infornata senatoriale del giugno 1886, sullo scorcio del passato anno non ne rimasero che 300 circa. Si presenta dunque urgente la necessità di rinsanguare per intanto questo Corpo, il quale, anche in recenti circostanze e nonostante le presenti sue condizioni, ha dato prova di una virtù patriottica e di una politica energica, delle quali taluno forse non l'avrebbe ritenuto capace. La miglior riforma per ora è questa. L'altra, quando sarà il suo tempo, facciasi, ma senza tante promesse e tante circonlocuzioni, le quali bene spesso ad altro non servono che a far affogare nelle parole le verità più patenti. Il Governo, a quanto si dice, è pure di codesto avviso [...] Ma oltre a quella dei deputati, le categorie dei cittadini eleggibili a senatori sono moltissime. Scelgansi in esse. In esse si cerchino quelle forze vive che devono aumentare la vitalità del Senato. La nazione italiana, quali che siano i nostri errori, ha avuto svolgimenti notevoli in ogni campo: nelle scienze, nello lettere, nelle industrie, nei commerci, nell'arte. In ognuno di questi campi il Governo potrà trovare, con occhio attento ed equanime, cittadini degni dell'altissimo onore o capaci di portare in Senato non solo un principio moderatore, ma un riflesso ancora della mente e della volontà del popolo. Questo sarà il primo passo alla riforma».

non aveva fatto mistero del suo intento di trasformare l'assemblea vitalizia in Camera elettiva.

Le citate considerazioni del Crispi si collocavano, tuttavia, negli anni della cosiddetta crisi di fine secolo che vedeva la ricorrente polemica antiparlamentare, che aveva rappresentato una sorta di *leit-motiv* della storia istituzionale italiana, infiammarsi ulteriormente e trovare voce nel noto *Torniamo allo Statuto* di Sidney Sonnino laddove si rivendicava, coerentemente, il ritorno ad un'applicazione letterale dello Statuto e ad un Senato «nominato veramente e non solo formalmente dal principe» (Antonetti 1992: 191 ss.; Lanciotti 1993: 211 ss.).

Il Sonnino puntava il dito su quel progressivo rafforzamento dell'esecutivo che, manifestatosi in età cavouriana, era andato accentuandosi a discapito della prerogativa regia anche in merito al potere che lo Statuto riconosceva al Sovrano circa la sua partecipazione alla sfera del legislativo a causa della prassi, introdotta proprio da Cavour delle cosiddette "informate senatorie", sancite, di fatto, dai regi decreti del 1867<sup>27</sup> e del 1876<sup>28</sup> sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri.

### 3. *La proposta di Luzzatti e il progetto Arcoleo, a ridosso di un nuovo ampliamento del suffragio*

«Come la riforma elettorale del 1882 aveva spinto ad un riesame della funzione del Senato» ed aveva palesato che il nesso fra allargamento della base e ruolo della Camera Alta non sfuggiva certamente a quanti sedevano sugli scranni senatori,

così la preparazione della riforma elettorale giolittiana del 1912 [...] fu accompagnata da un progetto di riforma del Luzzatti, la cui "politica costituzionale" si basava proprio su un equilibrio fra la Camera

---

<sup>27</sup> Si tratta del cosiddetto decreto Ricasoli, R.D. *Regio decreto col quale sono designate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, n. 3629, 27 marzo 1867.

<sup>28</sup> Si tratta del cosiddetto decreto Depretis, R.D. *Regio decreto che determina gli oggetti da sottoporsi a deliberazione del Consiglio dei Ministri*, n. 3289, 25 agosto 1876.

elettiva e la Camera Alta, intesa come un contrappeso (Talamo 1998: 198).

Nell'esporre il proprio programma di governo, il 28 aprile del 1910, il presidente del Consiglio proponeva che la Corona demandasse al Senato di eleggere il suo presidente e il vicepresidente che, dopo il "decreto Zanardelli" del 1901 erano diventati appannaggio dell'esecutivo<sup>29</sup>, invitando contestualmente la Camera Alta a proporre concrete riforme del proprio ordinamento<sup>30</sup>.

Veniva nominata, dunque, una Commissione di studio<sup>31</sup>, relatore della quale era il giurista siciliano Giorgio Arcoleo.

La proposta del governo<sup>32</sup> era già nell'aria se 4 giorni prima, sul numero di domenica 24 aprile<sup>33</sup>, Alfredo Frassati, succeduto da un decennio al Bersezio nella direzione de *La Stampa*, della quale era divenuto anche proprietario<sup>34</sup> scriveva un editoriale dal titolo *Perché siamo favorevoli alla riforma del Senato* nel quale dichiarava, fin dalle prime righe «Degno di ogni appoggio [...] il proposito, manifestato dall'on. Luzzatti, di procedere a una riforma del Senato», auspicando che la stessa

---

<sup>29</sup> *Regio Decreto che determina gli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri*, n. 466, 14 novembre 1901. L'art. 2 del decreto recitava: «Si deliberano altresì in consiglio dei ministri 1. le nomine del presidente, dei vice-presidenti del Senato del Regno e dei senatori [...]».

<sup>30</sup> *LS*, 24 aprile 1910.

<sup>31</sup> Ne facevano parte i senatori Finali (presidente), Borgnini, Caetani, Pellegrini, Luigi Rossi, Severi, Villa, Fortunato (segretario), Arcoleo (relatore.)

<sup>32</sup> È stato osservato che la riforma della Camera Alta rappresentava uno dei tre punti qualificanti del programma di Luzzatti, insieme alla riforma elettorale ed alla statizzazione della scuola elementare: Rogari (1998: 196). Con riferimento al problema della riforma del Senato, l'A. sostiene che, al di là del fallimento del progetto la questione «fu rilevante per almeno due motivi. Anzitutto, perché rilevò la forte aspirazione alla riforma della rappresentanza parlamentare per ridare vitalità ad un sistema statico e sclerotizzato proprio quando l'organizzazione in partito del ceto politico liberale sembrava impraticabile. In secondo luogo perché dimostrò l'emergere prepotente di interessi corporativi che aspiravano ad una forma autonoma di rappresentanza» (*ibidem*).

<sup>33</sup> Il giorno precedente, sabato 2 aprile, il quotidiano torinese pubblicava un articolo dal titolo *Luzzatti annunzia a Manfredi la proposta di riformare il Senato. Impressioni di Palazzo Madama*.

<sup>34</sup> A partire dal 1900. Su Alfredo Frassati cfr. Frassati (1982), Casmirri (1988), e, da ultimo, De Biasio (2006).

Camera Alta prendesse «l’iniziativa della propria rinnovazione»: come il quotidiano torinese, anche altri fogli, prima ancora che se ne discutesse in Parlamento, si interessavano, con orientamenti diversi, alla delicata questione, pubblicando una serie di interviste a diversi senatori<sup>35</sup>.

Il Frassati, di convinta fede liberale e sostenitore di Giolitti, che tre anni più tardi avrebbe assunto l’onore di occupare lo scranno senatorio, offertogli dallo stesso statista di Drone-ro, affermava che

il Senato oramai si è ridotto a un ufficio di registrazione, con o senza riserva, dei voleri della Camera dei deputati: le sue timide obiezioni non hanno autorità: i suoi veti non hanno effetti. Per cui basta che un Ministero, o magari un solo ministro, sappia foggiarsi una devota maggioranza fra i deputati, perché divenga il padrone incontrastato della nazione, senza freno alcuno, Cosa poco lieta dovunque: meno ancora in Italia, nella quale il basso livello civile complessivo rende l’acquisto di una maggioranza supina una cosa più agevole che altrove.

Occorreva, dunque, a suo avviso, con

assoluta necessità riformare, dar vita, nerbo, sangue al Parlamento, il quale, nei suo complesso vive di una vita da sogno e da ombra, lungi e assente alle fonti vive da cui trae le sue forze il Paese [...] Il “demos” si è allargato sino a includervi tutta la nazione e il principe si è immedesimato con essa. E si è avvenuto che il parlamentarismo, così come sono congegnati i suoi due istituti rappresentativi, ha cominciato ad agir male: lo stromento non rispondeva più alla funzione. La Camera bassa, divenuta l’unico vero esponente del Paese, ha acquistato ognora più forze o poteri, a scapito del Senato che, cessate le cause profonde dell’esclusiva nomina regia, è andato perdendo gradatamente autorità e influenza: cosa a priori assurda, perché viceversa è appunto nel Senato che in Italia si ritrova la maggior copia di intelligenze, di rettitudine e di sapienza amministrativa.

---

<sup>35</sup> Così, ad esempio la *Nuova Antologia*, ma anche il *Giornale d’Italia*.

Il quotidiano torinese seguiva la vicenda con grande attenzione<sup>36</sup>, cercando di cogliere gli umori che circolavano nelle aule parlamentari e richiedendo ad alcuni senatori un commento in merito alla delicata questione<sup>37</sup>.

Chiamato, insieme ad altri, a esprimere la propria opinione, Antonio Fogazzaro, nominato senatore nel 1896 dopo il grande successo ottenuto dal suo romanzo *Piccolo mondo antico*, edito l'anno precedente, dichiarava, nel 1910, di essere «risolutamente contrario ad introdurre in Senato un elemento elettivo che ne farebbe un'assemblea simile alla Camera», poiché proprio tale caratteristica (la nomina e non l'elezione) assicurava a quel consesso l'indipendenza. Un altro punto sul quale lo scrittore interveniva era quello, peraltro già sollevato in altre circostanze, relativo alla necessità di una limitazione del numero dei senatori funzionari dello Stato in attività di servizio, come pure di una determinazione, in via legislativa, del numero dei Senatori «togliendo così al governo il modo di alterare a proprio favore la maggioranza». Il Fogazzaro riteneva, inoltre, necessario un ulteriore intervento legislativo che chiarisse «i titoli per i quali può applicarsi la categoria 20 dell'art. 33 dello Statuto».

La legge declaratoria - egli osservava - dovrebbe farne un'interpretazione assai larga [...] queste riforme [...] modeste nell'aspetto, avrebbero un'efficienza notevole e il grande vantaggio di non rendere necessario l'esercizio di un potere costituente per la modificazione dello Statuto [...] Il progetto Arcoleo porta fatalmente alla rivoluzione o al colpo di Stato. Siccome noi crediamo nella utilità della funzione del Senato, nell'interesse suo e in quello del Paese facciamo voti perché il progetto Arcoleo venga opportunamente sostituito<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Si vedano gli articoli *Pareri sulla riforma al Senato* (LS, 13 novembre 1910); *Gli umori di Montecitorio circa la riforma dell'Alta Camera* (LS, 14 novembre 1910).

<sup>37</sup> *Sulla riforma del Senato. Il parere di alcuni senatori* (per telefono alla Stampa, Luca Beltrani, Carafa d'Andria, Pio Foà, Antonio Fogazzaro, Raffaele Garofalo, Giorgio Sonnino), LS, 21 giugno 1910. Si tratta di interviste riportate anche in forma di lettere alla direzione da *La Nuova Antologia*.

<sup>38</sup> Il testo dell'intervista telefonica ad Antonio Fogazzaro è pubblicato su LS, 21 giugno 1910.

Già il 4 maggio, nel sottolineare «l'attesa [...] vivissima» nei confronti dell'imminente relazione di Arcoleo, *La Stampa* registrava che «i senatori partecipano pro e contro, più contro che a favore»<sup>39</sup>.

Di tono assai diverso, rispetto a quello che plaudiva l'iniziativa del Luzzatti, sarebbe stato il commento che Alfredo Frassati avrebbe espresso dalle colonne del suo giornale nel novembre del 1910, in un articolo che, come il precedente, già nel titolo, *L'errore insanabile del progetto Arcoleo*, non lasciava spazi ad ambiguità:

Noi siamo fautori di un rin vigorimento del Senato e quindi di una modificazione nella costituzione sua che tale maggior forza valga. Ma il metodo di riforma che propone l'on. Arcoleo ci sembra, sia detto con la dovuta reverenza all'uomo, che conduca a una situazione inestricabile di cose [...] Il punto in cui il progetto Arcoleo porta una trasformazione, che non esitiamo a chiamare rivoluzionaria, all'odierno sistema, è quello per cui in Senato si avrebbe un numero fisso di membri, i quali resterebbero senatori a vita. In una parola, si conserva il carattere vitalizio all'Alta Camera, ma se ne chiudono i ruoli: una specie di serrata del Senato. Risponde questo concetto all'anima di un sistema correttamente costituzionale? Per soddisfare alla domanda, esaminiamo le conseguenze della proposta. Oggi, con tutti i suoi difetti, il sistema seguito nella nomina dei senatori presenta l'immenso, inestimabile beneficio di tenere l'Alta Camera in un certo contatto con la vita del Paese e di renderla, permeabile alle correnti che rapidamente e fortunatamente trasformano quest'ultima. Ciò risponde in modo logico alle esigenze del metodo di governo costituzionale, il quale con pratico criterio accetta tutte le forze che di fatto si manifestano in una nazione [...] In un certo momento il dissidio si manifesta. Il Ministero - esatta rappresentazione delle tendenze che predominano alla Camera dei deputati - si trova, su un problema vitale, in minoranza nell'Alta Camera. Allora correttamente si impone l'appello al Paese. Se questo consente coi senatori, muta l'indirizzo politico e il nuovo Gabinetto ritrova in ambo i rami del Parlamento la maggioranza necessaria. Se invece gli elettori riconfermano l'indirizzo segnato dalla precedente Camera dei deputati e tradotto in atto dal Ministero che fa le elezioni, quest'ultimo modifica la composizione politica del Senato proponendo al Re le nuove nomine, ossia con quel

---

<sup>39</sup> *Le prerogative della Corona in rapporto colla riforma del Senato. I tre poteri dello Stato e la funzione costituente*, LS, 4 maggio 1910.

metodo che con espressione vivace, ma volgaruccia, si dice della "informata". Molti dei nostri senatori - che pure devono ad esso la carica - trovano tale sistema lesivo della dignità del Senato. Noi non conveniamo totalmente nella critica<sup>40</sup>.

Man mano che si chiarivano i termini del progetto immaginato dal senatore siciliano, la diffidenza nei confronti delle sue proposte si tramutava in aperta ostilità<sup>41</sup>. Lo stesso Presidente del Consiglio Luzzatti sembrava, secondo le voci che circolavano nei corridoi di Montecitorio, «amaramente pentito di quella iniziativa» dal momento che non aveva

potuto soddisfare al suo vivissimo desiderio di procedere ad una informata di nuovi senatori perché gli [era] stato fatto osservare [...] che non è conveniente nominare nuovi senatori finché il Senato non abbia risolto il problema proposto dalla nota Commissione per la riforma della Camera vitalizia<sup>42</sup>,

tanto più che la riforma non interessava i radicali, che sostenevano il Gabinetto, «contenti della riforma elettorale», e che il Senato aveva intrapreso la «sua guerra a colpi di spillo» contro il governo, tale era l'opinione del quotidiano torinese, dal momento che questi aveva annunciato di voler precedere ad una riforma di quello<sup>43</sup>.

Fra incertezze e polemiche di ogni tipo, con un articolo dal titolo significativo, *Le colonne d'Ercole*, il giornale di Frassati dava per scontato che la Camera Alta avrebbe respinto «inesorabilmente l'elettività di una parte dei Senatori»<sup>44</sup>.

Nella movimentata seduta in cui il principio dell'elettività e la questione del numero dei senatori venivano discussi votando per appello nominale, «al sì squillante dell'on. Arcoletto si rideva sui banchi della Destra». «Il Senato», scriveva lapidariamente *La Stampa*, in un articolo su quattro colonne in pri-

---

<sup>40</sup> LS, 17 novembre 1910.

<sup>41</sup> *A Palazzo Madama si fanno molte riserve sulla riforma del Senato* (LS, 21 gennaio 1911); *Le quattro correnti nella riforma dell'Alta Camera* (LS, 8 febbraio 1911); *Le colonne d'Ercole* (LS, 14 febbraio 1911).

<sup>42</sup> *Luzzatti e la riforma della Camera Alta* (LS, 9 febbraio 1911).

<sup>43</sup> *Il ministro e il Senato* (LS, 1 febbraio 1911).

<sup>44</sup> *Le colonne d'Ercole* (LS, 14 febbraio 1911).

ma pagina, «aveva respinto qualsiasi modificazione alla sua fisionomia statutaria»<sup>45</sup>.

Il giorno dopo, 16 febbraio 1911, il quotidiano torinese parlava della «fine di un sogno»:

Il sogno è finito, una pagina storica della nostra vita parlamentare si chiude. La discussione sulle riforme è terminata stasera al Senato, con il sonoro discorso dell'on. Luzzatti, vibrante di omaggio verso l'assemblea vitalizia [...] Una grande festa, dunque, ma in verità si celebrava anche il funerale [...] alla relazione Arcoleo. Come *fiche de consolation* essa veniva condotta all'oblio coronata di rose, cioè dagli elogi del Governo e del Presidente del Senato<sup>46</sup>.

All'Arcoleo non restava che difendersi orgogliosamente e dichiarare, in un'intervista nella quale gli si chiedeva di esporre «le sue impressioni sulla discussione testè finita al Senato intorno alla riforma», di ritenersi pienamente soddisfatto dei risultati, dal momento che, a differenza di quanto si voleva lasciar intendere, la Camera Alta non aveva bocciato il progetto, l'aveva, semplicemente «rinviato».

«Ora, fra rinvio e rigetto corre una bella distanza» e il giurista si diceva certo che «la sollecitudine e l'ardore dimostrati dall'assemblea nel discutere la riforma rivela[va]no le sue disposizioni anche per un prossimo avvenire»<sup>47</sup>.

#### 4. 1918. *Il suffragio universale maschile e nuove ipotesi di riforma della Camera Alta: verso l'epilogo*

L'ultimo tentativo di trovare una soluzione a quello che è stato definito «il nodo della questione bicamerale» (Lanciotti 1993: 309) si consumava nel più ampio quadro della crisi delle istituzioni liberali all'indomani della fine della Grande Guerra.

---

<sup>45</sup> *Il principio dell'elettività e la questione del numero discussi in Senato in una seduta movimentata*, LS, 15 febbraio 1911.

<sup>46</sup> LS, 16 febbraio 1911.

<sup>47</sup> *La via aperta nella questione del Senato* (LS, 18 febbraio 1911).

Il riconoscimento del suffragio universale maschile nel 1918<sup>48</sup> e l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione dei deputati nel 1919<sup>49</sup> coincidevano, non a caso, con l'insediamento di una nuova Commissione che, nell'agosto di quello stesso anno, era in grado di presentare al Senato, riunito in comitato segreto, una propria relazione a firma di Greppi e Ruffini<sup>50</sup>, qualche giorno prima del varo della legge elettorale voluta da Francesco Nitti.

Essa sembrava riprendere i temi e le istanze sino ad allora elaborati ed emersi nel corso del dibattito e rappresentare un contemperamento delle varie esigenze. Si proponeva, così, una Camera Alta composta da 360 membri, metà dei quali eletti da appositi collegi elettorali di secondo grado, 60 nominati a vita dal Sovrano, 60 dal Senato in carica e 60 scelti dalla Camera dei deputati all'interno di determinate categorie.

Rispetto alla precedente proposta di Arcoleo, che affidava al Re la nomina di circa 1/3 dei senatori, il nuovo progetto comprimereva sensibilmente il potere di nomina da parte del Sovrano. Contestualmente si ampliavano le categorie previste dallo Statuto.

Tali accorgimenti avrebbero consentito un sistema bicamerale in cui, accanto ad una Camera eletta a suffragio universale, si formasse una Camera Alta espressione della rappresentanza organica degli interessi economici, professionali e culturali del Paese.

Il progetto, accolto con favore dal governo Nitti si infrangeva, tuttavia, contro l'intransigenza di Giovanni Giolitti, chiamato alla presidenza del Consiglio nel 1920, notoriamente ostile alla riforma del Senato.

Forse per questo motivo *La Stampa* di Frassati, amico personale di Giolitti, che fin dall'inizio del 1919, sulle pagine del quotidiano torinese ne aveva preparato il ritorno alla guida del Governo italiano in un momento di gravi incertezze e difficoltà, non dedicava alcuno spazio alla vicenda del progetto

---

<sup>48</sup> Con l. 16 dicembre 1918, n. 1985.

<sup>49</sup> Con l. 15 agosto 1919, n. 1401.

<sup>50</sup> Per una ricostruzione della vicenda Antonetti (1992: 230 ss.).

Ruffini<sup>51</sup>. Di lì a poco la nomina di Frassati ad ambasciatore a Berlino nel novembre 1920 e la sua partenza e il congedo da *La Stampa* nel 1921 (Casmirri 1998) facevano calare il sipario sulla vicenda mentre il clima politico nel Paese andava rapidamente mutando.

Allargamento delle categorie previste dall'art. 33 dello Statuto al n. 20, bilanciamento, elezione parziale o totale dei componenti della Camera Alta, fissazione del numero dei Senatori, applicazione letterale dello Statuto, nomina di terne, sono soltanto alcune delle soluzioni che emergono dal dibattito politico istituzionale durante gli ottant'anni di vita dello Stato liberale. Per correggere i difetti del bicameralismo "attenuato" in un Paese nel quale si era ormai raggiunto il suffragio universale maschile.

Soggetta a massicce infornate (si contano ben 596 senatori nominati fra il 1922 e il 1943) durante il ventennio fascista (Gentile 2002), ritenuto roccaforte del potere regio, e come tale guardata con sospetto dal Duce che l'avrebbe volentieri abolita, limitandosi poi ad adottare, a partire dal 1928, una strategia di cambiamento interno all'istituzione<sup>52</sup>, la vita della Camera Alta del Regno d'Italia si consumava irreversibilmente.

Nel *Dizionario di politica* compilato a cura del PNF<sup>53</sup> e pubblicato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana nel 1940, in coincidenza con l'ultima seduta pubblica della Camera Alta<sup>54</sup>, il termine *Senato*, infatti, scompariva, dando conto di una «soppressione simbolica» (Cardia 2005: 3) da parte fascismo, di quella istituzione, che sarebbe stata oggetto di una controversa azione epuratrice nel periodo delle costituzioni provvisorie, fino all'abolizione avvenuta nel giugno del 1946<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Nulla è emerso dall'analisi dei 138 records relativi al quotidiano torinese fra il 1° gennaio e il 31 dicembre del 1919 (<http://www.archiviolaStampa.it>).

<sup>52</sup> La vicenda è stata ampiamente analizzata da Cardia (2005).

<sup>53</sup> Sul significato di quella pubblicazione Pedio (2000).

<sup>54</sup> Precisamente il 17 maggio di quell'anno.

<sup>55</sup> Il Consiglio dei Ministri approvava «uno schema di decreto che stabiliva che, con effetto dal 25 giugno 1946 [...] il Senato cessasse dalle sue funzioni»: così Cardia (2005: 124).

Si chiudeva, così, un lungo percorso fatto di Commissioni, di proposte, di articolati progetti, di consapevoli ritardi ed omissioni, di complesse dinamiche politiche ed istituzionali, di una prassi costituzionale caratterizzata da una costante debolezza dell'esecutivo, dalla ricerca e dalla formazione di maggioranze disomogenee, dalla necessità di un "bilanciamento" del potere esercitato dal Sovrano nella Camera Alta attraverso le infornate, che di fatto si coniugava e coincideva con le inevitabili resistenze fra quanti guardavano con preoccupazione alla trasformazione del seggio senatorio da vitalizio ad elettivo.

Questo il *back-ground* politico e culturale che l'esperienza liberale e la prassi statutaria consegnavano ai Costituenti, questo il punto di partenza sul quale riflettere per costruire, in un Paese repubblicano e democratico, scartata l'ipotesi di un sistema monocamerale, un nuovo e più efficiente bicameralismo.

### *Bibliografia*

- ANTONETTI NICOLA, 1988, "Il Senato tra la riforma elettorale del 1882 e la proposta di riforma delle nomine senatoriali del 1894", *Trimestre. Storia politica società (TSps)*, n. XXI, 1-4, pp. 151-209.
- ANTONETTI NICOLA, 1990, *Sturzo e il modello della «rappresentanza organica»*, in Gabriele De Rosa (a cura di), *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Roma-Bari: Laterza, pp. 202-220.
- ANTONETTI NICOLA, 1998, *Dottrine politiche e cultura giuridica alla costituyente. Sturzo e Ambrosini di fronte al problema del bicameralismo*, in Nicola Antonetti, Ugo De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna: il Mulino, pp. 105-141.
- BENSO CAMILLO, CONTE DI CAVOUR, 1848, "La riforma del Senato", *Risorgimento*, 27 maggio.
- CARDIA MARIAROSA, 2005, *L'epurazione del Senato del Regno (1943-1948)*, Milano: Giuffrè.
- CASMIRRI SILVANA, 1988, *Frassati, Alfredo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 50, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 313-320.
- CASSESE SABINO, 1998, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma: Donzelli Editore.
- CASTRONOVO VALERIO, 1987, *La Stampa 1867-1925. Un'idea di democrazia liberale*, Milano: FrancoAngeli.

- COLAPIETRA RAFFAELE, 1988, "Il Senato e la sinistra al potere 1876-1886: una convivenza difficile", *TSps*, n. XXI, 1-4, pp. 31-52.
- DE BIASIO ELISABETTA, 2006, *Alfredo Frassati, un conservatore illuminato. Aspetti biografici editi e inediti*, Milano: FrancoAngeli.
- FARINI DOMENICO, 1961, *Diario di fine secolo*, I, a cura di Emilia Morelli, Roma: Bardi.
- FRASSATI LUCIANA, 1982, *Un uomo un giornale, Alfredo Frassati*, 3 voll., Roma: Edizioni di Storia e Letteratura.
- GENTILE EMILIO, 2002, *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta. Senato della Repubblica*, Archivio storico, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- GHISALBERTI CARLO, 1974, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948*, Roma-Bari: Laterza.
- LANCIOTTI MARIA ELVIRA, 1993, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modificazione del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna: il Mulino.
- LEVRA UMBERTO, 1997, *Dallo Statuto alla Convenzione di Settembre*, in *Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 39-134.
- MALANDRINO CORRADO, 1998, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma: Carocci editore.
- MERLINI STEFANO, 1995, *Il governo costituzionale*, in Raffaele Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma: Donzelli editore, pp. 3-39.
- NEGRI GUGLIELMO, 1959, voce *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 5, Milano: Giuffrè, pp. 345-354.
- NOCILLA DAMIANO, CIAURRO LUIGI, 1987, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 38, Milano: Giuffrè, pp. 543-609.
- PEDIO ALESSIA, 2000, *La cultura del totalitarismo imperfetto. Il Dizionario di politica del Partito nazionale fascista (1940)*, Milano: Unicopli.
- PEPE FERNANDA, 1988, "Rispetto dello statuto ed evoluzione costituzionale: note in margine al dibattito sulla riforma del Senato (1881-1887)", *TSps*, n. XXI, 1-4, pp. 7-150.
- PIRETTI MARIA SERENA, 1988, "La riforma del Senato nel dibattito politico della seconda metà del XIX secolo", *TSps*, n. XXI, 1-4, pp. 67-96.
- REZASCO GIULIO, 1881, *Dizionario del linguaggio italiano storico e amministrativo*, Firenze: Le Monnier.
- ROGARI SANDRO, 1998, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, Roma-Bari: Laterza.
- SODDU FRANCESCO, 2005, *In Parlamento. Deputati e Senatori nell'età della Destra*, Sassari: Editrice democratica sarda.

- SPADOLINI GIOVANNI, 1987, *La riforma del Senato nell'Italia Unita: fra Depretis e Giolitti, con un'antologia degli scritti più significativi sulla "Nuova Antologia"*, Milano: Mondadori.
- STURZO LUIGI, 1952, *È una cosa seria la riforma del Senato*, in *Giornale d'Italia*, 2 settembre.
- TALAMO GIUSEPPE, 1997, *Da Firenze Capitale alla crisi dello Stato liberale*, in *Il Senato nella Storia*, III, Roma: Istituto poligrafico Zecca dello Stato, pp. 135-208.
- TOMMASEO NICCOLÒ, BELLINI BERNARDO, 1929, *Dizionario della Lingua italiana con oltre centomila giunte ai precedenti dizionari raccolti da Niccolò Tommaseo, Giuseppe Campi, Giuseppe Meini, Pietro Fanfani...., nuova ristampa dell'edizione integra*, vol. V, Torino: Unione tipografico-editrice torinese.

*Abstract*

BICAMERALISMO E RAPPRESENTANZA NELL'ESPERIENZA DELL'ITALIA LIBERALE (1882-1918) ATTRAVERSO IL DIBATTITO SULLA STAMPA COEVA. PRIME NOTE

(BICAMERALISM AND REPRESENTATION IN ITALY [1882-1918] THROUGH THE DEBATE OVER THE CONTEMPORARY PRESS. FIRST RESULTS)

*Keywords:* Bicameralism, Representative system, Daily press, Italy, 19th-20th century.

The contribute intends to reconstruct the debate about the reform of Senate of Italy between the second part of XIX century and the end of First World War, by analysing and using daily press, in particular *Gazzetta Piemontese* and *La Stampa* edited in Turin.

DANIELA NOVARESE

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

dnovares@unime.it

## PARTE III

### IL BICAMERALISMO NEL XX SECOLO



VITTORIA CALABRÒ

PARLAMENTARISMO E DEMOCRAZIA:  
LA PROSPETTIVA DI TOMASO PERASSI (1907-1946)

1. *Premessa*

La Costituzione italiana prevede, com'è noto, una forma di governo parlamentare il cui elemento fondamentale, che la distingue dalle altre forme di governo, è il rapporto di fiducia che vincola il governo al parlamento (Galizia 1968). Secondo quanto autorevolmente sostenuto dal costituzionalista Leopoldo Elia, infatti,

si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei colleghi titolari del potere legislativo (Elia 1970: 642).

Era stata l'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946 con il compito di redigere un nuovo testo costituzionale per la neonata Repubblica italiana, testo che nelle intenzioni delle madri e dei padri costituenti avrebbe dovuto essere «nello stesso tempo norma fondamentale di garanzia, da opporre ai poteri che intendano violarla, e indirizzo fondamentale per l'azione futura di quei medesimi poteri» (Fioravanti 2009: 18), ad optare per la forma di governo parlamentare: nell'adottare quella decisione, l'Assemblea aveva, di fatto, ratificato la scelta maturata tra il 3 ed il 5 settembre 1946 dalla II delle 3 sottocommissioni in cui, a partire dal 23 luglio dello stesso anno, si era articolata la Commissione per la Costituzione, più comunemente conosciuta come Commissione dei 75.

Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio l'articolato dibattito svoltosi in quei giorni, né le diverse posi-

zioni espresse al proposito dai Deputati costituenti<sup>1</sup>. È mia intenzione soffermarmi, piuttosto, su alcuni aspetti del pensiero di Tomaso Perassi in merito a democrazia e degenerazione del sistema parlamentare, prendendo le mosse dall'o.d.g. che, approntato dal giurista piemontese, avrebbe, di fatto, ispirato la scelta della II sottocommissione.

Quel testo, presentato il 4 settembre 1946, recitava:

La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Moratti e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo<sup>2</sup>.

Secondo Perassi, dunque, l'adozione del sistema parlamentare, unica scelta possibile per il contesto politico e sociale italiano del secondo dopoguerra, doveva essere subordinata alla previsione di correttivi che impedissero il riproporsi delle anomalie che si erano registrate nel periodo liberale e, soprattutto, durante il ventennio fascista.

Evitare le degenerazioni del parlamentarismo e rendere stabile l'azione del governo rappresentavano, dunque, per l'internazionalista Perassi, eletto tra le fila del Partito Repubblicano Italiano e segretario della stessa Commissione dei 75, un obiettivo di primaria importanza.

Si trattava di un tema a lui particolarmente caro, dal momento che, in più occasioni, egli aveva evidenziato l'«ossessione» o, come ha più opportunamente sottolineato Francesco Salerno, la «sensibilità ad evitare la degenerazione

---

<sup>1</sup> Sul punto in questione mi sia consentito rinviare a Calabrò and Cocchiara (2015: 85-95).

<sup>2</sup> Atti dell'Assemblea Costituente (AAC), Commissione per la Costituzione (CC), II sottocommissione, 4 settembre 1946, intervento di Perassi, 102-103. Gli *Atti* dell'Assemblea sono ora consultabili anche in rete attraverso il portale storico della Camera dei Deputati (<http://storia.camera.it/legislature>) e il sito *La nascita della costituzione*, curato da Fabrizio Calzeretti (<http://www.nascitacostituzione.it>).

parlamentaristica e ad assicurare una democrazia governante» (Salerno 2013: 1535).

Perassi, infatti, non era rimasto estraneo al dibattito sui mali del parlamentarismo che, tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, aveva coinvolto non solo i principali giuspubblicisti italiani ma, come di recente ha avuto modo di sottolineare Patrizia De Salvo, persino senatori e deputati (come, ad esempio, il clinico Antonio Cardarelli o il più volte ministro Luigi Luzzatti), studiosi delle teorie antropologiche, psicologiche, sociologiche e politiche (quali Giuseppe Sergi, Mario Morasso e Scipio Sighele) ed esponenti della letteratura colta e popolare (fra cui Luigi Pirandello, Antonio Fogazzaro, Ferdinando Petruccelli della Gattina e Luigi Bertelli), diffondendosi, di conseguenza, «anche tra il popolo minuto» (De Salvo 2013: 92).

Nel 1907, a soli ventuno anni, Tomaso Perassi, ancora studente universitario (avrebbe, infatti, conseguito la laurea in giurisprudenza presso l'Ateneo di Pavia solo due anni dopo, nel 1909), pubblicava un libro dal titolo *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*. Già in quelle pagine, che vedevano la luce durante il più longevo dei governi guidati da Giovanni Giolitti, il V, che avrebbe retto il paese dal 29 maggio 1906 al 14 marzo 1909 (Martucci 2002: 158), un periodo, secondo la più accreditata storiografia, estremamente importante per il rilancio e lo sviluppo delle istituzioni pubbliche italiane messe a dura prova dalla prima crisi dello stato liberale (Ghisalberti 2002: 263-307), l'autore avrebbe dato prova delle proprie capacità espositive, dimostrando una sorprendente maturità scientifica, la stessa che avrebbe contraddistinto anche gli scritti dell'età adulta.

E proprio su quel testo giovanile intendiamo focalizzare la nostra attenzione.

## 2. *Le riflessioni di Tomaso Perassi su democrazia e parlamentarismo*

Edito dall'Officina d'arti grafiche della città patavina, il volume di Perassi era corredato dalla *Prefazione* di uno dei più autorevoli esponenti del Partito Repubblicano Italiano, il car-

tografo-pubblicista Arcangelo Ghisleri (Sircana 2000)<sup>3</sup>, «giornalista, direttore di numerosi periodici, infaticato collaboratore di altri [...] divulgatore del pensiero degli scrittori dell'800» (Belloni 1944: 68).

Nella sua pur breve presentazione, il poliedrico e «rivoluzionario» Ghisleri, «ricercatore assiduo di verità, di realtà, di giustizia» (Belloni 1944: 66), attento osservatore e partecipe delle difficoltà politiche del paese (dai problemi del meridione sempre più arretrato, alla fragilità del sistema parlamentare, alla progressiva trasformazione dello stato liberale in dittatura) (Berardi 2010), finiva per svolgere un'analisi attenta e puntuale, soffermandosi su tutti quegli aspetti che, a suo giudizio, meritavano di essere evidenziati. Egli esordiva definendo lo scritto di quello studente che, giovanissimo, aveva aderito al movimento repubblicano, «una delle più gradite sorprese, anzitutto per l'argomento [...] preso a studiare, ma non meno per il modo con cui ne ha discusso» (Perassi 1946: 5). Ghisleri lodava il rigore metodologico, «tanto raro a trovarsi in un esordiente» (*ibidem*), che l'autore aveva utilizzato nell'approcciarsi ad una tematica, il parlamentarismo, tanto attuale quanto politicamente divisiva che, con il tempo, avrebbe finito con il suscitargli un interesse sempre crescente. Le sue riflessioni sul tema, infatti, è solo il caso di ricordarlo in questa sede, sarebbero confluite in alcuni saggi pubblicati tra il 1912 ed il 1921 ed in un lavoro monografico, redatto negli anni successivi all'avvento del fascismo ma dato alle stampe postumo solo nel 1944, in cui egli auspicava la

costruzione di istituzioni politiche che combinando un meccanismo di spinte e di contropunte, di autorità e di controlli, di diritti e di doveri, di uguaglianza e di selezione, di autonomie e di unità, di libertà e di disciplina, assicurino le condizioni di un sistema di governo che tragga da tutti coloro che vi hanno parte la migliore collaborazione per il bene sociale (Ghisleri 1944: 42).

---

<sup>3</sup> La voce approntata da Sircana per il *Dizionario Biografico degli Italiani* è adesso consultabile anche *on-line*. Sul punto si rinvia all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/arcangelo-ghisleri\\_%28Dizionario-Biografico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/arcangelo-ghisleri_%28Dizionario-Biografico%29/).

Ghisleri elogiava anche quella che definiva la «coltura autodidatta» di Perassi, la preparazione di cui lo stesso giovane piemontese era riuscito a dotarsi al di là di quella tradizionale e abituale frutto dell'assidua frequenza delle aule universitarie, dove, a suo giudizio,

vi sono autori, dottrine, libri che si direbbero sistematicamente, per decreto di qualche ignoto Sant'Uffizio, condannati al rogo - tanto è concorde il fatto di non udirli mai accennare dai professori ordinari e straordinari, che insegnano diritto, storia e filosofia o economia pubblica (Perassi 1946: 6).

Proprio per questo motivo egli consigliava la lettura di quel testo soprattutto ai giovani, invitandoli ad emulare l'autore e spronandoli verso uno studio più critico. Ma non solo. «Lo scritto del Perassi», concludeva Ghisleri con una punta di compiacimento,

sarà letto con piacere e con frutto anche dai non giovani: ai molti socialisti soprattutto è da raccomandare, che non vogliano cristallizzarsi nell'ignorante dogmatismo di certe loro formulette (*ibidem*).

Prima di soffermarci ad analizzarlo, è doveroso ricordare che il testo di Perassi veniva riedito nel 1946, con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*<sup>4</sup>, per i tipi della Libreria Politica Moderna, fondata nel 1907 dall'avvocato repubblicano Giovanni Conti che per anni avrebbe coniugato l'attività politica a quella editoriale e di giornalista, finendo, durante il fascismo, per essere schedato come sovversivo per il suo impegno nel partito e per questo attenzionato dalle autorità di Pubblica Sicurezza (Di Porto 1983)<sup>5</sup>. La casa editrice romana avrebbe contribuito, nel tempo, a divulgare testi ed antologie utili alla formazione di più generazioni di repubblicani. Un impegno portato avanti non senza difficoltà anche nei primissimi anni del regime, quando venivano, ad esempio, pubblicati numero-

---

<sup>4</sup> Per una breve analisi del testo di Perassi cfr. Malintoppi (1969: 307-309).

<sup>5</sup> La voce è adesso consultabile anche *on-line* all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-conti\\_%28Dizionario-Biografico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-conti_%28Dizionario-Biografico%29/).

si commenti delle norme contenute nello Statuto albertino in cui si poneva in rilievo l'importanza politica riconosciuta dallo stesso testo costituzionale alla monarchia e al re quale capo di stato. L'attività della casa editrice si sarebbe intensificata dopo il 25 luglio 1943 e nel periodo immediatamente precedente la convocazione dell'Assemblea Costituente, quando veniva data alle stampe anche un'importante serie di studi volti a chiarire agli elettori alcuni elementi chiave per meglio comprendere il delicato momento politico-istituzionale che l'Italia stava attraversando.

In quest'ottica, quindi, la scelta di ripubblicare un lavoro come quello di Perassi già dato alle stampe quasi quarant'anni prima avrebbe avuto, a giudizio dei responsabili della casa editrice, un chiaro intento "scientifico-divulgativo": illustrare, cioè, il sistema istituzionale italiano preesistente a quello fascista ai futuri Deputati costituenti e al corpo elettorale chiamato ad eleggerli. Così come emerge dall'avviso *Al lettore* che accompagna la nuova edizione, infatti, la decisione degli editori era frutto della consapevolezza che la maggior parte degli elettori chiamati alle urne il 2 giugno 1946, al pari della maggior parte dei costituenti eletti, sarebbe stata formata da uomini e donne di età compresa tra i 21 ed i 45 anni, cittadini e cittadine che, quindi, nel 1922, o non erano ancora nati o erano poco più che giovani inesperti e ignari delle vicende relative alla vita politica del paese prima delle trasformazioni introdotte dal regime. Ragion per cui, forse, avrebbero potuto trarre beneficio dalla lettura di un testo in cui quel particolare periodo veniva

analizzato nella sua struttura e nel suo funzionamento e, sulla scorta della diretta rilevazione dell'esperienza storica e delle testimonianze di scrittori politici dei più diversi partiti, ne sono messi in evidenza i difetti organici (Perassi 1946: 3).

Articolato in 6 capitoli (I. *Speranze e delusioni*; II. *Le condizioni presenti del parlamentarismo in Italia*; III. *Alla ricerca delle cause*; IV. *Ancora delle cause*; V. *Di alcuni rimedi*; VI. *Verso una trasformazione radicale*), il lavoro di Perassi sorprende ancora oggi per l'acume e l'attenzione con cui sono identificati e descritti i principali malanni del sistema politico italiano, al-

cuni dei quali sembrano aver resistito al tempo e contagiato anche il parlamento repubblicano:

L'intrigo parlamentare ora non è più ignoto - scriveva Perassi - I compromessi con altri gruppi di tendenze anche opposte, per abbattere un ministero, non suscitano più lo sdegno e lo scrupolo di una volta (ivi: 23).

Parole usate più di un secolo fa ma che sembrano descrivere contesti politici a noi molto vicini.

Il giovanissimo autore, futuro docente di diritto pubblico e internazionale presso le Università di Bari, Napoli e Roma, prendeva le mosse da un'amara riflessione: le istituzioni rappresentative introdotte nella maggior parte degli stati europei già nella prima metà del XIX secolo, ovunque salutate con grandi speranze in quanto espressione del trionfo della sovranità della nazione sull'assolutismo dei re<sup>6</sup>, avrebbero ben presto evidenziato profondi difetti ed inconvenienti, muovendosi rapidamente verso la decadenza. Una crisi che, lungi dall'interessare solo il parlamento italiano, avrebbe avuto, invece, a giudizio di Perassi, un carattere di generalità, la «triste prerogativa» di essere comune «sia pure in diverso grado, a tutti i paesi» (ivi: 10).

Dopo aver vissuto, tra il 1848 (anno dell'emanazione dello Statuto albertino) ed il 1870 (anno in cui, a seguito dell'annessione di Roma, si completava l'unificazione nazionale) un periodo «eroico», durante il quale il loro funzionamento «se non fu certamente impeccabile, non fu neppure molto corrotto» (ivi: 12), le istituzioni rappresentative italiane avrebbero iniziato, sempre secondo Perassi, la loro parabola discendente, favorita da una mutata condizione morale che avrebbe influito, negativamente, sui costumi parlamentari. La degenerazione del sistema era stata, a suo giudizio, accelerata dalla po-

---

<sup>6</sup> «Ad ogni modo la prima metà del secolo XIX segna l'introdursi, nella maggior parte degli stati europei, delle istituzioni rappresentative sul tipo inglese. I popoli salutano quell'avvenimento con grandi speranze. I principi della sovranità popolare, debellata la scuola del diritto divino, hanno trovato, nella mente dei popoli vittoriosi, l'organo proprio alla loro attuazione. Il regime rappresentativo è salutato come il trionfo della sovranità della nazione sull'assolutismo dei re»: così Perassi (1946: 9).

litica trasformistica perseguita dal leader della Sinistra Storica Agostino Depretis<sup>7</sup>, definito il «maestro del rimpasto ministeriale a discapito del programma di maggioranza» (Martucci 2002: 124), quando le forze parlamentari, più che distinguersi per i differenti orientamenti politici, erano divise da «vanità personali e meschini opportunismi» (Perassi 1946: 17) e le maggioranze parlamentari si reggevano solo per meri calcoli di interesse<sup>8</sup>. Una degenerazione che non risparmiava nemmeno l'«Estrema sinistra», espressione di quella parte del paese insoddisfatta dell'operato del governo: anche tra i suoi rappresentanti, infatti, scriveva Perassi,

si nota un affievolimento di quel senso scrupoloso della moralità, che un giorno formava la sua dote più bella, di fronte alla quale si inchinavano anche gli avversari (ivi: 23).

Molteplici le cause di quella che egli definiva l'insufficienza del sistema parlamentare: il suffragio ristretto, che riconosceva l'elettorato attivo solo al 25% della popolazione maschile (può essere utile ricordare, a questo proposito, che un incremento consistente dell'elettorato si sarebbe registrato solo nel 1912, durante il IV governo guidato da Giovanni Giolitti<sup>9</sup>); la legge elettorale uninominale e le modalità di svolgimento delle consultazioni politiche, durante le quali «prefetture e sottoprefetture sono trasformate [...] in agenzie

---

<sup>7</sup> «Dal trasformismo di Agostino Depretis le condizioni del parlamentarismo italiano andarono di giorno in giorno aggravandosi. I sintomi degenerativi si fecero sempre più numerosi, più seri. I costumi parlamentari andarono rilassandosi e corrompendosi sotto l'azione dei microbi, che si diffusero rapidamente e penetrarono ovunque. E noi oggi assistiamo alle conseguenze miserevoli del male, che a poco a poco minò le fibre dell'organismo parlamentare, e lo ridusse in uno stato, che sembra preludere al dissolvimento per intima corruzione, alla paralisi lenta per anemia» (ivi: 15).

<sup>8</sup> «Mentre da una parte scompaiono i larghi partiti parlamentari, rappresentanti di interessi collettivi esistenti nella nazione, dall'altra le maggioranze parlamentari vengono a costituirsi su piccoli calcoli di opportunità e di interessi particolari e ambizioni personali» (ivi: 26).

<sup>9</sup> Il riferimento è alla legge 30 giugno 1912, n. 665, grazie alla quale il corpo elettorale passava da 3 milioni a più di 8 milioni. Sul punto mi sia consentito rinviare a Calabrò (2009: 292-293).

elettorali, che dirigono il lavoro di pressione e di corruzione per il trionfo del candidato ministeriale» (ivi: 30); l'abitudine a ricorrere alle crisi extraparlamentari; la posizione di preminenza della corona sul parlamento sancita dallo Statuto albertino (si pensi, ad esempio, all'art. 9 che riconosceva al re la facoltà di prorogare e chiudere le sessioni parlamentari e di sciogliere la camera elettiva<sup>10</sup>); l'istituto della fiducia parlamentare, non previsto dalla lettera dello Statuto ma instauratosi nella prassi, che, secondo Perassi, favoriva l'emergere di «inconvenienti morali gravissimi [...] e non meno gravi inconvenienti d'ordine politico» (ivi: 63); ed ancora la presenza di una seconda camera, il Senato del Regno, vitalizio e di nomina regia ai sensi di quanto disposto dall'art. 33 dello Statuto albertino<sup>11</sup>, espressione non già della volontà nazionale ma degli «interessi dell'istituto monarchico o in generale degli elementi conservatori» (ivi: 35) e, di conseguenza, titolare di una funzione negativa, volta solo a controbilanciare il potere di quella elettiva.

Dopo aver analizzato nel dettaglio ciascuna di tali cause, Perassi passava ad esaminare alcuni possibili rimedi che, a suo giudizio, avrebbero potuto porre un freno alla degenerazione del parlamentarismo. Fra questi indicava l'introduzione del sistema proporzionale, la previsione del suffragio universale e il decentramento amministrativo.

Egli riteneva, in particolare, il collegio uninominale ormai non più rispondente alle mutate condizioni sociali e politiche del paese e auspicava, di conseguenza, una legge elettorale che consentisse alle numerose forze politiche presenti nel paese di poter essere ugualmente rappresentate alla Camera dei Deputati<sup>12</sup>. Sia il suffragio universale maschile che il si-

---

<sup>10</sup> «Art. 9. Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi»: la citazione è tratta da Alvazzi del Frate (2007: 134).

<sup>11</sup> «Art. 33. Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti e scelti nelle categorie seguenti» (ivi: 136).

<sup>12</sup> «È certo però, che la tendenza a far della Camera un'assemblea in cui siano rappresentate tutte le forze della nazione è senza dubbio ottima; ed a ciò si può fino ad un certo segno attivare col sistema cosiddetto della

stema proporzionale sarebbero stati introdotti rispettivamente nel 1918 e nel 1919, subito dopo la fine del primo conflitto mondiale<sup>13</sup>.

Ma era sul decentramento amministrativo, «che non si può dire certo un toccasana, ma indubbiamente riuscirebbe di una grande efficacia» (ivi: 75), che Perassi si soffermava più diffusamente.

Una struttura amministrativa decentrata, sosteneva, avrebbe, infatti, impedito al governo di subire le pressioni dei parlamentari, evitando, così, conseguenze disastrose. A supporto della sua tesi, Perassi portava l'esempio dell'Inghilterra dove il *self-government*, sottraendo di fatto le questioni locali alla burocrazia governativa, impediva, in quelle, ingerenze da parte dei componenti della Camera. Era questa, a suo giudizio, la principale ragione per cui il sistema parlamentare inglese, pur con i suoi difetti, risultava di gran lunga il meno corrotto e decadente rispetto a quelli degli altri paesi del continente europeo<sup>14</sup>.

I correttivi indicati, «assolutamente sproporzionati al male che vorrebbero guarire» (ivi: 81), non sarebbero riusciti, tuttavia, ad arginare, né ad arrestare, la degenerazione del sistema parlamentare italiano, imperfetto, secondo Perassi, nella sua stessa struttura. Trattandosi di una crisi profonda e radicata,

---

*rappresentanza proporzionale*. Questo sistema, se venisse applicato, sarebbe senza dubbio fecondo di certi vantaggi e riuscirebbe a eliminare taluni inconvenienti del parlamentarismo provenienti dall'essere la Camera un'assemblea, che ha troppo poca rispondenza, nella sua configurazione politica, colle condizioni vere della nazione»: così Perassi (1946: 73).

<sup>13</sup> Si trattava delle leggi 16 dicembre 1918, n. 1985, e 15 agosto 1919, n. 1401, introdotte rispettivamente dai governi di Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti. Sul punto si veda Calabrò (2009: 293-295).

<sup>14</sup> «Una delle ragioni principali per cui il sistema parlamentare continua in Inghilterra con una vita, che se non è certamente perfetta, è però molto meno corrotta e decadente che nei paesi del continente in cui fu introdotto quel regime, sta precisamente nell'esistenza del *self-government*, che sottraendo le funzioni d'ordine locale alla burocrazia governativa, e quindi all'arbitrio ministeriale, impedisce che il deputato si intrometta ed influisca sull'andamento di quell'ordine di funzioni e di tutta l'amministrazione in genere. Se l'Inghilterra va immune dal brutto malanno delle ingerenze parlamentari, lo si deve al *self-government* perché la *gentry* che ne è in possesso è impedimento ai mali influssi del parlamentarismo degenerare»: così Perassi (1946: 77-78).

non risolvibile attraverso l'introduzione di rimedi parziali e dagli effetti discutibili, egli reputava assolutamente necessaria una radicale trasformazione dell'ordinamento dello Stato<sup>15</sup>.

In quest'ottica Perassi dedicava l'ultima parte del suo lavoro all'analisi di quella che definiva l'unica «esperienza istituzionale degna di studio e magari di imitazione»: quella della Confederazione elvetica che, a dispetto delle sue ridotte dimensioni, «ci presenta un ordinamento politico dal quale c'è molto da imparare» (ivi: 84).

La forma di governo vigente nel piccolo paese situato appena al di là delle Alpi non prevede, com'è noto, il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo dal momento che i sette componenti del Consiglio federale, che ai sensi dell'art. 95 della Costituzione del 29 maggio 1874, integrata dalle modifiche introdotte fino al 1° luglio 1946, rappresentano «la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione» (Gueli 1947: 144), sono eletti direttamente dall'Assemblea per la durata di quattro anni. L'ordinamento elvetico presenta, pertanto, la singolarità di un esecutivo completamente subordinato al corpo legislativo ma, tuttavia, dotato, nei confronti di quest'ultimo, di una posizione stabile e ben definita, non «alla mercé del voto del Parlamento, che può quando che sia rovesciarlo con una votazione di sfiducia» (Perassi 1946: 86). Ed era proprio questo l'aspetto che, agli occhi del giovane Perassi, faceva dell'esperienza svizzera «un organismo politico razionale in tutto il suo funzionamento dal quale sono tolte le possibilità di sorprese e di colpi di scena» (ivi: 87).

Ma non solo. L'elemento ulteriore che rendeva l'ordinamento elvetico di gran lunga superiore e più avanzato rispetto a quelli parlamentari, da cui, peraltro, si distaccava profondamente, era l'applicazione del principio della democrazia diretta attraverso la previsione di alcuni strumenti di partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative dello stato: il

---

<sup>15</sup> «Tutto ciò induce a far concepire il pensiero, che la decadenza del parlamentarismo sia il tramonto di un'istituzione troppo imperfetta nella sua struttura per preservarsi da inconvenienti che la corrompono, e troppo impari ai nuovi bisogni. Donde la necessità logica non di un rimedio parziale, il cui effetto sarebbe molto discutibile, ma di una trasformazione radicale» (ivi: 83).

referendum, l'iniziativa popolare e la revisione<sup>16</sup>. Tra questi, il referendum, in particolare, era considerato da Perassi, l'essenza stessa della democrazia diretta in quanto,

come mezzo di sindacato sull'opera dei corpi rappresentativi e del governo in genere, garantisce i diritti della sovranità popolare, influisce anche con una incontestabile efficacia sul funzionamento delle assemblee rappresentative. Togliendo ad esse l'assoluta libertà d'azione, impedisce che vi prendano campo i germi dissolvitori (ivi: 89).

La profonda antitesi tra parlamentarismo (indissolubilmente legato al sistema del voto di fiducia) e democrazia lo portava alla sola conclusione possibile, e cioè che l'unico ordinamento rispondente ai bisogni e alle esigenze «dei nostri tempi» (ivi: 94) fosse quello della democrazia diretta e rappresentativa esemplata sul modello svizzero.

### *3. Note conclusive*

Queste, per grandi linee, le riflessioni del giovane Perassi su parlamentarismo e democrazia.

Riflessioni che l'autore non aveva avvertito la necessità di integrare o modificare quando i responsabili della Libreria Politica Moderna gli avevano esposto il progetto di riproporre all'attenzione dei lettori quel suo lavoro giovanile: l'edizione del 1946 riproduce, infatti, in ristampa inalterata, quella del 1907.

Il costituente Perassi, tuttavia, uomo e studioso più maturo, non si lasciava condizionare da quelle sue risalenti considerazioni nel corso del vivace dibattito circa il futuro assetto costituzionale della neonata Repubblica italiana sviluppatosi in seno alla II sottocommissione.

---

<sup>16</sup> «La caratteristica differenziale della democrazia diretta, quella veramente che la stacca dai sistemi parlamentari affermandola come un ordinamento più progredito, è il principio della partecipazione diretta dei cittadini alle finzioni legislative» (ivi: 87).

Diverse, infatti, erano le soluzioni prospettate al riguardo dai Deputati costituenti. Il giurista democristiano Costantino Mortati, ad esempio, proponeva l'adozione di un sistema "ibrido" <sup>17</sup> in cui il sistema parlamentare fosse caratterizzato da elementi volti a rendere più stabile il governo e a riservare un ruolo di primo piano alla presidenza della Repubblica; l'indipendentista Andrea Finocchiaro Aprile<sup>18</sup> e l'azionista Piero Calamandrei<sup>19</sup>, invece, sostenevano apertamente il sistema presidenziale; mentre il repubblicano Giovanni Conti suggeriva un sistema misto fra il parlamentare e il direttoriale<sup>20</sup>. La maggior parte dei costituenti (tra cui possiamo ricordare i liberali Luigi Einaudi e Aldo Bozzi, il comunista Vincenzo La Rocca, i democristiani Gaspare Ambrosini e Egidio Tosato e l'azionista Emilio Lussu) esprimeva, tuttavia, la propria preferenza per il sistema parlamentare, ritenendo sia quello presidenziale che quello direttoriale non idonei al contesto politico-sociale italiano. Esponenti di schieramenti politici opposti si trovavano, dunque, a condividere i medesimi timori circa un possibile ritorno ad un regime autoritario (Bruno 1980: 99-105).

Pur con la riserva dei correttivi da introdurre per garantire la stabilità dell'esecutivo, anche Tomaso Perassi riteneva il sistema parlamentare l'unico rispondente al contesto politico italiano caratterizzato da una pluralità di partiti e da profonde differenze sociali: forte di questa convinzione, approntava, dunque, quell'o.d.g. che avrebbe orientato i lavori della II sottocommissione prima e dell'Assemblea Costituente poi.

La sua proposta veniva messa ai voti il giorno successivo, il 5 settembre, ed approvata con 22 sì e 6 astensioni (quelle dei comunisti Carlo Farini, Ruggero Grieco, Renzo Laconi, Vincenzo La Rocca, Umberto Nobile e Riccardo Ravagnan)<sup>21</sup> che, pur condividendo la scelta del sistema parlamentare, non

---

<sup>17</sup> AAC, CC, II sottocommissione, 3 settembre 1946, intervento di Mortati, 84.

<sup>18</sup> Ivi, 7 settembre 1946, intervento di Finocchiaro Aprile, 153.

<sup>19</sup> Ivi, 5 settembre 1946, intervento di Calamandrei, 119.

<sup>20</sup> Ivi, 4 settembre 1946, intervento di Conti, 98.

<sup>21</sup> Ivi, 5 settembre 1946, 129.

ritenevano opportuno che, come suggerito da Perassi, esso venisse condizionato alle esigenze di stabilità dell'esecutivo.

L'Italia, come auspicato da Perassi, sarebbe stata, dunque, una Repubblica parlamentare. Bisognava, tuttavia, pensare, come da lui suggerito, ai correttivi da introdurre per evitare le degenerazioni che si erano registrate nel periodo liberale e durante il regime fascista. Il principale fra questi, come avrebbe sostenuto Costantino Mortati in più occasioni, era la regolamentazione costituzionale del meccanismo della fiducia previsto dall'art. 94 della Costituzione repubblicana<sup>22</sup>.

### *Bibliografia*

- Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Il sottocommissione*, 1946, <http://storia.camera.it/legislature>.
- ALVAZZI DEL FRATE PAOLO, 2007, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino: G. Giappichelli Editore.
- BELLONI GIULIO ANDREA, 1943, *Arcangelo Ghisleri: cenni biografici e dati bibliografici*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- BELLONI GIULIO ANDREA, 1944, *Chi era Arcangelo Ghisleri*, in Arcangelo Ghisleri, *Il fallimento del parlamentarismo in Italia*, Roma: Libreria Politica Moderna, pp. 65-69.
- BERARDI SILVIO, 2010, *L'Italia risorgimentale di Arcangelo Ghisleri*, Milano: Franco Angeli.
- BRUNO FERNANDA, 1980, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in Ugo De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. II. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna: il Mulino, pp. 59-178.
- CALABRÒ VITTORIA, 2009, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, in M. Antonella Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma: Aracne, pp. 285-301.

---

<sup>22</sup> «Art. 94. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione»: la citazione è tratta da [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload\\_file/upload\\_files/000/000/002/costituzione.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload_file/upload_files/000/000/002/costituzione.pdf).

- CALABRÒ VITTORIA AND COCCHIARA MARIA ANTONELLA, 2015, "The form of parliamentary government and 'perfect' bicameralism in Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents' choises (1946-47)", *Parliaments, Estates and Representation*, n. 35.1, pp. 84-108.
- DE SALVO PATRIZIA, 2013, "Sistema parlamentario y parlamentarismo: ideas para un debate en Italia al final del siglo XIX", *Ámbitos. Revista de estudios de ciencias sociales y humanidades*, n. 29, pp. 91-98
- DI PORTO BRUNO, 1983, *Conti, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 28, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 419-426.
- ELIA LEOPOLDO, 1970, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano: Giuffrè Editore, pp. 634-675.
- FIORAVANTI MAURIZIO, 2009, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in Maurizio Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari: Laterza, pp. 3-40.
- GALIZIA MARIO, 1968, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano: Giuffrè Editore, pp. 388-427.
- GHISALBERTI CARLO, 2002, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari: Editori Laterza.
- GHISLERI ARCANGELO, 1912, *Il parlamentarismo e i Repubblicani*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- GHISLERI ARCANGELO, 1921, "Rimedi illusori alla decadenza del parlamentarismo", *La critica politica*, n. 1, pp. 5-6.
- GHISLERI ARCANGELO, 1921, "Il sistema parlamentare riesce a realizzare la sovranità popolare?", *La critica politica*, n. 5-6, pp. 73-75.
- GHISLERI ARCANGELO, 1944, *Il fallimento del parlamentarismo in Italia*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- GUELI VINCENZO, 1947 (a cura di), *La Costituzione Federale Svizzera*, Firenze: Sansoni Editore.
- MALINTOPPI ANTONIO, 1969, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*. 1. *La costituente e la democrazia italiana*, Firenze: Vallecchi Editore, pp. 303-319.
- MARTUCCI ROBERTO, 2002, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma: Carocci.
- PERASSI TOMASO, 1946 [1907], *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- SALERNO FRANCESCO, 2013, *Perassi, Tomaso*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da Italo Birocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone, Marco Nicola Miletta, 2 voll., Bologna: Società Editrice il Mulino, II, pp. 1535-1536.

SIRCANA GIUSEPPE, 2000, *Ghisleri, Arcangelo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 54, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 55-59.

*Abstract*

PARLAMENTARISMO E DEMOCRAZIA: LA PROSPETTIVA DI TOMASO PERASSI (1907-1946)

(PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY: TOMASO PERASSI'S PERSPECTIVE [1907-1946])

*Keywords:* Parliamentarism, Democracy, Tomaso Perassi, XX century, Italian political context.

The article focuses on Tomaso Perassi's thought on democracy and parliamentarism by analysing "*Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*", an early work published by the Piedmontese jurist in 1907 and re-printed by the publishing house "Libreria Politica Moderna" with the title "*Il parlamentarismo e la democrazia*" in 1946, on the eve of the 2 June elections.

VITTORIA CALABRÒ  
Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
vcalabro@unime.it

ROBERTINO GHIRINGHELLI

## IVANOE BONOMI TRAGHETTATORE TRA LA VECCHIA E LA NUOVA ITALIA

Ivanoe Bonomi (1873-1951) è indubbiamente una delle figure più significative e controverse del movimento democratico e socialista del secolo scorso.

È significativa la sua attività culturale e politica volta a creare le basi di un'ideologia riformista tendente a dare una risposta alla logica dello Stato fondata su una attività concreta del sociale, ove democrazia e socialismo venivano a fondersi in una visione della lotta politica come continuo confronto tra identità territoriale e nazionale, ideologia, economia, persone e cultura. E proprio qui in Sicilia, a Palermo, per i tipi di Sandron, nel 1907 apparvero *Le vie nuove del socialismo*, nelle cui pagine traccia i caratteri salienti del processo di sviluppo delle teorie socialiste all'interno della vita democratica e parlamentare in Italia.

Nella Prefazione all'edizione apparsa nel 1944 presso l'editrice romana Sestante Bonomi precisa che l'Italia può tornare alla vita democratica dopo la caduta del fascismo e la fine della guerra solo se si creerà un "governo di popolo" nel quale dovrà saldarsi «l'alleanza dei lavoratori e dei ceti intellettuali e tecnici» (Bonomi 1944: XXXIX).

Ho appena sostenuto che nella storiografia italiana quella del Bonomi è una figura controversa. Ciò è dovuto ai giudizi fortemente ideologici della maggior parte degli studiosi che si richiamano al "socialista che si contenta" di Gaetano Salvemini (Salvemini 1911: 65) passando al "fascista mancato" di Piero Gobetti (Gobetti 1960: 569) ed a "il primo duello della catena dei delitti che la socialdemocrazia si accinge a combattere in Italia" di Antonio Gramsci (Gramsci 1967: 469) per finire "al più destro dei destri" di Filippo Turati (Turati, Kuliscioff 1977: 920). A dire il vero il leader del Socialismo italiano aveva mitigato il proprio giudizio al tredicesimo Congresso del Partito Socialista italiano (1911) quando definì Bonomi «un sincero

socialista nel cuore, ma piuttosto un eccellente democratico nel cervello»<sup>1</sup>. Si tratta di giudizi ed analisi che sarebbero stati ripresi dalla storiografia contemporanea salvo rare eccezioni. Mi limito in questa sede a rimandare ai profili di Luigi Cortesi e Silvio Lanaro (Cortesi 1971; Lanaro 1975: 349-356). Le eccezioni sono le ricerche e gli studi compiuti dalla Fondazione di studi storici “Filippo Turati” e dal Centro Studi Ivanoe Bonomi diretto da Luigi Cavazzoli. Di recente (il 25 giugno 2015) sulle pagine del “Corriere della sera”, Sergio Romano ha tratteggiato un breve profilo del Mantovano giudicandolo come “l'uomo della transizione”, che anche se non fu un grande statista, fu l'uomo giusto al momento giusto.

### *1. Da uomo di Partito a uomo di Stato*

Dopo aver frequentato l'Università di Bologna, ove l'autorità prefettizia lo annoverava fra gli studenti aderenti al socialismo legalitario, il Mantovano si trasferì a Parma, laureandosi in Scienze naturali all'inizio di luglio del 1896. Quattro anni dopo si sarebbe laureato in giurisprudenza nell'Ateneo Felsineo. Nel frattempo si era dedicato a quell'attività giornalistica militante che lo avrebbe accompagnato sin ai suoi ultimi giorni. Erano gli anni nei quali affina-va lo studio dei teorici del socialismo con la conoscenza diretta dei problemi e delle aspirazioni del mondo delle campagne che lo portarono ad essere tra i protagonisti della costruzione di quel “mito socialista” come “religione completa”, che riusciva a conciliare fantasia, bisogno e ideali di democrazia (Bonomi 1923: 5-7). Mito che Bonomi cerca di trasformare in realtà con i suoi interventi nel Consiglio provinciale di Mantova tra il 1904 e il 1910 tendenti sempre più a chiarire e far conoscere il tema fondamentale della risoluzione della questione sociale attraverso un'alleanza di contenuti e di conseguenti lotte per trasformarli in fatti tra contadini e ceti medi cittadini. Con un linguaggio colorito Bonomi diceva che occorreva costruire la figura del contadino cittadino e coniugare lo Stato liberale con

---

<sup>1</sup> Cfr. Partito Socialista Italiano (1912: 199).

le riforme sociali se si voleva realmente costruire un'Italia moderna, liberata dalle oligarchie ottocentesche delle caste aristocratiche e militari e fondata sull'amministrazione democratica dei municipi e sul ruolo principe del Parlamento. Sono temi e questioni che nel 1907 definì nel già citato libro *Le vie nuove del Socialismo* come i cardini del riformismo socialista, (Bonomi 1944: 127) cioè «la serie dei gradi il cui insieme costituisce la prospettiva rivoluzionaria», sui quali sarebbe sorto quello Stato sociale unico in grado di realizzare quei principi di uguaglianza e di solidarietà che non possono essere che il risultato non di un'effimera rivoluzione, ma il frutto del lavoro di più generazioni e più atti riformatori. In quest'ottica il Partito socialista, che ha avuto l'indubbio merito di aver dato dignità politica e consapevolezza sociale alle classi lavoratrici rendendole protagoniste nella vita politica, ha esaurito la propria funzione e deve eclissarsi «simile al sasso che, dopo aver sconvolto lo specchio inerte delle acque, si perde sul fondo, mentre sulla superficie continua a propagarsi, in giri concentrici, l'effetto del suo urto» (Bonomi 1944: 300). Ed a partire dal 1909, quando fu eletto al Parlamento, sino al 1924 il Mantovano si sarebbe attenuto a questa sua concezione politica nota come socialriformismo. L'espulsione nel 1912 dal Partito socialista, la creazione con Bissolati del Partito socialista riformista, l'essere ministro della guerra nell'ultimo ministero Giolitti tra il giugno 1920 e l'aprile del 1921 (occorre ricordare che con il nostro Autore c'erano Croce all'istruzione, Sforza agli esteri, Meda al tesoro e Arturo Labriola al lavoro), uniti al suo reggere dal 4 luglio 1921 al successivo febbraio la presidenza del Consiglio dei ministri sono collegabili al tentativo di introdurre il riformismo nell'agone politico e sociale e nella vita parlamentare partendo dal presupposto che lo Stato debba essere considerato e tutelato come istituzione *super partes* e come garanzia della libertà di tutti (Bonomi 1923: VIII). Così, sconfitto dall'avvento del fascismo il suo modello di Stato e viste affermarsi le "violenze sovversive" e perire lo Stato democratico, si ritira al quartiere Prati in Roma e si dedica agli amati studi risorgimentali<sup>2</sup> ed alla attività forense.

---

<sup>2</sup> Cfr. sull'argomento Lotti (1993: 163-166) e Furiozzi (2005: 147-157).

## *2. Il traghettatore verso l'Italia democratica*

Quanto sia qui affermato, sia pure sinteticamente, ci porta a sostenere che il Bonomi per la sua biografia politica si colloca all'interno della galassia del panorama politico dell'Italia liberale e delle sue istituzioni politiche.

Non è quindi un caso che negli anni convulsi della seconda guerra mondiale veda nella monarchia lo strumento necessario ed unico in grado di collegare Stato e nazione italiana nel dare vita al passaggio dalla dittatura fascista alla democrazia repubblicana.

Così si comprende come fosse il Bonomi stesso a promuovere all'inizio dell'autunno del 1942 quegli incontri fra i rappresentanti delle forze antifasciste (dai liberali agli azionisti ed ai comunisti) che sfociò prima nel "Comitato della Opposizione" e, poi, nel "Comitato di liberazione nazionale" il 9 settembre 1943<sup>3</sup>. Questo settantenne ritrova quel coraggio che lo aveva portato, nella grave crisi di identità e di legittimità della Stato liberale, a dichiarare il 4 novembre la giornata degli onori ai caduti della grande guerra a fare portare sotto l'Altare della Patria la Salma del Milite Ignoto onde creare una condivisa memoria pubblica sulla partecipazione degli italiani alla prima guerra mondiale. Coraggio che lo spinge ad essere il coordinatore di quel «fronte unico della libertà», i cui fini sono l'abbattimento della dominazione fascista e l'instaurazione di un governo democratico che da subito dichiara guerra alla Germania di Hitler<sup>4</sup>. Ed in questa sua azione di cucitura e mediazione fra le varie forze politiche in campo egli seppe tenere assieme le paure e le pretese di casa Savoia, che per lui significava la continuità tra l'Italia del Risorgimento e la "nuova" Italia, le indicazioni degli Alleati, le istanze radicali di azionisti, socialisti e comunisti.

Il riconoscimento alla sua fondamentale opera di cucitore delle varie anime del CLN è dato non solo dagli Alleati e dal

---

<sup>3</sup> Sul tema cfr. Fanello Marcucci (2005: 55 e 106-108).

<sup>4</sup> Sull'argomento cfr. Bonomi (1947: XXXIV) e l'intervento di De Gasperi alla Camera del 20 aprile 1951 in occasione della commemorazione ufficiale del Bonomi.

Capo della Commissione alleata di controllo, Frank MacFarlane, ma anche da Casa Savoia e dal Luogotenente Umberto, che convoca, dopo le dimissioni di Pietro Badoglio, Bonomi al Quirinale per affidargli l'incarico di Presidente del Consiglio.

Bonomi, per accettare, indica ad Umberto di Savoia tre punti irrinunciabili: sarebbe stato, a guerra finita, il popolo italiano a scegliere la forma istituzionale da dare al paese ed avrebbe eletto a suffragio universale un'assemblea costituente; sino alla convocazione della Costituente i ministri avrebbero dovuto limitare i loro interventi al servire gli interessi della nazione; il governo sino alla istituzione di assemblee legislative avrebbe assunto anche il potere legislativo.

Il 9 giugno del 1944 Umberto di Savoia gli diede l'incarico di formare il governo che si insediò a Salerno il 18 seguente con l'appoggio della DC, del PCI, del PLI e del Partito Democratico del lavoro, dello PSIUP e del Partito d'Azione.

Uno dei primi atti del governo Bonomi fu quello di trasformare i "tre punti irrinunciabili" in atti legislativi. Così il 25 giugno, appena sette giorni dopo la costituzione del suo ministero, Bonomi ottenne che Umberto di Savoia firmasse quello che è noto come il Decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 e che Piero Calamandrei definì un atto rivoluzionario in quanto «consacrazione legislativa di una rivoluzione in corso, chiusura della fase distruttiva e insieme apertura della fase ricostruttiva di essa» (Calamandrei 1945).

I sei articoli che formano il Decreto-luogotenenziale n. 151, noto come la prima costituzione provvisoria, causarono lunghe discussioni all'interno del Governo e fra le forze politiche che componevano il CLN tanto da portare il Bonomi alle dimissioni il 25 novembre. Il 12 dicembre si insedia il secondo governo Bonomi, che sarebbe rimasto in carica sino al 19 giugno del 1945, quando ormai anche il Nord d'Italia era stato liberato e si era consolidato quel sistema politico fondato su partiti che sarebbe stata la caratteristica saliente dell'Italia Democratica.

Mi piace qui sottolineare che il secondo Governo Bonomi approvò il 30 gennaio 1945 l'estensione alle donne del diritto al voto.

Ma, dal punto di vista teorico, non si può non rimarcare il continuo sforzo compiuto per ravvivare il filo rosso che collega libertà, democrazia e socialismo attraverso l'istituzione e la conservazione di quegli enti parlamentari che con l'introduzione del suffragio universale danno maggior peso decisionale alle forze che emergono nella società. Non è più come alla fine dell'Ottocento e agli inizi del Novecento una ricerca di alleanze tra classi lavoratrici e ceti medi attraverso i propri leader politici, ma è la costruzione di una rete di rapporti e di conoscenze che, tenendo conto delle aspirazioni delle nuove classi sociali, portino a quella che in periodi successivi avrebbe preso il nome di Welfare State.

Dopo l'esperienza ministeriale Bonomi fu eletto all'Assemblea Costituente nelle file dell'Unione Democratica nazionale; fece parte della Delegazione italiana alla Conferenza di pace di Parigi e fu eletto l'8 maggio 1948 primo Presidente del Senato della Repubblica. Ormai il suo ruolo di traghettatore tra Italia liberale ed Italia democratica era finito, ma, come documentano i suoi scritti ed interventi coevi, non cessò mai di limare, aggiungere, precisare quella sua dottrina delle riforme continue che mira ad avvicinare il cittadino alla istituzione e tende a costruire un'identità nazionale attraverso l'acculturazione, le feste nazionali (fu lui a volere il ritorno del 4 novembre come festa della vittoria della nazione armata) e relazioni industriali fondate sul principio della pari dignità e dei bisogni.

Ed allora comprendiamo come nell'annunciare la morte di Bonomi il suo vice-presidente del Senato, nonché leader della Democrazia del lavoro Enrico Malé lo salutasse nella seduta del 20 aprile 1951 come quasi l'ultimo dei governanti dell'Italia ancora libera e il primo dell'Italia liberata.

### *3. Lo Stato democratico del Bonomi*

Nell'ormai e purtroppo lontano 1989 Ettore Albertoni sintetizzava il riformismo di Bonomi come «una visione pragmatica e civile di una democrazia moderna di stampo anglosassone fondata sul consenso, sulle riforme sociali e sul progresso

di tutto un popolo (e non già di una sola classe) che di democrazia sino ad allora ne aveva conosciuta assai poca» (Albertoni 1989: 532).

I cardini di questa visione sono una “nuova” costituzione, il sistema bicamerale, il suffragio universale, strumento principale della volontà popolare, e quel riordinamento degli enti locali che ravvivano dal basso l’esercizio della libertà sovrana del popolo, ove ognuno deve essere cittadino attivo e partecipe.

Aveva scritto l’8 febbraio del 1925 su “Il Giornale d’Italia” che se si voleva costruire un governo democratico bisognava che il socialismo adottasse la concezione ed il metodo della democrazia liberale, «affidandosi al Suffragio e al Parlamento» (Bonomi 1925: 1).

Allora aveva ancora fiducia nella monarchia costituzionale, vista come segno dell’Unità e della continuità dello Stato italiano, ma gli avvenimenti successivi, soprattutto quelli conseguenti al periodo 1943-45, lo portarono ad allinearsi «alle particolari esigenze dell’epoca nuova» e ad accettare il volere popolare anche perché al nostro Autore premeva più che la forma di Stato, il modo in cui veniva legittimato.

Difatti, la concezione della vita collettiva dello Stato fondata sulla libertà così come con la caduta dei regimi totalitari veniva conformandosi, poggia sul consenso palese della maggioranza e su leggi volute dalla medesima all’interno di una cornice di riferimento che si chiama Costituzione «e che non è fatta per i presenti, ma, soprattutto, per i venturi» (Bonomi 1946: 1).

In questa prospettiva Bonomi assume a modello la Costituzione francese nella quale

il legislatore ha voluto dividere la parte relativa alle grandi affermazioni di principio dalla parte relativa alle precise prescrizioni per l’organizzazione statale, della quale però ha indicato soltanto i capisaldi indispensabili lasciando alla legge ordinaria gli sviluppi e le precisazioni (Bonomi 1946: 1).

È, comunque, un modello di riferimento non rigido in quanto ogni Stato ha una sua propria storia e particolari esigenze da soddisfare come dimostrano gli orientamenti intra-

presi dai costituenti italiani che hanno tradotto i principi fondamentali del vivere assieme «in una serie di disposizioni legislative» (Bonomi 1946: 1; Id. 1948: 1). E qui emergono i problemi strutturali della neonata Repubblica italiana ove l'Assemblea costituente deve «decidere sulla creazione o meno di uno Stato regionale, con Governi e Parlamenti regionali, forse preludio di uno Stato federale a tipo svizzero» (Bonomi 1947: 1).

Bonomi si pone il problema della necessità e dell'urgenza di estendere a tutto il Paese ciò che si sta sperimentando in Sicilia, in Sardegna, in Val d'Aosta e in Alto Adige tenendo conto che

l'istituto della Provincia, che ha in Italia una tradizione quasi secolare, è insorto contro la sua progettata abolizione e i voti delle provincie italiane hanno fatto riflettere se convenga o meno sacrificarle in vista di una nuova organizzazione amministrativa più vasta (Bonomi 1947: 1).

La soluzione proposta è quella di seguire il modello francese che ha stabilito che il principio del profondo decentramento sancito dalla Costituzione venga attuato con leggi normali dal Parlamento, che

avrà virtù di stabilire quale dovrà essere la ripartizione delle spese e delle entrate e quali saranno le funzioni che potranno con utilità essere affidate all'ente locale senza nocimento di quel progresso della Nazione che pur nella sua varietà territoriale è profondamente Solidale ed unitario (Bonomi 1948: 1).

Nel *Discorso* di insediamento alla Presidenza del Senato dell'8 maggio 1948 Bonomi ritorna sulla necessità di procedere con cautela e saggezza alla costruzione della nuova Repubblica senza dimenticare gli insegnamenti del “nostro Risorgimento”, che proprio cento anni prima aveva visto a Torino inaugurarsi il primo Parlamento italiano. Ne consegue che il nuovo Senato elettivo «così strettamente collegato allo spirito, alla volontà e alle vicende dolorose del Paese, riunisca in Sé il carattere antico che era tecnico ed il carattere nuovo che deri-

va direttamente dal suffragio universale»<sup>5</sup>. In uno Stato che si basa sul sistema bicamerale con pari dignità ed autorità tra Camera e Senato le due Assemblee «debbono avere un loro proprio abito mentale e quindi una diversità di intuizione e di percezione»<sup>6</sup>. E queste considerazioni permettono di asserire che la Presidenza del Senato affidatagli non fu solo un riconoscimento alla sua attività ed al ruolo di primattore svolto nei tormentati anni della transizione dal fascismo alla democrazia come affermato da molti, ma anche un seme gettato verso le future generazioni che tanti anni dopo, passate le rigide contrapposizioni ideologiche, ne avrebbero scoperto i caratteri originali nel definire le diverse facce del sistema democratico e nel porre nel riformismo la capacità di saper delineare le vie del collegamento tra merito e uguaglianza di diritti e nel tracciare le caratteristiche di una Stato democratico e sociale.

### Bibliografia

- ALBERTONI ETTORE A., 1989, *IVANOE BONOMI (1878-1954) Profilo biografico e politico*, in *Il parlamento Italiano. Storia parlamentare politica dell'Italia 1861-1988*, Milano: Nuova Cei, vol. XIII, pp. 513-532.
- ATTI, 1948, *II Seduta*, in *Atti parlamentari. Senato della Repubblica, II Seduta*, 8 maggio 1949, pp. 10-12.
- BONOMI IVANOE, 1923, *Dal socialismo al fascismo*, Roma: Formaggini.
- BONOMI IVANOE, 1925, "La vitalità del Liberismo", *Il giornale d'Italia*, 8 febbraio, p. 1.
- BONOMI IVANOE, 1944, *Le vie del Socialismo*, Roma: Sestante.
- BONOMI IVANOE, 1946, "La nuova Costituzione", *Il nuovo Corriere della sera*, 28 novembre, p. 1.
- BONOMI IVANOE, 1947, *Diario di un anno*, Milano: Garzanti.
- BONOMI IVANOE, 1947, "L'ordinamento regionale", *Il nuovo Corriere della sera*, 25 maggio, p. 1.
- BONOMI IVANOE, 1948, "Gli statuti delle regioni", *Il nuovo Corriere della sera*, 1 febbraio 1948, p. 1.
- CALAMANDREI PIETRO, 1945, "Il limbo costituzionale", *Il Ponte*, n. 1.
- CORTESI LUIGI, 1971, *Ivanoe Bonomi e la socialdemocrazia Italiana*, Salerno: Libreria Internazionale.

---

<sup>5</sup> Cfr. 1948, *Atti parlamentari. Senato della Repubblica, II Seduta* 8 maggio 1948, p. 10.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

- FANELLO MARCUCCI GABRIELLA, 2005, *IVANOE BONOMI dal fascismo alla Repubblica*, Manduria: Lacaita.
- FURIOZZI GIAN BIAGIO, 2005, *Ivanoe Bonomi storico del Risorgimento*, in Luigi Cavazzoli (a cura di), *Ivanoe Bonomi riformatore*, Manduria: Lacaita, pp. 147-1957.
- GOBETTI PIETRO, 1960, *Scritti politici*, a cura di Paolo Spriano, Torino: Einaudi.
- GRAMSCI ANTONIO, 1967, *Scritti politici*, a cura di Paolo Spriano, Roma: Editori Riuniti.
- LANARO SILVIO, 1975, *BONOMI*, in Franco Andreucci, Tommaso Detti (a cura di), *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico (1853-1945)*, Roma: Editori Riuniti, pp. 349-356.
- LOTTI LUIGI, 1993, *Lo studio fra le due guerre*, in Luigi Cavazzoli (a cura di), *Ivanoe Bonomi. Un protagonista del '900*, Gazoldo: Postumia, pp. 163-166.
- PARTITO SOCIALISTA ITALIANO, 1912, *Resoconto stenografico del XIII Congresso nazionale del Partito Socialista italiano*, Milano: Società anonima editrice socialista.
- SALVEMINI GAETANO, 1911, "Il socialista che si contenta", *Critica sociale*, 1 marzo, n. 5.
- TURATI FILIPPO, KULISCIOFF ANNA, 1977, *Carteggio*, a cura di Franco Pedone, Torino: Einaudi, vol. III, t. 2.

*Abstract*

IVANOE BONOMI TRAGHETTATORE TRA LA VECCHIA E LA NUOVA  
ITALIA

(IVANOE BONOMI FERRYMAN BETWEEN THE OLD AND THE NEW  
ITALY)

*Keywords:* Reformism, National Identity, Liberal socialism, Risorgimento, Senate.

Ivanoe Bonomi, socialist reformer is one of the key figures in Italian history of the first fifty years of the twentieth century (he was three times prime minister and the first President of the Senate). It is considered the ferryman of Italy towards liberal democracy and modernity in which *new* parliamentary and administrative institutions combining the parliamentary traditions and the new world emerging from civil war.

ROBERTINO GHIRINGHELLI

Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano

Dipartimento di Storia moderna e contemporanea

Robertino.ghiringhelli@unicatt.it



M. ANTONELLA COCCHIARA

IL BICAMERALISMO “PERFETTO”  
NEI LAVORI COSTITUENTI<sup>(\*)</sup>

1. *Premessa*

L'Italia unita vanta una tradizione di bicameralismo, paritario almeno nelle funzioni<sup>1</sup>, tenuta viva nel passaggio dal Regno alla Repubblica, al pari del dibattito sulla riforma della Camera alta e del cosiddetto bicameralismo perfetto. Con singolare continuità, infatti, i temi della riforma del Senato, della sua natura e composizione, dei fini e delle attribuzioni dei due rami del Parlamento sono stati tra i più «ricorrenti e controversi del dibattito costituzionale» (Pagliari 2010), costantemente all'ordine del giorno nell'agenda politica tanto in età liberale che all'indomani dell'entrata in vigore della nuova Costituzione<sup>2</sup>, con l'ulteriore elemento comune di aver dato vita a molte

---

<sup>(\*)</sup> *Il nucleo centrale del contributo presentato al Convegno “Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali” (Messina, 12-13 marzo 2015) è stato oggetto di un precedente studio, pubblicato in lingua inglese: Calabrò and Cocchiara (2015). I recenti sviluppi del dibattito sulla riforma del Senato, connessi alla procedura di revisione costituzionale attualmente in corso, hanno sollecitato in seguito alcune modifiche e riflessioni, pur lasciando inalterato l'obiettivo centrale dell'indagine, ovvero quello di ricostruire e riproporre il dibattito sviluppatosi in Assemblea Costituente sulla struttura del Parlamento. Si ritiene, infatti, che un tale percorso, se per un verso consente di comprendere con chiarezza le ragioni che hanno giustificato la scelta del bicameralismo “perfetto”, per altro verso, alla luce dei diversi contesti maturati negli oltre sessant'anni successivi alla genesi della Costituzione italiana e in presenza di differenti esigenze politico-istituzionali, può aiutarci a valutare la fondatezza o meno delle preoccupazioni di chi ne ha messo in evidenza l'intrinseca debolezza, ponendola a fondamento di un suo superamento.*

<sup>1</sup> Rispetto alla Camera elettiva, il Senato del Regno «non faceva crisi» (Carlassare 2001: 333).

<sup>2</sup> Sui numerosi tentativi di riformare il Senato regio e su quelli ancor più frequenti che si sono succeduti nel corso della storia repubblicana con l'obiettivo di alterare prima la fisionomia impressa dai costituenti e in seguito la configurazione assunta dopo le riforme costituzionali del 1963 (legge cost. 9

plici tentativi di revisione tendenti al superamento della parità funzionale e strutturale delle due Camere<sup>3</sup>, ritenuta anche di recente «un potente fattore di rallentamento dei processi decisionali e spesso anche di destabilizzazione della forma di governo»<sup>4</sup>. Tentativi che solo adesso, in forte accelerazione, stanno avviandosi a conclusione, smentendo la leggenda nera dell’insormontabile ostacolo rappresentato dal “suicidio istituzionale” del Senato<sup>5</sup>, ma destando al contempo numerose perplessità di cui si darà conto nelle riflessioni conclusive.

Questa lunga vicenda, nel 1977, quando nel Paese, dopo un’attesa più che ventennale, stava trovando finalmente attuazione l’ordinamento regionale introdotto dalla Costituzione del ‘48, veniva ricostruita dallo storico delle istituzioni politiche Piero Aimò, che dava alle stampe il volume *Bicameralismo*

---

febbraio 1963, n. 2; legge cost. 27 dicembre 1963, n. 2), è utile il rinvio a Sgrò (2010).

<sup>3</sup> Per una sintesi delle diverse proposte di riforma della Costituzione, cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Riforme Istituzionali – Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne, *Dossier di sintesi. 12 giugno 2013. Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, in <http://www.google.it/#q=dossier+di+sintesi+12+giugno+2013>.

<sup>4</sup> Così la *Commissione per le riforme istituzionali* istituita dal Presidente del Consiglio Enrico Letta l’11 giugno 2013; la citazione è tratta dall’articolo *Riforme: Quagliariello, superare bicameralismo e tagliare parlamentari*, che può leggersi in <http://www.agenparl.it/articoli/news/politica/20131015-riforme-quagliariello-superare-bicameralismo-e-tagliare-parlamentari>.

<sup>5</sup> Le ragioni dei numerosi tentativi di riforma non andati in porto sono molteplici, da ricercare all’interno del più vasto tema del “paradosso della riforma istituzionale”; cfr. Zagrebelsky (1985: 298 ss.); Id. (1986: 165 ss.), ma anche nella debole propensione al “suicidio istituzionale” del Senato. Sull’incapacità di riformare la Camera alta, comune ad altri ordinamenti, cfr. Ferrari Zumbini (2008: 159 ss.), dove si mette in evidenza come l’incapacità di riformare la Camera alta sia comune ad altri ordinamenti costituzionali (per es., quello britannico). Sta di fatto che solo oggi la struttura bicamerale del nostro Parlamento, paritaria e simmetrica, con il vincolo della doppia fiducia, è divenuta oggetto di una legge di revisione costituzionale, approvata in prima lettura dal Senato lo scorso 8 agosto 2014 (Atto Senato n. 1429), che prevede non solo il superamento del cosiddetto “bicameralismo perfetto”, ma anche una profonda modifica della composizione e delle funzioni della Camera Alta, che tra l’altro non dovrebbe essere più elettiva.

e regioni<sup>6</sup>. Dopo gli interventi di Rotelli (1967; 1976) e Occhiocupo (1975), che avevano avviato il dibattito sulla partecipazione delle Regioni all'attività parlamentare, Aimo riprendeva organicamente l'argomento e, muovendo dalle proposte di riforma del Senato regio, passava ad esaminare i lavori preparatori del Senato repubblicano, ripercorrendo in dettaglio il dibattito che aveva preceduto e accompagnato la scelta costituente del bicameralismo "perfetto". Aimo metteva, inoltre, in evidenza le contrastate, ambigue, a tratti confuse soluzioni adottate in quella sede; le spiegava alla luce di un compromesso raggiunto senza reale condivisione e quando alle convergenze costituzionali non corrispondevano più analoghe convergenze politiche tra i grandi partiti di massa; giungeva anche a verificare il funzionamento del bicameralismo "perfetto" al banco di prova della I Legislatura, fortemente caratterizzata dalla *leadership* democristiana impressa dalle elezioni del '48, e concludeva considerando fondati i timori di quei costituenti che si erano opposti alla scelta della piena parità funzionale delle due Camere<sup>7</sup>.

Nel corso delle successive fasi della storia repubblicana e, con maggiore intensità, durante la lunga transizione politico-istituzionale apertasi negli anni '90 e poi confluita, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in rafforzate opzioni federaliste, l'interesse di politici, costituzionalisti e studiosi di diritto pubblico comparato (meno di storici delle istituzioni politiche) ha alimentato un intenso dibattito sul bicameralismo e sulla riforma del Senato<sup>8</sup>, che secondo recenti orientamenti, in

---

<sup>6</sup> Aimo (1977), non sempre ricordato da politici e costituzionalisti che per «un'ampia e sistematica ricostruzione del dibattito sul bicameralismo svoltosi nell'ambito dei lavori preparatori della nuova Costituzione repubblicana». Cfr. ad esempio Pagliari (2010: 32) oppure Serrenti (2003).

<sup>7</sup> Aimo (1977: 187) ritiene confermate le critiche al cosiddetto bicameralismo perfetto, soprattutto in seguito all'andamento dei lavori parlamentari nella I Legislatura, quando si manifestava quella sorta di "effetto paradosso", rispetto alle attese dei costituenti, causato dall'omogeneità politica delle due assemblee che, per la larga maggioranza conquistata dalla coalizione centrista, avrebbe fatto del Senato «una semplice e come tale inutile controfigura della Camera dei deputati», impedendo che esso svolgesse «in modo adeguato la sua funzione di moderazione e di perfezionamento tecnico della produzione normativa».

<sup>8</sup> Si veda, tra l'altro, Castelli (2010).

parte confermati in sede di *Commissione per le riforme istituzionali* del 2013<sup>9</sup> e, confusamente, nel disegno governativo<sup>10</sup>, sembra caratterizzarsi come una “Camera delle autonomie”, simile per alcuni aspetti a scelte a suo tempo scartate dai costituenti repubblicani.

Oggi, a distanza di oltre trent’anni dal contributo di Aimo e tenendo conto del vivace dibattito che si è sviluppato nell’attuale contesto di riforma<sup>11</sup>, mi sono chiesta se riesaminare e approfondire il percorso che ha indotto i costituenti italiani del 1946-47 a optare per la struttura bicamerale del Parlamento, nella forma del bicameralismo “perfetto”, non potesse riportare alla luce profili forse sottovalutati e offrire in questa controversa congiuntura legislativa qualche spunto interessante anche per il nostro ceto politico, invaghito, in un primo tempo, da «voglie iconoclaste di federalismo» (Argondizzo 2009: 19) e, in seguito, da un ambiguo interesse *bipartisan* di spostare l’equilibrio costituzionale a favore dell’esecutivo e di mortificare la rappresentanza parlamentare (Carlassare 2012).

È su questi presupposti che sono tornata a rileggere gli Atti della Costituente sull’argomento, con l’obiettivo specifico di verificare se il bicameralismo italiano sia stato una meditata opzione politica, il frutto di un compromesso costituzionale (Volpi 1995: 578) o di convergenze tattiche o di scelte ancor-

---

<sup>9</sup> I documenti della Commissione sono pubblicati in <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-del-bicameralismo.html>.

<sup>10</sup> Il disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Senato n. 1429 ), intitolato “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, allo stato, dispone «il superamento dell’attuale sistema di bicameralismo paritario, riformando il Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Nel corso della discussione sono stati approvati alcuni emendamenti al testo definito dalla Commissione in sede referente»; così in [http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme\\_costituzionali\\_ed\\_elettorali](http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme_costituzionali_ed_elettorali) (informazioni aggiornate a martedì, 27 gennaio 2015).

<sup>11</sup> Impossibile in questa sede dar conto dei numerosi contributi dei costituzionalisti italiani su questa materia. Mi limito a rinviare, in questo stesso volume, alle acute argomentazioni di Tondi della Mura (2015).

ché non condivise almeno coerenti oppure – come è stato detto – un «approdo casuale» (De Fiore 2007: 529), precipitato di una serie quasi accidentale «di veti incrociati» (Mattarella 1983: 1162), o piuttosto il risultato di un contesto da valutare nella sua complessità storica e politica.

L'indagine si è rivelata un'utile occasione per riflettere, alla luce dell'esperienza ultrasessantennale della nostra Costituzione e delle tante novità intervenute a modifica delle istituzioni repubblicane, sulle ragioni dell'adozione di quel modello che, allora come ora, costituisce un *unicum* nell'ambito degli Stati democratici non federali (Amato 1980: 182), ma anche sulla necessità o meno di sostituirlo radicalmente e, in caso positivo, con cosa sostituirlo.

Non prenderò le mosse dal dibattito avviato in *Commissione Forti* e proseguito nella *Commissione per la Costituzione*, più nota come Commissione dei 75: altri lo hanno fatto e ad essi rinvio<sup>12</sup>. Concentrerò piuttosto l'analisi su parti, talvolta trascurate, delle discussioni sul bicameralismo, sulla funzione e composizione della seconda Camera e sul sistema elettorale per la sua formazione, svoltesi nell'Aula di Montecitorio quando il *Progetto di Costituzione* elaborato in Commissione veniva sottoposto, prima in termini generali e poi articolo per articolo, al vaglio dei costituenti.

## 2. Gli artt. 55 e 56 del Progetto: dai lavori della Commissione dei 75 al dibattito in Aula

Il 7 marzo 1947, mentre il III governo De Gasperi contava ancora sulla collaborazione tra i democristiani e le sinistre<sup>13</sup> e in Assemblea Costituente proseguiva la discussione generale sul *Progetto di Costituzione*, alle voci critiche sulla seconda

---

<sup>12</sup> Sulla fase preliminare del dibattito, su cui non mi soffermerò, si veda, tra gli altri, Macchiavello (2011), che ripercorre anche le tappe della discussione in Commissione dei 75.

<sup>13</sup> Il III governo De Gasperi, ripetendo la formula dei governi di unità nazionale antifascista, era stato il frutto della cosiddetta «crisi inutile», aperta in seguito alla scissione socialista del gennaio 1947.

Camera che si erano espresse prima di lui<sup>14</sup>, si aggiungeva quella dell'autonomista sardo Emilio Lussu che, memore dell'attività svolta nella II Sottocommissione, che aveva approvato la struttura bicamerale del futuro Parlamento repubblicano, esclamava:

Abbiamo lavorato come negri due mesi per questa seconda Camera e ne è uscito un mostro! (*Si ride*) Bisognerà adoperare i ferri per operarlo e per fargli cambiare i connotati, o addirittura per sopprimerlo<sup>15</sup>.

Il “mostro” era quello descritto dagli artt. 55 e 56 del *Progetto di Costituzione*<sup>16</sup>: una «Camera dei senatori» – così era definita – che, mediando tra le molteplici posizioni espresse dai partiti e dalle diverse “anime” in seno a un medesimo partito, si caratterizzava per essere «eletta a base regionale», per un 1/3 dai Consigli regionali, mediante elezioni di secondo grado, e per 2/3 a suffragio universale e diretto da parte di elettori ultra-venticinquenni. Prevedeva, inoltre, come eleggibili, i nati o domiciliati nella Regione di età superiore a 35 anni, selezionati in base a meriti militari e tra coloro che, per le cariche e gli uffici ricoperti o per la posizione e l'attività svolta, fossero in grado di dare – scriveva Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75, nella sua *Relazione* – «fondata presunzione di capacità politica, amministrativa, tecnica» (Ruini 1970-1971: I, LXXXIII)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Tra gli altri, prima di Lussu, era intervenuto sull'argomento il liberale Aldo Bozzi, che, benché favorevole al bicameralismo, riteneva mancassero nel *Progetto di Costituzione* elaborato dalla Commissione dei 75 «elementi netti di differenziazione» tra le due Camere; cfr. Bozzi in Atti Assemblea Costituente (= AAC), *seduta di martedì 4 marzo 1947*, 1741 (i resoconti stenografici delle sedute sono scaricabili dal Portale storico della Camera dei deputati: <http://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente#nav>).

<sup>15</sup> Lussu, in AAC, *seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947*, 1887.

<sup>16</sup> Il *Progetto di Costituzione* può leggersi, tra l'altro, in appendice a Ambrosini (2005: 74-109); per gli artt. 55 e 56 del *Progetto* si veda ivi: 85-86.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 56 del *Progetto*, eleggibili a Senatori avrebbero dovuto essere, infatti, gli elettori, nati o domiciliati nella Regione, che avessero compiuto 35 anni d'età e fossero o fossero stati: decorati al valore nella guerra di liberazione 1943-1945; capi di formazioni regolari o partigiane con grado non inferiore a comandante di divisione; Presidenti della Repubblica, Ministri o

Insomma, l'accordo raggiunto in Commissione aveva delineato una seconda Camera che non era il Senato corporativo cui aspirava la DC, né il Senato interamente territoriale voluto dai repubblicani, ma una sorta di Senato dei "migliori" che, a differenza della Camera dei deputati, rappresentativa degli interessi politici, fosse, almeno in qualche misura, rappresentativo degli interessi di categorie professionali, produttive, culturali, sindacali etc. e degli interessi del territorio<sup>18</sup>.

Va detto, peraltro, che l'art. 87 del *Progetto* (poi divenuto l'art. 94 della Carta costituzionale) non disponeva ancora l'ingresso del Senato nel circuito fiduciario, prevedendo piuttosto che la fiducia all'esecutivo dovesse essere accordata dall'*Assemblea Nazionale*, organo a sé stante (Martines 2002: 141), definito dal comunista Renzo Laconi «l'organismo collegiale che aduna le due Camere in una e che costituisce l'organo legislativo supremo del Paese»<sup>19</sup>.

I caratteri di quel Senato delineato dalla Commissione sembravano, tuttavia, aver suscitato più scontento che soddisfazione, tanto che in seguito un monocameralista convertito al bicameralismo come Lussu – che in II Sottocommissione aveva finito per proporre l'idea che il Senato fosse una «Camera delle Regioni»<sup>20</sup> – tornava a sostenere la soluzione monoca-

---

Sottosegretari di Stato; Deputati all'Assemblea Costituente o alla Camera dei Deputati, membri non dichiarati decaduti del disciolto Senato; membri per quattro anni complessivi di Consigli regionali o comunali; professori ordinari di università e di istituti superiori, membri dell'Accademia dei Lincei e di corpi assimilati; magistrati e funzionari dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni di gradi non inferiori o equiparati a quelli di consigliere di cassazione o direttore generale; membri elettivi per quattro anni di consigli superiori presso le amministrazioni centrali; di consigli di ordini professionali; di consigli di Camere di commercio, industria e agricoltura; di consigli direttivi nazionali, regionali o provinciali di organizzazioni sindacali; membri per quattro anni di consigli di amministrazione o di gestione di aziende private o cooperative con almeno cento dipendenti o soci; imprenditori individuali, proprietari conduttori, dirigenti tecnici ed amministrativi di aziende di eguale importanza.

<sup>18</sup> Il carattere regionale della seconda Camera era assicurato dalla sua composizione (ricordiamo che requisito indispensabile dei 2/3 di senatori eletti a suffragio universale diretto era l'essere nati o domiciliati nella Regione) e dall'elettorato attivo che per 1/3 era costituito dai Consigli regionali.

<sup>19</sup> Laconi, in AAC, *seduta del 5 marzo 1947*, 1787.

<sup>20</sup> Lussu aveva presentato un ordine del giorno (da ora o.d.g.) che definiva il Senato «Camera delle Regioni»; una seconda Camera che, ad

merale, preferibile a “quella seconda Camera” che – a suo dire – avrebbe pesato «sulla prima, come palle di piombo alle caviglie di un uomo libero»<sup>21</sup>; e viceversa un bicameralista convinto come Vittorio Emanuele Orlando «quasi quasi [...]» ne avrebbe fatto a meno poiché, così com’era, la considerava un doppione, incapace di svolgere con efficacia il ruolo di «freno contro la temuta onnipotenza dell’altra» Camera<sup>22</sup>. Il dibattito in Aula rappresentava, quindi, per i costituenti l’occasione per ribaltare o consolidare i risultati conseguiti in Commissione dei 75 e per rimodulare scelte tattiche e rinegoziare alleanze strategiche.

Le prime battute della discussione generale sul Senato, in realtà, avrebbero disorientato anche il più avvertito degli osservatori: accadeva pure che il monarchico Benedettini e il democristiano La Pira propugnassero una seconda Camera «integralmente sindacale», «organicamente espressiva» degli «interessi della classe operaia»<sup>23</sup>, mentre Togliatti continuava a stupire per l’arrendevolezza con cui aveva depresso le armi contro il bicameralismo. Fedele, in linea di principio, alla concezione giacobina di un’unica assemblea depositaria della sovranità popolare, indivisibile e unitaria nella sua essenza e quindi rappresentata unitariamente presso le istituzioni, il leader comunista evidenziava lo spirito di collaborazione del suo partito e l’apertura delle sinistre verso il bicameralismo, ma – diceva – «a condizione che, se vi saranno due Camere, esse siano entrambe emanazione della sovranità popolare e democraticamente espresse dal popolo»<sup>24</sup>.

---

eccezione dell’approvazione del bilancio, aveva gli stessi poteri dell’altra (Aimo 1977: 123).

<sup>21</sup> Lussu, in AAC, *seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947*, 1887.

<sup>22</sup> Orlando, in AAC, *seduta del 10 marzo 1947*, 1936.

<sup>23</sup> Benedettini, in AAC, *seduta dell’8 marzo 1947*, 1927; La Pira, in AAC, *seduta dell’11 marzo 1947*, 1990.

<sup>24</sup> Togliatti, in AAC, *seduta dell’11 marzo 1947*, 1997, che preliminarmente affermava: «In linea di principio, siamo contrari a un sistema bicamerale; abbiamo però detto sin dall’inizio che non avremmo fatto di questa nostra posizione motivo di conflitto. Vogliamo guardare non alla forma, ma alla sostanza: accettiamo quindi anche un bicameralismo, ma a condizione che, se vi saranno due Camere, esse siano entrambe emanazione della sovranità popolare e democraticamente espresse dal popolo. Per questo aspetto, non ci sembra accettabile l’articolo 56 che stabilisce le categorie degli eleggibili a se-  
188

Questa posizione era stata sostenuta in Sottocommissione e, dopo un'iniziale vittoria del centro-destra, era stata alla base del parziale successo conseguito dal PCI che, grazie ad eterogenee alleanze, aveva ottenuto prima che fosse respinta la proposta DC (votata anche dai qualunquisti) di far eleggere il Senato, almeno in parte, da collegi elettorali costituiti su base professionale o di categoria<sup>25</sup>. In seguito, dopo la sua spregiudicata adesione alla proposta di liberali, monarchici e demolaburisti (proposta Grassi-Bozzi-Marinaro-Cevolotto-Molè) che prevedeva un ritorno al collegio uninominale, Togliatti riusciva a far approvare, con i voti di tutte le sinistre, PSLI compreso, la proposta di Umberto Nobile, l'eroe delle trasvolate al Polo Nord eletto come indipendente nelle liste del PCI, che, dopo opportune modifiche, prevedeva l'elezione dei 2/3 della seconda Camera «a suffragio universale diretto da parte di tutti gli elettori» che avessero superato il 25° anno di età<sup>26</sup>.

Dicevamo: parziali successi. Evidentemente, però, i comunisti aspiravano a intese più vantaggiose che, attraverso il suffragio universale e un'origine esclusivamente elettiva della seconda Camera, potessero garantire nei due rami del Parlamento il medesimo equilibrio politico.

---

natore. Attraverso queste categorie vediamo ricomparire ancora una volta il sistema del censo. Abbiamo fatto un'inchiesta in una delle province italiane per determinare, sulla base dell'articolo 56, quanti eleggibili a Senatore potrebbe avere un partito il quale sia il partito delle classi possidenti e quanti ne potrebbe avere un partito, come il nostro, che sia il partito delle classi lavoratrici. Il rapporto è di uno a dieci, e credo che, in altre province, specie nel Meridione, sarebbe ancora più sfavorevole».

<sup>25</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione (= ACCC), II Sottocommissione, *seduta di martedì 15 ottobre 1946*, 352.

<sup>26</sup> ACCC, Adunanza plenaria, *seduta antimeridiana di venerdì 31 gennaio 1947*, 250. La proposta Nobile veniva approvata con votazione per appello nominale e con lo scarto di un voto (29 a favore e 28 contrari).

### *3. Il dibattito in Aula sul Titolo I della Parte II del Progetto dopo le svolte politiche del '47*

Esaurita la discussione generale sul *Progetto di Costituzione*, il 10 settembre 1947 l'Aula di Montecitorio iniziava l'esame del Titolo I della Parte seconda intitolato *Il Parlamento*.

Molti equilibri politici, però, erano mutati dall'inizio di quel dibattito. A gennaio, la “crisi di palazzo Barberini” aveva determinato la scissione socialista, indebolendo il PSIUP e modificando i rapporti di forza tra i partiti di massa. Alla fine di maggio, poi, la crisi di governo aveva avuto il suo esito nella formazione del IV governo De Gasperi, con l'estromissione delle sinistre dall'esecutivo e la definitiva rottura dei governi di unità nazionale antifascista. Di conseguenza, gli ex alleati erano diventati più diffidenti tra loro e, anche se la collaborazione in sede costituente continuava, l'atteggiamento dei tre grandi partiti verso i modi di funzionamento delle future istituzioni repubblicane ovviamente non sarebbe stato più lo stesso.

Calava sull'Assemblea Costituente il cosiddetto “velo d'ignoranza” e, con esso, l'esigenza di regole che, anche a discapito della governabilità, garantissero le future opposizioni da colpi di mano della maggioranza prescelta dal corpo elettorale. In una situazione – secondo Roberto Bin «irripetibile» – in cui «i membri dell'Assemblea costituente non avevano alcuna possibilità di predire l'esito delle prime elezioni politiche che avrebbero avviato l'ordinario corso della nuova vita costituzionale italiana» (Bin 2002: 18-19)<sup>27</sup>, in particolare le sinistre ab-

---

<sup>27</sup> Bin mutua l'espressione da John Rawls e citando Maranini (1967), con riferimento ai costituenti, aggiunge: «Erano dominati dal “bisogno di trovare una garanzia valida per gli stessi gruppi minori e per quei gruppi che minori [potevano] diventare, contro i pericoli di sopraffazione. Questo bisogno, nella condizione di incerto e precario equilibrio politico nella quale si svolgevano i lavori della costituente, era molto sentito [...] Nessun gruppo era certo di avere domani la maggioranza, e nessun gruppo voleva per conseguenza rimettersi *senza difesa* a ordinamenti che spianassero la strada alla dittatura immediata e attuale della maggioranza, e cioè di qualche oligarchia momentaneamente investita dell'autorità della maggioranza» (ivi: 19). Da queste premesse, la Costituente, scrivendo le regole del gioco prima che il gioco avesse inizio e senza la lente deformante del tornaconto di partito, preferiva, in un contesto in cui la paura di soccombere avrebbe avuto il meglio sul desiderio

bandonavano la difesa di tutti quei meccanismi che avrebbero potuto favorire la supremazia del Parlamento, luogo della sovranità popolare e proiezione, grazie alle opzioni proporzionalistiche, dei futuri esecutivi. Tentavano, piuttosto, con tattiche mirate, di introdurre in Costituzione ostacoli a ogni forma di decisionismo e, pertanto, non solo garanzie che legittimassero le minoranze a rientrare, rispetto ai nodi più importanti della vita delle istituzioni, nell'area della partecipazione alle decisioni politiche, ma anche un Senato configurato come seconda *chance* per capovolgere risultati non condivisi o per rallentare i processi decisionali.

In tale contesto, invece, la DC insisteva sull'idea di un Senato corporativo delle categorie economiche, professionali e culturali<sup>28</sup>, che rappresentasse gli interessi di quelle venivano definite le «forze vive del Paese»<sup>29</sup>. Era una posizione che trovava fondamento nella dottrina sociale cattolica (Bruno 1980: 122), divenendo uno dei pilastri sia del vecchio partito popolare che del programma della DC (ivi: 119-120), ma che, alla luce dei nuovi, incerti equilibri maturati nel '47, veniva sostenuta anche perché garante di un Senato più conservatore e capace di contrapporsi a una prima Camera eventualmente sbilanciata a sinistra.

Di contro, i liberali, per bocca di Alfonso Rubilli, rievocato il fantasma della Camera dei fasci e delle corporazioni, respingevano questa soluzione. Caldeggiavano, invece, una seconda Camera per  $\frac{3}{4}$  elettiva e lasciata «agli uomini di partito», ma

---

di imporsi, fa prevalere il garantismo sul decisionismo e la governabilità, e pertanto anche un modello di Senato configurato come "Camera di riflessione", il cui carattere già tendenzialmente paritario e indifferenziato, veniva accentuato dalla legge elettorale n. 29/1948 (Ainis 2011: 228). Nella stessa direzione andava l'impegno di Dossetti sulle modalità d'elezione del Senato per impedire il collegio uninominale, ripristinando il proporzionale (Scoppola 1997: 227-228).

<sup>28</sup> Codacci Pisanelli, in AAC, *seduta di mercoledì 10 settembre 1947*, 45-48; Clerici, in AAC, *seduta pomeridiana di giovedì 11 settembre 1947*, 111-118.

<sup>29</sup> Ambrosini, in AAC, *seduta pomeridiana di martedì 16 settembre 1947*, 211-220, il quale precisava: «Noi intendiamo riferirci agli interessi, alle forze vive del Paese, alla produzione, al lavoro in tutte le sue manifestazioni, con particolare riguardo [...] alle forze del lavoro qualificato ed intellettuale» (ivi: 216).

per  $\frac{1}{4}$  riservata al capo dello Stato che avrebbe designato persone «elevatissime per studi e per qualità superiori di mente», figure di prestigio non organizzate in partiti e che tuttavia avrebbero potuto così «partecipare all'attività ed alla vita politica parlamentare italiana» contribuendo «all'avvenire ed al benessere della Nazione»<sup>30</sup>.

Altro punto centrale della proposta liberale era poi il sistema elettorale da adottare per i  $\frac{3}{4}$  elettivi, tale da differenziare ulteriormente la composizione della seconda Camera. Al riguardo, l'anziano avvocato avellinese retoricamente domandava: «siamo o non siamo d'accordo che questo Senato debba essere una Camera ugualmente elevata, per prestigio e per dignità, a quella dei deputati? Siamo d'accordo che essa non deve essere una inefficace riproduzione della Camera dei deputati?» e, dopo un'articolata argomentazione, per evitare i rischi di un inutile *bis in idem*, posta la necessità di trovare adeguati elementi di diversificazione tra le due Camere, affermava: «Un primo mezzo al riguardo è in quel quarto di riserva, e per gli altri tre quarti bisogna preferire il collegio uninominale»<sup>31</sup>.

Chiamava quindi in causa i comunisti, ricordando che la proposta di ricorrere, per la formazione del Senato, al sistema maggioritario con collegio uninominale era stata avanzata proprio da Togliatti<sup>32</sup>: «È stato lui che la fece; però durò una giornata [...] perché se ne pentì da un giorno all'altro? Che sognò la notte?».

Secca, arrivava la replica di Togliatti: «Non vi ho rinunciato»; e visto che Rubilli insisteva dicendo: «Io l'ho appresa da lei, l'ho accolta e la faccio mia, riproducendola», Togliatti, gelido, ripeteva: «Non vi ho rinunciato ancora»<sup>33</sup>.

Poche battute, dette quasi per tacitare l'anziano esponente liberale, che invece avrebbero segnato il corso dei successivi eventi. Ma ne parleremo tra poco.

---

<sup>30</sup> Rubilli, in AAC, *seduta di venerdì 12 settembre 1947*, 130-136 (in particolare 135-136).

<sup>31</sup> Ivi: 136.

<sup>32</sup> Si veda *supra*, nt. 24.

<sup>33</sup> Togliatti, in AAC, *seduta di venerdì 12 settembre 1947*, 136.

Era chiaro, comunque, che le sinistre stavano invertendo la rotta della conciliante collaborazione con la DC mantenuta in Commissione dei 75. Se, nella seduta dell'11 settembre 1947, il socialista Jacometti, tenace monocameralista, aveva inveito con forza contro la «Camera antidemocratica» del *Progetto*<sup>34</sup>, il giorno dopo il comunista La Rocca, scartate – appunto perché prive del «suggello democratico» – sia la tesi della rappresentanza organica degli interessi che qualsiasi criterio di formazione della seconda Camera che non fosse il risultato del suffragio universale, citava l'opinione di una delle figure-simbolo dell'Italia liberale, il Cavour, il quale riteneva si potessero differenziare i due organi legislativi «soltanto con l'imporre ai candidati alcune condizioni di eleggibilità e col variare la composizione dei collegi elettorali e con l'aumentare la durata del mandato dell'eletto»<sup>35</sup>. Lanciando un insperato *assist* ai liberali, La Rocca concludeva il suo intervento dichiarandosi favorevole, per differenziare le due Camere, ad adottare «secondo il criterio dello stesso Cavour [...] un diverso modo di reclutamento» dei senatori, obiettivo raggiungibile «per esempio, con l'adozione del collegio uninominale»<sup>36</sup>.

La «convinta» adesione, per l'elezione dei senatori, a un sistema considerato dai comunisti anacronistico e conservatore per l'elezione dei deputati induce a ritenere che stessero definendo una nuova tattica. C'è da credere che quell'insolita alleanza con la destra liberale stesse diventando ai loro occhi la strada migliore da percorrere per mettere in minoranza la DC in questo nuovo corso dei lavori costituenti.

Durante la discussione generale, il collegio uninominale raccoglieva anche il consenso del qualunque siciliano Russo Perez<sup>37</sup>. Deciso era invece il dissenso di Emilio Lussu che, tornato alle originarie posizioni radicali intese a respingere la stessa idea di una seconda Camera, si opponeva anche al col-

---

<sup>34</sup> Jacometti, in AAC, *seduta pomeridiana di giovedì, 11 settembre 1947*, 120-122, definiva il Senato anche «Camera della paura», voluta cioè per «impedire alle forze popolari di far valere il proprio pensiero; perché si ha paura della politica delle masse, della politica popolare» (ivi: 120).

<sup>35</sup> La Rocca, in AAC, *seduta di venerdì 12 settembre 1947*, 142-149.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Russo Perez, in AAC, *seduta del 15 settembre 1947*, 195.

legio uninominale, che – affermava – non avrebbe più dovuto tornare in Italia se si fosse voluto elevare la «coscienza politica nazionale»<sup>38</sup>. Proporzionalisti convinti, oltre ai democristiani, restavano anche i repubblicani i quali, nel presentare l'o.d.g. Macrelli, dalla accentuata matrice regionalista<sup>39</sup>, sottolineavano con un «naturalmente» la proposta di far eleggere i 2/3 del Senato a suffragio universale e con il sistema proporzionale<sup>40</sup>.

L'orientamento comunista favorevole alla «elezione della seconda Camera a suffragio universale col sistema uninominale, in base a determinati requisiti di eleggibilità» veniva ribadita pure dal giovane Antonio Giolitti il quale, nell'illustrare l'o.d.g. presentato anche a nome del suo gruppo<sup>41</sup>, precisava le ragioni del PCI circa l'opportunità di una seconda Camera: «L'esigenza [...] è quella di una maggiore ponderazione e com-

---

<sup>38</sup> Lussu, in AAC, *seduta del 15 settembre 1947*, 202.

<sup>39</sup> L'o.d.g. Macrelli era del seguente tenore: «L'Assemblea Costituente, considerata la convenienza del sistema bicamerale; ritenuto che – in coerenza con l'adozione dell'ordinamento regionale – la seconda Camera deve essere eletta su base regionale; delibera che il Senato della Repubblica sia costituito secondo i seguenti criteri: 1°) a ciascuna Regione sia attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti; 2°) un terzo dei senatori assegnati a ciascuna Regione sia eletto dal Consiglio regionale ed il resto a suffragio universale; 3°) sia attribuita al Presidente della Repubblica la nomina di un ristretto numero di senatori (10-15); 4°) per l'eleggibilità a senatore sia fissata l'età di 40 anni; 5°) la libertà di scelta dei senatori non sia limitata mediante indicazione di categorie».

<sup>40</sup> Macrelli, in AAC, *seduta del 17 settembre 1947*, 256-259.

<sup>41</sup> L'o.d.g. disponeva: «L'Assemblea Costituente, considerato che la II Parte della Costituzione deve fondare un ordinamento della Repubblica tale da garantire la realizzazione del sistema di diritti e doveri sanciti nella I Parte e tale da soddisfare ai due requisiti essenziali della democraticità e della efficienza delle istituzioni parlamentari; ritiene che la seconda Camera debba trarre origine dalla volontà direttamente espressa dall'intero corpo elettorale, secondo un sistema che permetta il miglior apprezzamento dei requisiti personali; afferma che una seconda Camera di tipo corporativo sarebbe contraria allo sviluppo e al funzionamento delle istituzioni parlamentari in senso veramente democratico e moderno; afferma altresì che una seconda Camera di tipo regionalistico si giustificerebbe solo ove le autonomie regionali avessero quel carattere federalistico che non è stato accolto nella Costituzione; delibera che la seconda Camera venga eletta a suffragio universale col sistema uninominale e in base a determinati requisiti per l'elettorato passivo, tali però da non incidere sul carattere democratico della Camera stessa e da assicurarne la composizione più adeguata ai suoi fini»; l'o.d.g. Giolitti si legge in AAC, *seduta pomeridiana di mercoledì 17 settembre 1947*, 273-274.

petenza nell'opera legislativa, tale da realizzare al tempo stesso una piena efficienza ed una assoluta democraticità dell'istituto parlamentare»<sup>42</sup>. Un'efficienza garantita, insieme alla democraticità, dal suffragio universale perché, assicurando una composizione non dissimile, nei rapporti di forza tra i partiti, da quella della prima Camera, avrebbe eliminato o comunque ridotto le cause di un eventuale conflitto tra i due rami del Parlamento (Aimo 1977: 154-155).

L'o.d.g. Giolitti rendeva, inoltre, manifesta un'altra svolta del suo partito rispetto alla condotta tenuta durante i lavori in Commissione dei 75, ovvero l'ostilità verso il rapporto Regioni-Senato. Vi si leggeva, infatti: «una seconda Camera di tipo regionalistico si giustificerebbe solo ove le autonomie regionali avessero quel carattere federalistico che non è stato accolto nella Costituzione»; il che può spiegarsi – come ha osservato Aimo – con il nuovo obiettivo perseguito dal PCI «di accentuare l'eguaglianza strutturale delle due Camere» (*ibidem*).

Insomma, tutto nell'atteggiamento dei comunisti faceva presagire il consolidarsi della singolare alleanza con le destre su quello che diventava il nuovo criterio di differenziazione fra le due Camere: il sistema elettorale maggioritario con collegio uninominale.

E infatti, mentre il voto di un o.d.g. democristiano (Piccioni e Moro) – tendente a impegnare l'Assemblea sulla necessità di integrare la rappresentanza politica con quella degli interessi «mediante elezioni a doppio grado» – registrava l'isolamento della DC, che racimolava appena 166 voti favorevoli, tutti democristiani ad eccezione di due voti qualunque e uno del gruppo misto<sup>43</sup>, il 7 ottobre 1947, sul sistema elettorale per il Senato si raggiungeva un punto di non ritorno.

---

<sup>42</sup> Giolitti, *ibidem*, 274-278 (in particolare 276).

<sup>43</sup> I due voti qualunque erano di De Falco e Fresa e quello del gruppo misto era di De Martino. I voti contrari erano 213 e 2 gli astenuti. Vedi AAC, *seduta di martedì 23 settembre 1947*.

#### 4. *L'ordine del giorno Nitti: storia di una sconfitta democristiana e dei tentativi per ribaltarla*

Veniva, infatti, approvato, con 190 voti contro 181, un o.d.g. presentato dal liberale Francesco Saverio Nitti e da altri diciotto firmatari, espressione di una variegata coalizione di destra e di sinistra, che mirava a impegnare l'Assemblea Costituente sull'idea di un Senato eletto «con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale»<sup>44</sup>.

La preferenza per quella modalità di elezione passava con il voto di liberali, monarchici, qualunque, demolaburisti e comunisti, cui peraltro i socialisti, a dispetto delle iniziali esitazioni, non facevano mancare il loro sostegno e cui probabilmente si erano aggiunti anche alcuni voti del PSLI<sup>45</sup>.

Niente di casuale, quindi, ma il perfezionamento e la conclusione di un piano maturato a cominciare dalle prime battute della discussione generale sul Parlamento per assestare – così titolava “l'Unità” il giorno dopo – «una nuova sconfitta democristiana nel dibattito costituzionale»<sup>46</sup> e per mettere una pietra tombale sulla tesi, perorata ancora da DC e PRI, di una seconda Camera con un numero fisso di senatori per ciascuna Regione, eletti, per il richiamo alla “base regionale”, con votazione indiretta da parte dei Consigli regionali.

---

<sup>44</sup> Cfr. ACC, *seduta di martedì 7 ottobre 1947*, pp. 976-978. L'o.d.g. era stato sottoscritto, nell'ordine, dagli onorevoli Nitti (UDL), Rubilli (UDL), Persico (PSLI), Laconi (PCI), Gullo Fausto (PCI), Quintieri Quinto (UDN), Nasi (DL), Bozzi (UDN), Grieco (PCI), Togliatti (PCI), Cifaldi (UDN), Reale Vito (UDN), Vigna (PSIUP), Molè (DL), Perrone Capano (UDN), Basile (DL), Russo Perez (UQ), Dugoni (PSIUP) e Colitto (UQ).

<sup>45</sup> Di sicuro non il voto di Lami Starnuti il quale, oltre ad aver presentato, con altri compagni di partito, un contrapposto o.d.g. che prospettava il suffragio universale e diretto, ma «con sistema proporzionale e per circoscrizioni regionali» (vedi AAC, *seduta 25 settembre 1947*), in seguito avrebbe, esplicitamente dichiarato di aver votato contro l'o.d.g. Nitti; cfr. Lami Starnuti, in AAC, *seduta pomeridiana di mercoledì 8 ottobre 1947*, 1017. Un'analisi e conseguente ipotetica ripartizione dei voti tra i deputati che avevano preso parte alla votazione del 7 ottobre lascerebbe, tuttavia, credere che ai 190 voti si sia pervenuti anche con l'appoggio dei socialdemocratici (uno dei quali, Persico, era oltretutto tra i firmatari dell'o.d.g. Nitti).

<sup>46</sup> Così “l'Unità” dell'8 ottobre 1947.

Da quel momento in poi le decisioni adottate dai costituenti a conclusione dell'esame dei vari commi dell'art. 55 del *Progetto* (composizione del Senato) avrebbero dovuto essere compatibili con la formulazione dell'o.d.g. Nitti (Aimo 1977: 163). La discussione, invece, si riaccendeva più rissosa che mai.

Il repubblicano Perassi, infatti, malgrado una decina di giorni prima (precisamente, il 25 settembre 1947) un suo ordine del giorno, destinato a vincolare l'Assemblea sulla decisione che i senatori dovevano «essere eletti nel numero di tre per ogni Regione dal Consiglio regionale e per il resto da delegati eletti a suffragio universale [...]»<sup>47</sup>, fosse stato respinto, obiettava che quella reiezione significava che era stato respinto non il principio dell'elezione indiretta dei senatori da parte dei Consigli regionali, ma solo la proposta concreta che tre senatori per Regione dovevano essere eletti da tali assemblee. Di conseguenza, a suo dire, poteva ancora proporsi all'Assemblea che «il resto dei senatori assegnati a ciascuna Regione fosse eletto col sistema che era stato indicato, cioè elezione indiretta con quei certi criteri stabiliti» e non era in ogni caso precluso votare sulle altre parti dell'art. 55, e in particolare sul 1° comma relativo al principio che il Senato era costituito su base regionale<sup>48</sup>.

In realtà, se sul secondo punto i dubbi erano leciti, era plausibile invece che dal rigetto dell'o.d.g. Perassi, che prevedeva un'elezione di secondo grado, e dalla successiva approvazione dell'o.d.g. Nitti, favorevole all'elezione diretta, dovesse desumersi senza esitazione la preclusione a riproporre all'Assemblea, sotto ogni altra forma, l'idea di una quota di senatori designati dai Consigli regionali. Evidentemente, però, la sconfitta non era stata accettata da repubblicani e democristiani, intenzionati a provare tutte le vie possibili pur di rimettere in gioco la rappresentanza delle Regioni in Senato.

Alla discussione, accesa nei toni, segnata da astiosi “botte e risposta” e a tratti interrotta da proteste e da rumorosi commenti dell'Aula, interveniva tra gli altri il monarchico Ro-

---

<sup>47</sup> AAC, *seduta pomeridiana di giovedì 25 settembre 1947*, 539.

<sup>48</sup> Perassi, in AAC, *seduta di martedì 7 ottobre 1947*, 979 ss.

berto Lucifero che non esitava a lanciare a Perassi e ai suoi sostenitori un'accusa, ovviamente applaudita dalla sinistra: «succede – tuonava Lucifero – che [...] non si sa perdere, e che chi in una questione è rimasto soccombente, cerchi di trovare il modo di far rientrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta»<sup>49</sup>.

Quell'accusa rendeva gli animi più esacerbati. Ne risentivano i successivi interventi, confermando il contrasto tra quei fronti che si erano già misurati l'uno contro l'altro nella votazione dell'od.g. Nitti: da una parte repubblicani, autonomisti e democristiani e dalla parte opposta tutti gli altri.

Tra i due schieramenti, si levava però, equidistante, la voce del costituzionalista democristiano Costantino Mortati, il quale conveniva che l'approvazione dell'o.d.g. Nitti dovesse considerarsi di ostacolo a nuove proposte volte ad «affidare la scelta di un'aliquota di senatori ai Consigli regionali»<sup>50</sup>. Ciò posto, però, affermava che nessuna preclusione era intervenuta, in ragione di quel voto, riguardo ai contenuti dei primi due commi dell'art. 55 del *Progetto*.

Formulata così da sopire ogni dubbio sull'elezione diretta e con collegio uninominale dei senatori, la questione al comunista Laconi sembrava posta «in termini chiari, onesti ed esatti»<sup>51</sup>, tali cioè da aprire la strada al superamento di quel punto morto, ma non in quella stessa seduta, in cui la discussione proseguiva con astiosità.

E infatti dall'*impasse* si usciva finalmente l'indomani e proprio grazie all'appoggio dei comunisti. Nella seduta antimeridiana dell'8 ottobre, Togliatti interveniva per dichiarazione di voto, annunciando a nome del suo gruppo di essere favorevole all'emendamento Mortati che riaffermava, al 1° comma, la «base regionale» del Senato della Repubblica. E spiegava anche il perché: ciò – diceva il leader comunista –

allo scopo di sottolineare che non vediamo contraddizione formale in questa formulazione; per dire cioè che noi consideriamo che il voto di questa formula non annulla i risultati acquisiti con la votazione di

---

<sup>49</sup> Lucifero, in AAC, *seduta del 7 ottobre 1947*, 982.

<sup>50</sup> Mortati, in AAC, *seduta del 7 ottobre 1947*, 987.

<sup>51</sup> Laconi, *ibidem*, 989.

ieri, cioè che il voto per l'elezione dei senatori dovrà essere diretto e sulla base del collegio uninominale<sup>52</sup>.

Era così approvata, per appello nominale, con 294 voti favorevoli e 86 contrari<sup>53</sup>, la formula «*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale*»; in realtà, una formula «vaga e imprecisa» che stabiliva un labile collegamento tra ordinamento regionale e seconda Camera; un richiamo generico che nel tempo sarebbe stato interpretato proprio nel senso, già indicato da Nitti, che la Regione doveva essere intesa come «circo-scrizione entro cui» si sarebbero svolte le elezioni dei senatori<sup>54</sup>.

In nome della «coscienza unitaria del paese», ogni altro riferimento al concetto di una Camera rappresentativa degli interessi territoriali sarebbe stato abbandonato, compreso il requisito di essere nati o domiciliati nella Regione. Quanto alle altre norme, veniva approvato senza particolari difficoltà il criterio di attribuzione a ciascuna Regione di un senatore ogni 200.000 abitanti, nonché il numero minimo di sei senatori per Regione, ad eccezione della Valle d'Aosta che ne avrebbe avuto solo uno.

La concordia tuttavia era solo apparente. Come acque carsiche, il tentativo democristiano di rimettere in discussione il collegio uninominale riemergeva in superficie evidenziando quanto stesse a cuore ai democristiani ribaltare l'esito del voto sull'o.d.g. Nitti, che – dopo quello sull'indissolubilità del matrimonio<sup>55</sup> – era il secondo scacco subito dalla DC.

La discussione era nuovamente sollevata da Mortati il quale, a proposito dell'inserimento in Costituzione del sistema elettorale del Senato, chiedeva che si adottasse lo stesso crite-

---

<sup>52</sup> Togliatti, in AAC, *seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947*, 1003-1004.

<sup>53</sup> Votavano contro i socialisti, i socialdemocratici, i liberali, i qualunquisti e anche qualche comunista poco ossequioso della disciplina di partito, come Umberto Nobile (che, come si è detto, era un indipendente eletto nelle liste del PCI).

<sup>54</sup> In questa direzione Temistocle Martines, secondo cui «le regioni costituiscono le maggiori circoscrizioni nel cui ambito si svolgono le operazioni elettorali» (Martines 2002 [1978]: 151).

<sup>55</sup> Lo ricordava Moro, in AAC, *seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947*, 1022.

rio assunto per la Camera dei deputati, sottraendo perciò alla materia costituzionale le modalità di svolgimento delle elezioni e affidandole alle future leggi elettorali, e ciò per le stesse ragioni a suo tempo condivise a proposito della formazione della prima Camera, ovvero per consentirne l'eventuale modifica con legge ordinaria. A sostegno di questa posizione interveniva Aldo Moro, proponendo che si votasse nuovamente sulle singole affermazioni dell'o.d.g. Nitti. Era di nuovo *bagarre*, che sfociava in estenuanti discussioni di carattere procedurale sul valore da dare al voto dell'Assemblea sugli ordini del giorno.

Dopo un tentativo di Renzo Laconi di minimizzare i termini dello scontro, sarebbe stato un altro autorevole comunista, Umberto Terracini, a chiudere le polemiche che da due giorni inchiodavano l'Assemblea sulla controversa materia della composizione del Senato. Avvalendosi delle sue facoltà di presidente dell'Assemblea, Terracini stabiliva che, riguardo all'ultimo comma dell'art. 55, l'Assemblea aveva già deliberato,

decidendo che il Senato sia eletto mediante suffragio diretto ed universale; mentre non si includerà nel testo costituzionale la parte dell'ordine del giorno [Nitti] che si riferisce al sistema del collegio uninominale, in armonia a quanto l'Assemblea ha fatto per il sistema di elezione della Camera<sup>56</sup>.

Respinto l'emendamento Conti che proponeva di ridurre l'età dagli elettori del Senato da 25 a 21 anni, l'art. 55 era approvato nella seguente stesura:

*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.*

*Il numero dei senatori è determinato in ragione di uno ogni 200 mila abitanti, o frazione superiore ai 100 mila, attribuendosi però a ciascuna Regione un numero minimo di sei senatori.*

*La Valle d'Aosta ha un solo senatore.*

*I senatori sono eletti a suffragio universale diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.*

Un testo che, dopo le modifiche del Comitato di redazione, avrebbe integrato il contenuto degli artt. 57 e 58 della Co-

---

<sup>56</sup> Terracini, in AAC, *seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947*, 1023.

stituzione italiana, votata il 22 dicembre 1947 a larghissima maggioranza (453 voti contro 62).

##### 5. *Qualche considerazione conclusiva*

A conclusione di uno tra i dibattiti più lunghi e contrastati del periodo costituente, era, infine, prevalsa, a maggioranza, l'esigenza di una seconda Camera con parità di funzioni, composta in modo pressoché identico alla prima e con pochi elementi di distinzione<sup>57</sup>: la presenza nella Camera alta di una ristretta componente di senatori a vita di nomina presidenziale; l'indicazione di diversi sistemi elettorali per Camera e Senato; i differenti requisiti di elettorato attivo e passivo e – frutto di un *blitz* democristiano sostenuto da liberali e monarchici (emendamento Clerici-Corbino-Lucifero) – la diversa durata del mandato (cinque anni per la Camera e sei per il Senato). Una previsione, quest'ultima, che per la DC, sconfitta su altri fronti, rappresentava una garanzia contro brusche svolte di indirizzo politico (Carlassare 2001:327), ma che nel 1953, in piena *conventio ad excludendum* (VII governo De Gasperi DC-PRI), sarebbe stata “cancellata di fatto” con lo scioglimento anticipato del Senato<sup>58</sup>, per essere infine “cancellata di diritto” nel 1963, con la cosiddetta “piccola riforma del Senato”<sup>59</sup>.

Un Senato che aveva perso così i tratti corporativi e autonomistici cui aspiravano i cattolici e i repubblicani. Nella particolare situazione di incertezza politica in cui nasceva la nostra Costituzione e grazie alle abili mosse e alle spregiudicate intese delle ali estreme dell'Assemblea, il Senato della Repubblica era stato infine configurato in funzione garantista, come

---

<sup>57</sup> Cfr. la sintesi del presidente Ruini, in AAC, *seduta pomeridiana del 9 ottobre 1947*, 1066.

<sup>58</sup> Allora si addussero motivi tecnici che celavano invece ragioni politiche (Carlassare 2001: 335-336). Va, infatti, ricordato che, ai sensi della III Disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la prima composizione, il Senato era formato anche da una componente *non elettiva*. Un «Senato che – osserva Carlassare – i democristiani avevano definito riottoso e ingovernabile» (ivi: 336).

<sup>59</sup> Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 (*Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione*).

“Camera di riflessione” che, se “poteva” rallentare il procedimento di formazione delle leggi<sup>60</sup>, avrebbe però assicurato alla legge «una sua maggiore elaborazione e un maggiore suo perfezionamento»<sup>61</sup>.

In seguito anche la dottrina costituzionalista avrebbe detto che il bicameralismo “perfetto” introdotto in Costituzione rispondeva «al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica» (Paladin 1998: 286) della funzione legislativa ed era «una garanzia contro il rischio di una legislazione affrettata consentendo la possibilità di un riesame e quindi di una revisione da parte della seconda Camera» (De Vergottini 1999: 493).

Come si diceva all’inizio, oggi, dopo che ai fallimenti di età liberale si sono sommati gli altri fallimenti registrati in età repubblicana, la riforma del Senato sembra arrivata a metà del suo percorso, generando tuttavia forti perplessità non foss’altro per l’incoerenza (Tondi della Mura 2014) con cui gli obiettivi annunciati sembrano trovare attuazione in un testo che, giunto alla prima lettura, viene proposto, da parte governativa, come un forziere blindato e intangibile.

Mi chiedo allora se nell’attuale contesto di crisi economica ma anche etica, dove il *Paese reale* trova sempre minore rappresentanza nel *Paese legale*, sia proprio quella proposta dall’esecutivo Renzi la migliore e unica strada da seguire. A parte le opinabili “forzature” regolamentari adottate in Senato per superare l’ostruzionismo delle opposizioni, evitando al contempo un vero dialogo e un approfondito dibattito parlamentare sulla riforma, mi chiedo se, in un contesto politico-istituzionale così “liquido” e forse eccessivamente pragmatico e a tratti oscuro come quello attuale, le pur singolari caratteristiche del nostro bicameralismo paritario e simmetrico non

---

<sup>60</sup> Utilizzo il periodo ipotetico perché convinta che, quando la volontà politica – vera depositaria dei tempi di approvazione di una legge – non lo ha impedito, alcune normative sono state approvate con estrema rapidità. Un esempio per tutte: la legge Basaglia (legge n. 180 del 13 maggio 1978 intitolata *Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*), approvata in soli 24 giorni.

<sup>61</sup> Laconi, in AAC, *seduta pomeridiana del 24 settembre 1947*, 471.

potrebbero ancora svolgere quella funzione di garanzia utile oggi come e più di ieri.

Ovviamente con alcuni necessari correttivi di rango non costituzionale, capaci di assicurare governabilità (ad esempio, attraverso la legge elettorale) e speditezza nelle decisioni (ad esempio, con interventi nei regolamenti parlamentari), ma anche sgombrando il campo, in tanta euforia riformista, dall'idea che sia sufficiente introdurre nuove architetture costituzionali per rendere più celeri le procedure di formazione delle leggi, che il più delle volte sono state rallentate con finalità cinicamente dilatorie da legislatori che hanno solo abusato del "vecchio" bicameralismo italiano.

### Bibliografia

- AIMO PIERO, 1977, *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e trasformazione di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano: Edizioni di Comunità.
- AINIS MICHELE, 2011, *L'assedio. La Costituzione e i suoi nemici*, Milano: Longanesi.
- AMATO GIULIANO, 1980, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna: il Mulino.
- AMBROSINI GIANGIULIO, 2005, *Introduzione a Costituzione italiana*, Torino: Einaudi, pp. 74-109.
- ARGONDISSIMO DOMENICO, 2009, "Razionalizzare il parlamentarismo", *Quaderni Costituzionali* (<http://www.forumcostituzionale.it>).
- BIN ROBERTO, 2002, *Capire la Costituzione*, nuova ed. aggiornata, Roma-Bari: Laterza.
- BRUNO FERNANDA, 1980, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in Ugo De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna: il Mulino, pp. 59-178.
- CALABRÒ VITTORIA AND COCCHIARA MARIA ANTONELLA, 2015, "The form of parliamentary government and 'perfect' bicameralism in Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents' choices (1946-47)", *Parliaments, Estates and Representation*, n. 35.1, pp. 84-108.
- CARLASSARE LORENZA, 2001, *Un bicameralismo discutibile*, in Luciano Violante (a cura di), *Il Parlamento*, con la collaborazione di F. Piazza, *Storia d'Italia*, Annali 17, Torino: Einaudi, pp. 325-355.

- CARLASSARE LORENZA, 2012, “A proposito di riforme”, *Rivista AIC*, 2, (<http://www.rivistaaic.it/a-proposito-di-riforme.html>).
- CASTELLI LUCA, 2010, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova: Cedam.
- DE FIORES CLAUDIO, 2007, “Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia”, *Politica del diritto*, n. 38, 4, pp. 527-568, doi: 10.1437/26305.
- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, 1999, *Diritto costituzionale comparato*, 5ª ed., Padova: Cedam.
- FERRARI ZUMBINI ROMANO, 2008, *La difficoltà del cambiamento*, in Carmela Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma: Luiss University Press, 2008, pp. 159 ss.
- MACCHIAVELLO ANDREA, 2011, “Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il dibattito in Assemblea Costituente”, *Studi Urbinati*, n. 78, 1/2, pp. 169-190.
- MARANINI GIUSEPPE, 1967, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, 2ª ed., Firenze: Vallecchi.
- MARTINES TEMISTOCLE, 2002 [1978], *Diritto costituzionale. Edizione per i corsi triennali*, a cura di Gaetano Silvestri, Milano: Giuffrè.
- MATTARELLA SERGIO, 1983, “Il bicameralismo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 33, 4, pp. 1161-1180.
- OCCHIOCUPO NICOLA, 1975, *La «Camera delle Regioni»*, Milano: Giuffrè.
- PAGLIARI ANDREA, 2010, *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, “Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione”.
- PALADIN LIVIO, 1998, *Diritto costituzionale*, 3ª ed., Padova: Cedam.
- ROTELLI ETTORE, 1967, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana 1943-1947*, Milano: Giuffrè.
- ROTELLI ETTORE, 1976, “Un progetto di “regionalizzazione” del Senato”, *Le Regioni*, n. 4, 1-2, pp. 117 ss.
- RUINI MEUCCIO, 1970-1971, *Relazione della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 8 voll., Roma: Camera dei deputati, Segretariato generale, I, pp. LXXXIII e ss., accessibile anche in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/00An c.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00An c.pdf).
- SCOPPOLA PIETRO, 1997, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna: il Mulino.
- SERRENTI EFISIO, 2003, *Documento introduttivo del Presidente del Congresso delle Regioni, Presidente del Consiglio regionale della Sar-*

- degn*, Congresso delle Regioni (Roma, 9 luglio 2003), (<http://www.federalismi.it/federalismi/document/10072003074109.pdf>).
- SGRÒ FRANCESCA, 2010, *Aspetti e problemi del bicameralismo italiano*, tesi di dottorato di ricerca in Diritto costituzionale, ciclo XXIII, tutor prof. Eugenio Di Marco, coordinatore prof. Lorenza Violini, a.a. 2009/2010, Milano: Università degli Studi di Milano, ([https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/phd\\_unimi\\_R07720.pdf](https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/150214/128681/phd_unimi_R07720.pdf)).
- TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2014, “Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»”, *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 2, (<http://www.osservatorioaic.it/se-il-senato-delle-autonomie-non-rappresenta-la-nazione.html>).
- TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2015, *L'incerto bicameralismo del “Patto del Nazareno”*, in questo stesso volume, *ad indicem*.
- VOLPI MARIO, 1995, *Il bicameralismo in Italia*, in Giuseppe Morbidelli, Lucio Pegoraro, Antonio Reposo, Mario Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna: Monduzzi, pp. 578.
- ZAGREBELSKY GUSTAVO, 1985, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative ed altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova: Cedam, 1985, pp. 915-936.
- ZAGREBELSKY GUSTAVO, 1986, “I paradossi della riforma costituzionale”, *Politica del diritto*, n. 1, pp. 165-186.

*Abstract*

IL BICAMERALISMO “PERFETTO” NEI LAVORI COSTITUENTI

(“PERFECT” BICAMERALISM IN CONSTITUENT WORKS)

*Keywords:* Bicameralism, Italian constitutional reform, Constituent Assembly debate

It's been now over than 30 years since Piero Aimo wrote his book (*Bicameralismo e regioni*,1977) and in light of the stimuli given by the current debate on the Senate Reformation, which in Italy should be like a Chamber of autonomy, this contribution is aimed to re-examine and piece the institutional and political facts that have brought in 1946-47 the Italian republic forefathers to chose the bicameral structure of the Parliament, in search for the perfect two-chamber system. An unknown model to the concurrent constitutional jurisdiction, at that time, based not only on the equal recognition of the two chambers of the Parliament, having the same popular legitimization and equal legislative power in the inspection and control procedures and also in trustee procedures, but also on the system of trust as set by the article 94 of Italian Constitution.

M. ANTONELLA COCCHIARA  
Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
cocchiar@unime.it

GIUSEPPE BOTTARO

DEMOCRAZIA PLURALISTA E RAPPRESENTANZA.  
IL BICAMERALISMO NEL SISTEMA FEDERALE  
AMERICANO

James Madison nel *Federalista* N. 39 espone in maniera esemplare come la Costituzione americana del 1787 riesca a stabilire una forma di governo che sia al tempo stesso repubblicana e federale. È necessario mantenere la Repubblica poiché nessun'altra forma di governo potrebbe essere compatibile con il popolo statunitense dopo la Dichiarazione d'Indipendenza e la rivoluzione contro l'Inghilterra. Si può, tuttavia, definire Repubblica, a suo giudizio, soltanto quel paese nel quale il governo derivi

tutti i suoi poteri direttamente o indirettamente dalla gran massa del popolo, ed è amministrato da persone che conservano il loro incarico in modo precario e per un periodo di tempo limitato, finché dura la loro buona condotta (Hamilton, Madison, Jay 1980: 298).

Nel *Federalista* N. 63, saggio d'incerta attribuzione fra Hamilton e Madison, è poi possibile leggere questa breve, ma allo stesso tempo chiarificatrice frase: «La storia non ci narra di alcuna repubblica che abbia avuto lunga vita senza aver avuto un Senato» (Hamilton, Madison, Jay 1980: 478).

In qualsiasi repubblica ben ordinata, pensavano gli autori del *Federalista*, c'è l'estrema necessità dell'esistenza di un'Istituzione che possa unire la stabilità alla libertà, e questa istituzione non può che essere la Camera Alta o Senato. Nel saggio si mette in rilievo come sia Sparta sia Roma, ovviamente la Roma repubblicana, fondassero la loro sopravvivenza su un Senato eletto a vita il quale poteva vantare delle caratteristiche peculiari che lo rendevano un'ancora, un presidio sicuro, rispetto alle fluttuazioni dell'opinione pubblica. Gli esempi di Sparta o di Roma

rappresentano, specie se paragonate all'esistenza precaria e turbolenta di altre antiche repubbliche, una riprova della necessità dell'esistenza di un qualche istituto che possa unire la stabilità alla libertà (Hamilton, Madison, Jay 1980: 478).

Coloro che avevano redatto la Costituzione americana avevano seguito, con una meticolosità quasi scientifica, la teoria dei pesi e contrappesi elaborata da Montesquieu, adattandola ai bisogni e alle circostanze americane<sup>1</sup>. I poteri del Presidente venivano bilanciati dal Congresso, quelli del Congresso dal Presidente e quelli di entrambe le istituzioni dalle Corti giudiziarie.

Nondimeno già all'inizio dell'età moderna pensatori politici come Guicciardini o Harrington trattando della repubblica aristocratica o del cosiddetto Stato misto avevano immaginato un ruolo del Senato, vale a dire della Camera Alta in maniera certamente funzionale ad un sistema istituzionale che coinvolgesse nel processo di governo sia l'elemento aristocratico, vale a dire i pochi presenti nella società, sia l'elemento popolare, cioè i molti.

### *1. Il ruolo del Senato nel governo repubblicano*

Nel *Discorso di Logrogno* (conosciuto anche come *Del modo di ordinare il governo popolare*), scritto nel 1512, come nel *Dialogo del Reggimento di Firenze* del 1524 Francesco Guicciardini cercò di fissare delle raccomandazioni per erigere a Firenze una stabile struttura istituzionale e un ottimo ordinamento politico (Guicciardini 1983: 247-296).

L'ispirazione di fondo del pensiero politico di Guicciardini in una delle fasi iniziali del suo percorso "dalla politica alla storia", per citare uno dei suoi più lucidi interpreti Vittorio De Caprariis, è la consapevolezza della precarietà dell'ordine poli-

---

<sup>1</sup> Negli anni ottanta del Settecento, Montesquieu era di gran lunga il pensatore europeo più citato nelle opere politiche dei federalisti come degli antifederalisti americani. Per l'influsso di Montesquieu sugli uomini che hanno redatto la Costituzione federale cfr. Lutz (1980: 139-149).

tico continuamente insidiato da fattori che provocano il disordine.

Per Guicciardini bisogna cominciare *ordinando* gli estremi dell'uno e dei molti, vale a dire l'elemento monarchico e l'elemento democratico, per giungere ai pochi, all'elemento aristocratico quale fattore di moderazione e di guida ordinata della città. Infatti i pochi che stanno nel *mezzo*, e il Consiglio che li rappresenta, comprendono meglio degli altri le oggettive esigenze del bene comune da qui la necessità che le decisioni politiche debbono essere affidate soltanto a coloro che sono davvero in grado di assumerle (Cadoni 2000).

Così come aveva sostenuto Aristotele nella *Politica* l'equilibrio fra il potere e la libertà è meglio garantito dalla classe di mezzo, cioè da quei pochi che rappresentano il motore della vita politica dello Stato. Il governo misto, o costituzione temperata come aveva insegnato Polibio, nel quale il principio monarchico, quello aristocratico e quello democratico convivono in un sistema di reciproco controllo sembra, pertanto, al Guicciardini la soluzione migliore.

Nel *Dialogo* egli sostiene che il Senato costituito da centocinquanta cittadini nominati a vita, deve essere l'organo in cui si concentra la direzione politica dello Stato, in definitiva il potere legislativo. Con la sua autorità, inoltre, il Senato deve operare in modo che il Gonfaloniere a vita non diventi un principe assoluto, e che il Consiglio Grande - al quale spetta l'approvazione o la mancata approvazione delle leggi e la nomina delle magistrature e delle dignità pubbliche - in quanto rappresentante del popolo non si appropri di tutti i poteri (Guicciardini 1983: 297-483).

Come, giustamente, sottolinea John Pocock la chiave di volta del pensiero guicciardiniano sta nella differenziazione della funzione pubblica. Guicciardini propende ovviamente per un pregnante ruolo politico svolto dagli Ottimati; tuttavia tiene sempre a sottolineare il suo netto rifiuto per un'oligarchia chiusa e istituzionalizzata nella sua delimitazione. D'altra parte egli tende a limitare il ruolo del Consiglio Grande, ossia del popolo, che in base alla sua teoria istituzionale non è e non deve essere posto in grado di discutere e formulare una legge ma soltanto di approvarla o meno. Al po-

polo in definitiva deve spettare la decisione finale in quanto i molti sono gli unici giudici competenti a valutare scelte politiche che devono essere assunte da coloro che hanno una maggiore saggezza e chiare doti intellettuali e politiche (Pocock 1980: 466-467).

Questo schema istituzionale e questa teoria politica, sostiene ancora Pocock, sono così tanto moderne da poter qui ravvisare le origini della separazione dei poteri propria del costituzionalismo e di un'idea di repubblica che ha trovato grandi estimatori tanto in alcuni pensatori inglesi del Seicento, primo fra tutti James Harrington, quanto nel padre del costituzionalismo americano settecentesco, come ci ha insegnato Giuseppe Buttà, vale a dire John Adams. Infatti, la filosofia politica di fondo di questo sistema di pesi e contrappesi fra l'aristocrazia naturale e il popolo, e i rispettivi organi istituzionali in Guicciardini, ancor più che in Machiavelli, come in Harrington e Adams, risulta essere quella di far scemare il pericolo che sia il popolo come gli Ottimati siano influenzati da interessi particolari o di gruppo nel compiere le scelte finalizzate al bene pubblico: bisogna dunque impedire ad ogni componente presente nella città di essere l'esclusivo giudice della propria causa.

A giudizio di De Caprariis, Guicciardini credeva di aver dispiegato un principio che avesse una validità universale. L'argine alle capacità e possibilità politiche del popolo e costituito «dalla combinazione di un gonfaloniere a vita fiancheggiato da un ristretto Senato che lo controlli e a cui sostanzialmente spettino le decisioni politiche» (De Caprariis 1950).

La società democratica statunitense del diciannovesimo secolo non poteva più ammettere che in base ai dettami del repubblicanesimo classico esistesse ancora una divisione degli individui in ceti e neanche che a differenti stati presenti nella società (così come avevano sostenuto alcuni pensatori repubblicani nel periodo dell'indipendenza e nella fase costituzionale) corrispondessero collocazioni differenti nelle istituzioni<sup>2</sup>. John Adams nella *Defence of the Constitutions of the United*

---

<sup>2</sup> Sul repubblicanesimo americano e sulla sua importanza nella prima fase della repubblica Statunitense vedi Wood (1969) e Pocock (1980).

*States* aveva teorizzato la formazione di una repubblica nella quale all'elemento democratico, presente nella Camera bassa del sistema istituzionale americano, facesse da contrappeso un'aristocrazia naturale, rappresentata nel Senato dai grandi proprietari e da coloro che avessero diretti interessi sul territorio (Adams 1850/56); in altre parole, quello Stato misto che, funzionando sul principio dei pesi e contrappesi riuscisse a non far prevalere nessuno degli elementi sempre presenti nelle società, in qualunque epoca storica, e consentisse un normale sviluppo delle virtù e delle libertà dei cittadini.

Alcuni decenni più tardi, Ralph Waldo Emerson sostiene che anche se il principio poteva essere giusto in teoria, le conseguenze evidenti e pratiche si erano rivelate in un abuso consentito dei ceti più ricchi su quelli più poveri. Soprattutto, ne era nato un comune sentire in base al quale l'intera costruzione della società fondata su questo modo di intendere la proprietà oltre a essere dannosa per la libertà, avesse anche sulle persone un'influenza

corruttrice e degradante; che veramente l'unico interesse degno di considerazione da parte dello Stato sono le persone; che la proprietà verrà sempre dopo le persone; che il fine più alto di un governo è l'educazione degli uomini (Emerson 1962: 397).

Certamente grandi erano le differenze fra il modello repubblicano classico e la prassi democratica in fase di realizzazione dal momento della nascita della democrazia federale statunitense. Gli stessi autori del *Federalista* mettevano in guardia il popolo americano rispetto alla democrazia pura nella quale, non essendovi l'elemento della rappresentanza, i rischi per la libertà diventavano analoghi a quelli in uso nei sistemi assolutistici e propendevano per il sistema repubblicano arricchito dai nuovi elementi della rappresentanza politica e del federalismo.

Madison sosteneva che un sistema federale si regge soprattutto su un buon bilanciamento di poteri e un sistema interattivo di controlli:

Nella repubblica federale d'America, avviene che il potere cui il popolo rinuncia, sia prima diviso tra due diversi sistemi costituzionali, in-

di, nell'ambito di ciascuno di essi nuovamente suddiviso in vari settori ed organi. Di qui doppia garanzia di libertà per il popolo. I vari governi, infatti si controlleranno l'un l'altro ed al medesimo tempo si auto controlleranno (Madison 1980: 398).

La separazione delle funzioni con poteri condivisi veniva, pertanto, legata nelle norme costituzionali al sistema di pesi e contrappesi. È possibile comprendere meglio il considerevole numero di pesi e contrappesi stabilito dalla Costituzione del 1787, ritornando ad un noto passo di una lettera scritta da John Adams a John Taylor nel 1814, nella quale è descritto i maniera mirabile il sistema del federalismo statunitense.

Esiste una Costituzione a ricordo d'uomo più complicata e bilanciata che la nostra? In primo luogo, diciotto Stati e alcuni territori fanno da contrappeso al governo nazionale [...]. In secondo luogo, la Camera dei Rappresentanti fa da contrappeso al Senato, il Senato alla Camera. In terzo luogo, l'autorità esecutiva, in alcuni punti, fa da contrappeso al legislativo. In quarto luogo, il potere giudiziario fa da contrappeso alla Camera, al Senato, al potere esecutivo, ed ai governi statali. In quinto luogo, il Senato fa da contrappeso al Presidente in tutte le nomine degli uffici, e in tutti i trattati [...]. In sesto luogo, il popolo possiede un contrappeso nei confronti dei propri rappresentanti, le elezioni biennali. In settimo luogo, i legislativi dei diversi Stati fanno da contrappeso al Senato con le elezioni ogni sei anni. In ottavo luogo, gli elettori fanno da contrappeso al popolo nella scelta del Presidente. Ecco la complicata ricercatezza dei pesi e dei contrappesi, la quale, per quanto io ricordi, è un'invenzione e una peculiarità del nostro sistema politico (Adams 1850-56: 467)<sup>3</sup>.

Secondo Madison, a differenza di ciò che aveva sostenuto Montesquieu, la migliore forma di governo anche in uno Stato di grandi dimensioni è il governo repubblicano. A condizione che la struttura politica sia fondata sul federalismo e sul sistema della rappresentanza. Per evitare ogni ipotesi di governo arbitrario occorre, ovviamente, che vi sia una divisione orizzontale dei poteri in organi istituzionali differenti ma occorre

---

<sup>3</sup> Sul dibattito politico e sui contrasti interscambiati fra Adams e Taylor e più in generale fra i federalisti e i repubblicani jeffersoniani, dei quali raggruppamenti i due erano importanti esponenti, vedi Buttà (1988) e Bottaro (2002).

anche la «ripartizione dei poteri su un asse verticale tra enti statali diversi, tenuti insieme da un'Unione dotata di un robusto governo centrale: quale, appunto, la ripartizione federale dei poteri prospettata dalla nuova Costituzione americana» (Bognetti 1999: 411).

## *2. La Costituzione americana del 1787 e la libertà dei cittadini*

A giudizio dei Padri fondatori degli Stati Uniti, la Costituzione del 1787 rispondeva pienamente a due elementi fondamentali per la costruzione di un buon governo: la preservazione della libertà dei cittadini e la creazione di uno stabile ed effettivo governo. I tratti distintivi e caratterizzanti della nuova Costituzione federale possono, pertanto, facilmente essere compresi in quattro principi cardine ben evidenziati sia da Hamilton sia da Madison e formano un chiaro e coerente disegno di teoria politica: il federalismo, la repubblica estesa, la separazione dei poteri e il sistema di pesi e contrappesi (Lutz 1990: 266-267).

Nel *Federalista* n. 10, com'è noto, Madison si preoccupa di combattere il più grave pericolo per l'instaurazione e il mantenimento di un duraturo governo popolare: lo spirito della fazione.

Tra i numerosi vantaggi offerti da una solida Unione, nessuno merita di essere più accuratamente esaminato di quello rappresentato dalla tendenza di essa a spezzare e a controllare la violenza delle fazioni. [...] La mancanza di stabilità, l'ingiustizia, e la confusione che sovrintendono ai pubblici consessi, hanno rappresentato, in verità, i mali mortali di cui i governi popolari hanno finito col perire ovunque (Madison 1980: 90).

Lo spirito di fazione si fonda sulla volontà di una minoranza o, anche, di una maggioranza di non perseguire il bene pubblico ma di ricercare quello di una parte contro l'altra, vale a dire quando un gruppo di cittadini siano spinti o abbiano un mero impulso di interesse in contrasto con i diritti degli altri cittadini e dell'intera comunità. Ebbene, a suo giudizio, il

problema non si risolve rimuovendone le cause, come potrebbe anche sembrare più giusto, ma controllandone gli effetti.

Il controllo del popolo, della sua volontà di scegliere liberamente e di pensare autonomamente sarebbe la negazione di un governo libero e l'anticamera dell'oppressione e per questa ragione è, ovviamente, un'ipotesi da respingere in maniera assoluta. Per Madison, invece, è possibile controllare gli effetti della faziosità; sia se questi vengono prodotti dalla minoranza, attraverso il principio repubblicano del governo popolare tramite il consenso elettorale, sia se vengono prodotti dalla maggioranza, anche se in questo caso le questioni si complicano. Nel primo caso gli elementi più comuni della faziosità derivano, ovviamente, dalla ineguale distribuzione della ricchezza.

Gli interessi dei grandi proprietari terrieri, dei commercianti, degli industriali, dei creditori confliggono con coloro che non hanno proprietà o ne posseggono poca. Il compito delle leggi poste in essere da un governo repubblicano diviene proprio quello di regolamentare i più disparati interessi e le reciproche interferenze, e il compito precipuo degli uomini di governo eletti in una Repubblica è appunto quello di convogliare tutti gli interessi verso il bene pubblico.

In sintesi, se

una fazione non raggiunge la maggioranza, il principio repubblicano stesso fornisce il rimedio, concedendo alla maggioranza il diritto di frustrarne i sinistri intenti per mezzo del voto. [...] D'altro lato, invece, se la maggioranza stessa fa parte di una fazione, gli istituti di governo popolare le permettono di sacrificare il pubblico interesse ed il bene degli altri cittadini alla propria passione o interesse dominante (Madison 1980: 94).

In questo caso, a giudizio di Madison, occorre evitare la democrazia pura, vale a dire la democrazia diretta, quella forma di governo nella quale i cittadini amministrano e governano direttamente e nella quale vige l'instabilità e diviene, pertanto, impossibile controllare gli impulsi che spingono a sacrificare i "pochi" e gli individui non graditi alla maggioranza. L'unica soluzione compatibile con il governo popolare auspica dagli autori del "Federalista" è, pertanto, costituita da una grande Repubblica federale nella quale operi il sistema della

rappresentanza. La delega dell'azione governativa a un corpo scelto di cittadini di provata saggezza e il dato che la forma di governo repubblicano possa estendere i suoi effetti su una maggiore estensione territoriale e su un maggior numero di cittadini consentono di affermare che, in questo caso, verrebbero sacrificati in misura minore il bene del paese e la ricerca della giustizia.

Lo scopo da raggiungere nella speculazione politica madisoniana è, come sostiene Robert Dahl, la costituzione di una repubblica non tirannica. Ciò si può realizzare soltanto se le maggioranze e le minoranze vengono pesate con la stessa bilancia.

Infatti il criterio oggettivo della non tirannia non è la dimensione del gruppo dominante, è che questo gruppo, comunque sia esteso, non imponga ai cittadini gravi privazioni dei loro "diritti naturali" (Dahl 1994: 12-13).

Nel Federalista N. 51 Madison constata come sorgano diverse difficoltà quando gli uomini, che com'è noto non sono "angeli", debbano costruire un modello politico nel quale le minoranze, allo stesso modo delle maggioranze, siano in grado di evitare i soprusi e gli abusi delle fazioni: occorrerà, infatti, porre le istituzioni pubbliche in condizione di controllare i propri governanti e quindi obbligarle a controllarsi reciprocamente. Infatti,

l'autorità del popolo rappresenta, indubbiamente, il primo e più importante sistema di controllo di un governo, ma l'esperienza ha insegnato all'umanità che altre garanzie ausiliari sono necessarie (Madison 1980: 396).

Madison ritiene che queste precauzioni ausiliari siano essenzialmente: il governo limitato, la divisione dei poteri e la repubblica federale, che si sostanziano nel sistema di pesi e contrappesi della Costituzione del 1787. La libertà del popolo viene salvaguardata con un sistema di doppia garanzia, a livello statale e a livello federale. I diversi governi, infatti, si controlleranno e allo stesso tempo si autocontrolleranno.

Inoltre,

il regime repubblicano non serve soltanto a salvaguardare la società dalla eventuale tirannide dei suoi governanti, ma anche a garantire una parte della medesima contro gli eventuali abusi dell'altra parte. Dovranno, infatti, esistere interessi diversi nelle varie classi e categorie di cittadini (Madison 1980: 398).

In una repubblica di grande estensione territoriale come gli Stati Uniti dove esiste una grande varietà di partiti, interessi e confessioni religiose, conclude Madison, diviene impossibile che una fazione seppur maggioritaria possa tendere a fini differenti dal bene comune e dal perseguimento della giustizia, e i diritti degli individui e delle minoranze non correranno mai seri rischi di venire sopraffatti dagli interessi della maggioranza.

La nuova Costituzione ha dovuto superare enormi problematiche nella formazione di un'estesa repubblica federale. Ad esempio, durante il dibattito nella Convenzione federale una delle più importanti difficoltà da affrontare è stata, certamente, «quella di tentare di conciliare la stabilità e l'energia, essenziali al governo, con il sacro rispetto dovuto alla libertà e alla forma repubblicana» (Madison 1980: 280).

La Costituzione federale costituisce la felice combinazione poiché include i grandi e aggregati interessi nel Congresso federale e gli interessi particolari e locali nei parlamenti statali. La grandezza dello Stato federale, sostiene Madison, tenderà a rendere più grande la varietà delle parti in causa e degli interessi e a rendere più varia la società civile, in poche parole ad allargare e rendere più autentico il pluralismo democratico.

Un regime repubblicano può abbracciare un maggior numero di cittadini ed un più ampio territorio di quanto non possa un regime democratico ed è proprio questa circostanza che fa sì che le possibili manovre delle fazioni siano da temere meno nel primo, che nel secondo caso. [...] Allargate la zona d'azione ed introducete una maggiore varietà di partiti e d'interessi, e renderete meno probabile l'esistenza di una maggioranza che, in nome di un comune interesse, possa agire scorrettamente nei riguardi dei diritti degli altri cittadini (Madison 1980: 98).

La nuova concezione federale del 1787 tendeva a superare definitivamente le idee basilari sulle quali si era retta la Confederazione, vale a dire che il potere centrale non potesse governare direttamente sui cittadini, che lo stesso potere non avesse autorità di trattare gli affari interni degli Stati membri e che ogni Stato facente parte la Confederazione avesse nelle poche materie trattate un peso politico uguale a prescindere dalla forza, dalla ricchezza e dall'ampiezza dello stesso Stato (Diamond 1973: 131-132).

Il federalismo concepito dalla Costituzione federale tende, invece, ad estendere le competenze delle autorità politiche federali, le quali possono agire non meramente sui governi statali ma direttamente su tutti i cittadini dell'Unione, in poche parole che nasca e si sviluppi uno «Stato federale, quale realtà politica dotata di una sua autonoma sovranità rispetto ai singoli Stati che lo costituiscono» (D'Addio, Negri 1980: 13).

In questo generale disegno istituzionale andava assolutamente salvaguardata la forma di governo repubblicana come si era sviluppata al tempo della Dichiarazione d'Indipendenza nelle tredici Repubbliche, piccole e omogenee abbastanza per poter salvaguardare la virtù dei cittadini e il loro attaccamento al governo e l'obbedienza alle leggi (Rossum, Tarr 1999: 242-243). Il patriottismo lega i cittadini allo Stato repubblicano ma questa forma di governo può essere salvaguardata ed estesa su vasti territori soltanto associando gli Stati in un'Unione federale.

Il sistema politico-istituzionale federale consente a più Stati liberi di essere legati indissolubilmente fra di loro e creare una più estesa repubblica senza distruggere la rispettiva sovranità statale. Con i concetti di federalismo e di repubblica estesa introdotti nella Costituzione gli americani erano riusciti ad allontanare il problema centrale della tirannia della maggioranza, sostiene Donald Lutz. Con la separazione dei poteri e il sistema dei pesi e contrappesi, inoltre, Madison e gli altri costituenti cercarono di limitare l'uso del potere arbitrario del governo sul popolo.

Il potere dato al governo nazionale finiva con l'essere diviso fra le due camere legislative e le tre branche del governo al punto tale che lo stesso potere risultava essere realmente frammentato. Nessun organo di governo possedeva la maggior parte del potere e, quindi, i di-

versi organismi istituzionali dovevano per forza di cose cooperare per riuscire a governare (Lutz 1990: 271).

L'Unione federale, a giudizio di Madison, offre tutti i migliori rimedi ai tipici mali dei governi popolari, in quanto questo sistema di governo risulta più efficace nel controllo delle fazioni e delle azioni faziose, consentendo il pluralismo delle opinioni e dei partiti e, contestualmente, la piena difesa delle libertà degli individui.

### *3. Il processo di democratizzazione del federalismo statunitense*

La conseguenza naturale del federalismo è l'esistenza di una seconda Camera che garantisca una rappresentanza alle unità federali. Tuttavia, pone in evidenza Robert Dahl, in un paese democratico le funzioni della seconda Camera non sono affatto ovvie:

chi e quali interessi deve rappresentare concretamente una seconda Camera? [...] Quale funzione può e deve svolgere una seconda Camera in un paese democratico? Allo scopo di assolvere alla sua giusta funzione, come deve essere composta? (Dahl 2003: 33-34).

Pur nella loro sapienza i costituenti americani non potevano che essere all'oscuro rispetto alle moderne concezioni della Scienza Politica e soprattutto rispetto ai processi decisionali democratici, anche se alcuni di loro come Madison avevano studiato a lungo i sistemi repubblicani antichi e moderni (dalla repubblica romana alle città libere dell'Italia nel Medioevo fino all'esperienza dell'interregno repubblicano in Inghilterra) e propendevano naturalmente per la costituzione di una repubblica democratica piuttosto che aristocratica. Vi erano nel momento dell'entrata in vigore della stessa Costituzione federale, evidenti elementi non democratici a partire dalla possibilità per gli Stati di permettere la schiavitù, al suffragio molto limitato, all'elezione del Presidente che avveniva in maniera indiretta attraverso i grandi elettori, all'elezione dei senatori da parte dei parlamenti degli Stati, pertanto non eletti direttamente dai cittadini, fino alla mancanza di un'equa rappresentanza nello stesso Senato (Dahl 2003: 13-15).

Tuttavia, il repubblicanesimo americano di fine Settecento inizio Ottocento virò quasi inevitabilmente verso una positiva deriva democratica per merito soprattutto di Jefferson con la rivoluzione del 1800 e dello stesso Madison che proseguì l'opera politica del suo predecessore come Presidente e affermò le sue idee democratiche nei primi tre decenni del diciannovesimo secolo. Il Madison artefice della Costituzione del 1787 e del *Federalista*, timoroso della tirannia della maggioranza e dello strapotere del legislativo, cede il passo negli anni di Presidenza e negli scritti e nelle numerose lettere degli anni venti dell'Ottocento al Madison capace di esaltare lo spirito egualitario della repubblica democratica.

Dahl arriva a sostenere che la Costituzione sarebbe stata molto più democratica e molto meno repubblicana se Madison l'avesse pensata nel 1820. Il nemico non sarebbe più stato lo spirito di fazione capace di minare alle fondamenta la ricerca unitaria del bene pubblico tipico degli Stati repubblicani di età antica e moderna, ma qualunque cosa avesse voluto impedire il formarsi di più partiti politici in contrapposizione fra loro e in costante dibattito all'interno delle due Camere del Congresso federale.

Senza i partiti, ragionava oramai Madison, ridimensionando di fatto la sua precedente teorizzazione esplicitata nel conosciutissimo *Federalista n. 10*, non è mai possibile instaurare l'eguaglianza politica, si favorisce invece l'interesse di alcuni a scapito di altri e non vi può essere il controllo da parte di intere fasce della popolazione su decisioni prese da altri. In poche parole viene meno il pluralismo politico e sociale tipico delle democrazie contemporanee (Dahl 2003: 27). Certamente nessun governo in quanto strumento umano potrà mai essere perfetto, ma rispetto a tutte le altre forme di governo è preferibile il governo repubblicano perché il meno imperfetto proprio se si riescono a privilegiare gli elementi tipici della democrazia quali la volontà della maggioranza e le tutele delle minoranze.

Il grande compromesso, così come viene denominata la Costituzione federale statunitense, fu concepito soprattutto da Madison in maniera talmente pratica e così poco legata alla ricerca del modello ideale da consentire facilmente il suo adattamento ai principi più democratici a partire dall'inserimento

della Dichiarazione dei diritti elaborata dallo stesso Madison e di tutti gli altri emendamenti di natura maggiormente democratica. Tali, infatti, furono gli emendamenti che riguardavano l'abolizione della schiavitù, il XIII il XIV e il XV entrati in vigore fra il 1865 e il 1870, il potere d'imporre la tassazione sul reddito (1913), l'elezione diretta dei senatori da parte dei cittadini (1913) e il diritto di voto alle donne (1919).

Alcuni autori hanno calcolato che dei ventisette emendamenti alla Costituzione entrati in vigore, compresi i primi dieci del 1791, ve ne siano almeno ventuno che affermano in maniera sostanziale «il principio dei diritti democratici o quello dei processi democratici» (Dahl 2003: 22). In definitiva, potremmo affermare che la Costituzione americana non è nata fondamentalmente democratica poiché vi erano in effetti molti elementi che potrebbero essere definiti sostanzialmente anti-democratici ma è diventata via via sempre più democratica a ragione del fatto che la società americana è stata fin dall'inizio essenzialmente una società democratica e pluralista. La chiave di volta per passare da un sistema repubblicano classico ad un moderno sistema di democrazia pluralista risiede, comunque, già nella teorizzazione madisoniana della costituzione del 1787.

Alexander Hamilton, a differenza di Madison, più volte nel corso della Convenzione costituzionale propose come l'esecutivo e un ramo del Congresso (il Senato) dovessero restare «al loro posto a vita, o almeno finché si comportassero bene» (Farrand, 1966: 299). Queste osservazioni non furono accolte e implicarono un certo isolamento di Hamilton rispetto alla stragrande maggioranza dei membri della Convention che erano non soltanto semplicemente repubblicani ma soprattutto fortemente antimonarchici. Tuttavia, quando i costituenti discussero di come dovesse essere scelto il capo dell'esecutivo della repubblica federale e di quali poteri dovesse disporre, non avendo un modello ideale da seguire, preferirono l'esperienza del sistema britannico, pur con le dovute correzioni proprie di una forma di governo repubblicana.

Madison, che ebbe certamente molta più influenza di Hamilton all'interno della Convenzione costituzionale, propendeva per la sacra dottrina della separazione dei poteri, la

quale comportava un esecutivo indipendente dal legislativo; ma la soluzione più ovvia, che lo stesso Madison espone più volte nell'estate del 1787, era quella che l'esecutivo dovesse essere scelto dal corpo legislativo. (Dahl 2003: 48).

Nei mesi di luglio e agosto del 1787 questa soluzione sembrava prevalere in maniera netta ma il testo definitivo approvato nella Convenzione lasciò spazio a qualsiasi interpretazione.

Ciascuno Stato nominerà, nel modo che il potere legislativo locale stabilisca, un certo numero di grandi elettori pari al numero di Senatori e rappresentanti a cui quello Stato ha diritto nel Congresso (art. II).

Hamilton, nel *Federalista* n. 68, sostiene la tesi che occorresse nominare i grandi elettori per sottrarre la scelta del Presidente degli Stati Uniti alle maggioranze popolari mettendo la responsabilità nelle mani di un corpo di cittadini saggi e virtuosi. Invece, questa formula molto ambigua, secondo Dahl, ha di fatto consentito alle istanze popolari che andarono a rafforzarsi nel paese, a partire dalla rivoluzione jeffersoniana del 1800 e ancora di più con l'avvento alla presidenza di Jackson, di virare nel senso di una democratizzazione dell'istituto presidenziale. In tutti gli Stati si affermò, infatti, la prassi di far votare i grandi elettori direttamente dal popolo. Il mito del "mandato presidenziale", vale a dire la possibilità del Presidente, al tempo stesso capo dello Stato e capo del governo, di opporsi anche al Congresso attraverso l'utilizzo del veto in quanto unica carica istituzionale eletta da tutto il popolo degli Stati Uniti, questo mito inaugurato da Jackson venne rinverdito da presidenti dotati di forte personalità quali Lincoln, Theodore Roosevelt, Wilson, Franklin D. Roosevelt, Kennedy e fino ai nostri giorni.

È certo, comunque, che i costituenti non potevano nemmeno immaginare che la carica presidenziale diventasse così importante finendo col rappresentare di fatto nel bene e nel male il simbolo nel mondo della democrazia americana. (Dahl 2003: 50).

La Costituzione americana nel corso di due secoli, anche grazie ai numerosi emendamenti introdotti, è di certo miglio-

rata per tasso di democraticità rispetto a quello pensato dai Costituenti, tuttavia, a giudizio di Dahl, permangono alcuni vizi antidemocratici duri a morire. Partendo dall'estrema ineguaglianza della rappresentanza in Senato in base alla quale sempre due Senatori rappresentano sia Stati molto popolosi come la California sia Stati con pochissima popolazione come il Wyoming: in questo caso di fatto il rapporto di rappresentanza è di 70 a 1, vale a dire il voto del cittadino del Wyoming vale settanta volte quello del cittadino della California.

Il rimedio per Dahl è uno solo e consiste nel far sì che tutti i cittadini americani riescano a raggiungere la maggiore uguaglianza politica possibile. Infatti, l'uguaglianza delle condizioni rende la democrazia inevitabile ma, a differenza di ciò che argomentava Tocqueville, ciò non ha comportato quasi mai un pericolo per la libertà a causa della sovranità assoluta della maggioranza. Il pericolo della dittatura della maggioranza derivante dalla massima estensione possibile dell'uguaglianza politica è stato smentito dalla storia dei sistemi democratici più maturi e solidi nel corso del Novecento. Le crisi democratiche con l'avvento di dittature si sono sviluppate in contesti democratici fragili, vale a dire dove non era ancora radicato un forte spirito democratico e queste istituzioni non erano ancora arrivate ad essere gestite dalla seconda generazione dei cittadini mentre nelle democrazie più antiche o mature tutto ciò non si è mai verificato. In America, pertanto, a giudizio di Dahl, dovrebbe sempre di più prendere forza l'idea che il sistema politico democratico sia stato creato proprio per consentire a tutti i cittadini di essere trattati come politicamente uguali. In questi termini la democrazia americana dovrebbe riuscire a garantire:

*diritti, libertà e opportunità* di effettiva partecipazione; uguaglianza di voto; capacità di acquisire una sufficiente conoscenza delle scelte politiche e delle loro conseguenze; mezzi attraverso cui il *corpus* dei cittadini possa mantenere un adeguato controllo sull'agenda delle decisioni e delle politiche del governo. Infine, per essere *pienamente* democratico uno Stato dovrebbe assicurare che tutti, o almeno la maggior parte degli adulti che risiedono stabilmente sotto la sua giurisdizione, siano in possesso dei diritti di cittadinanza (Dahl 2003: 95).

#### 4. *L'elezione diretta dei senatori e la democrazia pluralista*

Fin dal saggio *Prefazione alla teoria democratica* scritto nel 1956 Dahl contrappone in maniera chiara la democrazia madisoniana di tradizione nordamericana al modello populista di ispirazione rousseauiana per giungere ad un terzo modello democratico che egli stesso, com'è noto, definisce Poliarchia. Mentre nel modello elaborato da Madison viene prevalentemente esaltato il compromesso fra il potere della maggioranza e il potere delle minoranze per evitare la tirannia della stessa maggioranza, nella democrazia populista vengono esaltati i principi di sovranità popolare e di eguaglianza politica. Gli Stati Uniti nel ventesimo secolo rappresentano di fatto un'evoluzione in senso più democratico del modello madisoniano, anche grazie agli emendamenti prettamente democratici entrati in vigore nella seconda metà dell'Ottocento e nel corso del Novecento e che hanno modificato nella sostanza la Costituzione del 1787<sup>4</sup>.

Uno degli emendamenti cardine che di fatto ha determinato in senso positivo la sempre maggiore democraticità del sistema politico statunitense a partire dall'inizio del ventesimo secolo è stato certamente l'introduzione del XVII Emendamento alla Costituzione del 1913. Con l'elezione diretta dei senatori federali, a giudizio di moltissimi politologi statunitensi, si è compiuto un passo decisivo verso la realizzazione in America della piena democrazia pluralista, in altre parole un cambiamento significativo nel carattere del sistema politico. Nella Convenzione federale di Filadelfia, l'elezione dei senatori con voto diretto del popolo era stata difesa soltanto da James Wilson. La grande maggioranza dei membri aveva accettato l'idea di Madison secondo la quale nella composizione della Camera

---

<sup>4</sup> Dahl, grazie alla sua definizione della democrazia poliarchica, viene considerato uno dei principali esponenti del «paradigma pluralista, che concepisce la democrazia come un sistema politico in cui nessun gruppo o coalizione è in grado di dominare nettamente e stabilmente il processo di decisione politica in virtù di una (sia pur asimmetrica) distribuzione del potere tra gruppi di interesse, partiti e altri soggetti politici» (Dahl 1994: XVI).

Alta sarebbe stato più utile *raffinare* l'investitura popolare attraverso filtri successivi (Haynes 1914: 222).

Certamente la nomina dei senatori da parte dei legislativi statali era stata avvertita soprattutto nel periodo della rivoluzione politica del progressismo come una diminuzione nel tasso di democraticità del sistema istituzionale statunitense, visto anche il ruolo decisivo del Senato nel bicameralismo più che perfetto statunitense (Burgess 1902: 650-663). Il Senato, infatti, come luogo di rappresentanza degli Stati non soltanto partecipa pienamente insieme alla Camera dei rappresentanti al processo legislativo ordinario ma possiede di più importanti poteri esclusivi in raccordo con il presidente.

Il Senato degli Stati Uniti, in base alla Costituzione federale, possiede un potere di approvazione dei trattati internazionali e deve dare l'assenso alla nomina degli ambasciatori, dei giudici della Corte suprema e dei funzionari in importanti uffici, ma la conclusione degli accordi, l'iniziativa delle designazioni e la nomina spetta al Presidente degli Stati Uniti<sup>5</sup>.

Durante il diciannovesimo secolo la natura delle due camere del sistema americano si era mantenuta differente rispetto a quella di qualsiasi altro sistema politico costituzionale, in quanto la Camera dei rappresentanti era divenuta espressione diretta di tutto il popolo, mentre il Senato rappresentava meglio gli Stati, quali membri costituenti dell'Unione. Questo comportava che le due Camere, derivando la propria autorità da dissonanti voci, agissero spesso in maniera diversa all'interno dei processi di governo.

---

<sup>5</sup> Cfr. l'art. 2 sez. 2 comma 2 della Costituzione degli Stati Uniti. «Al Presidente sarà attribuito il potere di concludere trattati, sentito il parere e con il consenso del Senato, purché vi sia l'approvazione di due terzi dei senatori presenti; egli proporrà e, sentito il parere e con il consenso del Senato, nominerà gli ambasciatori, altri diplomatici e consoli, i giudici della Corte suprema e tutti gli altri titolari di cariche pubbliche degli Stati Uniti la cui procedura di nomina non sia altrimenti prevista da questa Carta costituzionale e che sarà stabilita da apposita legge; ma per le cariche di grado inferiore il Congresso – se lo riterrà opportuno – attribuirà il potere di nomina al solo presidente, alle corti giudiziarie, ovvero ai titolari dei singoli ministeri». Sulla Costituzione federale del 1787 vedi, anche, Sacerdoti Mariani, *Reposo, Patrono* (1991) e Maranini (2003).

Il Congresso, come sosteneva Woodrow Wilson, tendeva a restare nel suo splendido isolamento rispetto al Presidente ignorando la crescita economica della nazione, i suoi crescenti rapporti con il resto dei paesi del mondo e la complessità delle nuove problematiche politiche e sociali (Wilson 1908).

All'inizio del ventesimo secolo un nuovo modello di cooperazione fra gli organi dell'amministrazione federale divenne indispensabile per giungere ad un processo di sintesi e per evitare tutti gli antagonismi che finivano col nuocere allo svolgimento propositivo dell'azione di governo, in definitiva, per immaginare il potere politico e lo Stato come fattori di libertà positiva e non solo come guardiani delle libertà negative dei cittadini. Continuava, invece, a persistere una profonda gelosia, una competizione fra il Senato e la Camera dei rappresentanti dovuta al fatto che il primo organo poteva essere raffigurato come il pubblico Consiglio degli Stati, mentre la seconda istituzione rappresentava realmente i sentimenti generali del paese.

La reale rappresentanza degli Stati da parte del Senato federale, e la conseguente svolta in senso pienamente democratico del sistema federale statunitense, è stata, comunque, una conquista del movimento progressista che all'inizio del ventesimo secolo ha organizzato attorno all'elezione diretta dei senatori una vera e propria battaglia politico-ideologica (Link, McCormick 1983, Gould 2001).

Infatti, soltanto con l'introduzione del XVII Emendamento - «Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due Senatori provenienti da ciascuno Stato, eletti dal relativo popolo, per sei anni; e ogni Senatore avrà un voto» - è stata data la possibilità al popolo americano di eleggere direttamente i propri senatori federali. In precedenza, in base al testo originale della Costituzione dell'87 nella sezione 3 dell'articolo 1, i rappresentanti della Camera Alta federale erano eletti in maniera indiretta: «Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due Senatori per ciascuno Stato, eletti dai locali corpi legislativi per sei anni», e ciò, indubbiamente, aveva finito con il comportare un vulnus per più di cento anni nella capacità

di incidere da parte del Senato nel contesto del sistema istituzionale dello Stato federale.

In effetti è importante sottolineare l'originalità del Senato federale. Questo è senz'altro l'organo che più autenticamente incarna lo spirito del federalismo americano, ma allo stesso tempo è l'istituzione meno compresa e quella che ha subito le maggiori critiche e le interpretazioni dottrinali maggiormente malevoli. Tutto ciò è dovuto anche al fatto che, nel corso della storia americana, la "Camera alta" abbia mostrato molte facce e contrastanti caratteristiche.

La Camera dei rappresentanti, grazie al sistema di elezione dei deputati in proporzione al numero di abitanti di ogni Stato, costituisce in definitiva un'istituzione più organica. Mentre il Senato finisce con il rappresentare soltanto un'Assemblea di individui. Il Senato, a differenza della Camera, infatti «rappresenta il paese, non il popolo: il paese nelle sue molte diverse sezioni, non la popolazione del paese, la quale tende a diventare uniforme dove è concentrata» (Wilson 1908: 113).

Ovviamente il Senato americano differisce dalla Camera quanto a numero di componenti o per la durata in carica dei senatori, che è di sei anni contro i due dei rappresentanti, ma queste diversità non sono significative quanto il fatto che il Senato, nell'ambito del sistema costituzionale, rappresenta le molte regioni del paese, vale a dire da conto della varietà della nazione. Infatti, un sistema federale può dirsi compiuto soltanto quando le grandi varietà etniche, sociali, economiche e le differenti opinioni politiche vengono tutte rappresentate.

Dal punto di vista politico i senatori posso godere, anche rispetto al Presidente, di un unico grande vantaggio; vale a dire la possibilità di far parte della Camera alta per un tempo molto lungo. Infatti, i senatori americani che vengono eletti per più di un mandato, che è di sei anni, hanno la possibilità di confrontarsi nel corso della loro carriera politica con molti Presidenti, e, quindi, di considerarli in fondo come dei dilettanti a confronto con dei veri professionisti. Woodrow Wilson, ad esempio, non si scandalizzava affatto di ciò, anzi ritenendo che l'attività politica andasse esercitata dai migliori uomini della nazione con il più alto grado di specializzazione,

e si rammaricava, invece, all'inizio del Novecento, che i senatori come i deputati non venissero anche remunerati in maniera adeguata. Un'indennità più elevata, infatti, avrebbe attirato le migliori abilità del paese dando origine a un alto grado di eccellenza all'interno del Congresso (Wilson 1908: 129-130).

In definitiva, per i pensatori progressisti che si batterono per l'introduzione del XVII Emendamento, da Wilson fino a Croly e da Lippmann fino a Dewey, il Senato avrebbe dovuto specializzarsi come il vero organo della cooperazione federale, e non, come spesso era avvenuto, quale potere rivale rispetto al capo dell'esecutivo. Per lo stretto rapporto istituzionale che in base alla Costituzione deve tenere con il Presidente degli Stati Uniti, per la sua capacità di deliberare con saggezza, per la sua tolleranza delle opinioni individuali, per l'esperienza dei suoi leader, nel modello statunitense, la Camera alta deve assolvere alla funzione di promuovere la sintesi della volontà politica rivolta al raggiungimento di una forma di governo realmente efficiente ed efficace. Tutto ciò poteva avvenire soltanto se i senatori fossero stati eletti direttamente dal popolo e non scelti dai rappresentanti del popolo.

In un sistema politico nel quale di fatto i candidati alle massime cariche pubbliche, parlamento e governo, vengono scelti o nominati da una ristretta classe dirigente che governa i partiti, pensavano ad esempio Wilson o Dewey, i cittadini non percepiscono come propria diretta derivazione gli uomini di stato e, quindi, sentono di non rivestire alcun ruolo effettivo in quello che solo nominalmente si raffigura come un governo rappresentativo. Al contrario, il parlamento e il governo divengono realmente rappresentativi e costituzionali soltanto se i leader nazionali riescono ad assumersi la piena responsabilità delle loro scelte di fronte all'opinione pubblica e a rinverdire costantemente un'intesa, un'alleanza vitale con coloro che sono governati.

### *Bibliografia*

- ADAMS JOHN, 1850/56, *Defence of the Constitutions of the United States*, in Charles F. Adams (a cura di), *Works of John Adams*, Boston: Little, Brown & Co.
- BANNING LANCE, 1995, *The Sacred Fire of Liberty: James Madison and the Creation of The Federal Republic, 1780-1792*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- BOGNETTI GIOVANNI, 1999, *Il pensiero federalista*, in Alberto Andreatta, Artemio Enzo Baldini (a cura di), *Il pensiero politico. Idee, teorie, dottrine*, Torino: UTET.
- BOTTARO GIUSEPPE, 2013, *Federalismo e democrazia in America. Da Alexander Hamilton a Herbert Croly*, Roma: Aracne.
- BURGESS JOHN W., 1902, "The Election of United States Senators by Popular Vote", *Political Science Quarterly*, n. 17, pp. 650-663.
- BUTTÀ GIUSEPPE, 1988, *John Adams e gl'inizi del costituzionalismo americano*, Milano: Giuffrè.
- CADONI GIORGIO, 2000, *Un governo immaginato. L'universo politico di Francesco Guicciardini*, Roma: Jouvence.
- CAREY GEORGE, 1989, *The Federalist: Design for a Constitutional Republic*, Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- DAHL ROBERT A., 1994, *Prefazione alla teoria democratica*, Milano: Edizioni di Comunità.
- DAHL ROBERT A., 2003, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari: Laterza.
- DE CAPRARIIS VITTORIO, 1950, *Francesco Guicciardini. Dalla politica alla storia*, Bari: Laterza.
- DEWEY JOHN, 1971, *Comunità e potere*, Firenze: La Nuova Italia.
- DIAMOND MARTIN, 1973, "The Ends of Federalism", *Publius*, n. 3, pp. 131-132.
- DIGGINS JOHN P., 1985, "Republicanism and Progressivism", *American Quarterly*, n. 37, pp. 572-598.
- ELAZAR DANIEL J., 1988, *The American Constitutional Tradition*, Lincoln: University of Nebraska Press
- ELKINS STANLEY, MCKITRICK ERIC, 1993, *The Age of Federalism, the Early American Republic, 1788-1800*, New York: Oxford University Press.
- EMERSON RALPH W., 1962, *Politica*, in *Saggi*, a cura di Piero Bertolucci, Torino: Boringhieri.
- EPSTEIN DAVID F., 1984, *The Political Theory of The Federalist*, Chicago: University of Chicago Press.
- FARRAND MAX, 1966, *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. I, New Haven: Yale University Press.
- GOULD LEWIS L., 2001, *America in The Progressive Era 1890-1914*, Harlow: Pearson Education.

- GUICCIARDINI FRANCESCO, 1983, *Opere*, a cura di Emanuella Lugnani Scarano, Torino: UTET.
- HAMILTON ALEXANDER, MADISON JAMES, JAY JOHN, 1980, *Il federalista*, a cura di Mario D'Addio, Guglielmo Negri, Bologna: Il Mulino.
- HAYNES GEORGE H., 1914, "The Changing Senate", *The North American Review*, n. 705, pp. 222-234.
- LINK ARTHUR S., MCCORMICK RICHARD L., 1983, *Progressivism*, Arlington Heights, Ill.: Harlan Davidson.
- LOW A. MAURICE, 1906, "The Usurped Powers of the Senate", *The American Political Science Review*, n. 1, pp. 1-16.
- LUTZ DONALD S., 1980, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- LUTZ DONALD S., 1990, *The United States Constitution*, in *Roots of the Republic*, edited by Stephen L. Schechter, Madison: Madison House.
- MARANINI GIUSEPPE, 2003, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- MCDONALD FORREST, 1985, *Novus Ordo Seclorum: The Intellectual Origins of the Constitution*, Lawrence: University Press of Kansas.
- POCOCK JOHN G., 1980, *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone*, Bologna: Il Mulino.
- ROSSUM RALPH A., TARR G. ALAN, 1999, *American Constitutional Law*, Boston: Bedford/St. Martin's.
- SACERDOTI MARIANI GIGLIOLA, REPOSO ANTONIO, PATRONO MARIO, 1991, *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America. Duecento anni di storia, lingua e diritto*, Firenze: Sansoni.
- SASSO GENNARO, 1985, *Per Francesco Guicciardini. Quattro studi*, Roma: Istituto Storico Italiano per il Medioevo.
- SCHECHTER STEPHEN L., 1990, *The Federalist on Federalism 1787-1788*, in *Roots of the Republic*, edited by Stephen L. Schechter, Madison: Madison House.
- WHITE MORTON, 1987, *Philosophy, The Federalist, and the Constitution*, New York: Oxford University Press.
- WILSON WOODROW, 1908, *Constitutional Government in the United States*, New York: The Columbia University Press.
- WOOD GORDON S., 1968 *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- ZUCKERT MICHAEL P., 1986, "Federalism and the Founding: Toward a Reinterpretation of the Constitutional Convention", *Review of Politics*, n. 41, pp. 166-210.

*Abstract*

DEMOCRAZIA PLURALISTA E RAPPRESENTANZA. IL  
BICAMERALISMO NEL SISTEMA FEDERALE AMERICANO

(PLURALIST DEMOCRACY AND REPRESENTATION. BICAMERALISM  
IN THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM)

*Keywords:* Democracy, Representation, Senate, Federalism, United States.

In a well-ordered Republic, according to the authors of the Federalist Papers, there is an extreme need for the existence of an institution that can unite stability to freedom, and this institution must be the Senate. The Founding Fathers of the United States had followed the theory of checks and balances developed by Montesquieu, adapting it to the needs and circumstances of America. At the beginning of the twentieth century progressives fought to make the Senate the true organ of the federal cooperation. The function of the Senate had to be promoting the synthesis of the political will in the American democracy. This could have only happened, if the senators had had been directly elected by the people and not chosen by people's representatives.

GIUSEPPE BOTTARO  
Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
gbottaro@unime.it

ITALIA MARIA CANNATARO

¿*TODOS SOMOS AMERICANOS?* IL TRADIMENTO  
COSTITUZIONALE CUBANO

1. *Premessa*

La singolarità del primo castrismo, ciò che lo differenziò dall'impatto che nella regione iberoamericana ebbero altre rivoluzioni come quella messicana della prima metà del Novecento, è legata alla constatazione che alla sua referenzialità ideologica non si accompagnò una considerevole influenza costituzionale.

La storia costituzionale sudamericana della seconda metà del XX secolo pur nella sua diversità, rivela gli sforzi per dotare lo Stato di un ruolo più attivo nell'ampliamento dei diritti sociali, nella redistribuzione del PIL e nella ridefinizione della giustizia. Una buona parte dei progetti ha inteso queste particolari funzioni dello Stato nell'ambito del governo rappresentativo, della divisione dei poteri, del riconoscimento dei diritti civili e politici fondamentali, della proprietà privata e dell'economia di mercato sebbene il fantasma del costituzionalismo nominale o semantico, carente di garanzie efficaci, abbia caratterizzato la storia del Sud del continente (Carpizo 2007: 26).

Il *constitucionalismo aspiracional*, che articola la nozione di Costituzione e quella di progresso, ha infatti contribuito a mantenere, durante tutto il corso del Novecento in quelle aree, una distanza profonda e la realtà socio – politica, svilendo l'efficacia programmatica delle costituzioni e riducendole ad una rappresentazione simbolica del potere (Preuss 1995; Villegas 2013). Ha però contemporaneamente inteso attribuire ai testi costituzionali il valore di un atto normativo in progressiva evoluzione comprensivo di un discreto dibattito politico che, pur lontano dalla dimensione democratica nordamericana, non escludeva il confronto.

L'abbandono di un quasivoglia moderno progetto costituzionale a Cuba, ha rivelato l'azzardo istituzionale dei suoi leaders e le condizioni eccezionali della guerra fredda in cui si sarebbe dovuto sviluppare<sup>1</sup>. La marginalità del modello politico cubano all'interno del costituzionalismo americano e iberoamericano, riguarda ora e ha riguardato in passato esclusivamente il castrismo e non già l'intera storia costituzionale dell'isola.

Il modello normativo castrista ha contribuito solo parzialmente all'esperienza costituzionale cubana, un contributo che se non si può certo definire secondario ha ormai ad oggi perso la definizione di permanente, di immutabile ed è costretto così a ripensare il suo costruttivismo normativo alla luce della rinegoziazione dei rapporti con gli Stati Uniti.

La *revolución* tuttavia, ha negli anni imposto un modello normativo basato sull'indeterminatezza delle fonti del diritto che, lungi dal rappresentare una questione esclusivamente teorica, ridotta al campo del formalismo giuridico, è stato prima dei tutto un problema politico perché ha riguardato specialmente il riconoscimento di un ambito del potere: potere di comandare / potere di ottenere obbedienza (Diez Picazo 1994: 98).

In base alla costruzione dogmatica della scuola socialista di diritto perciò, la dottrina dominante ha inteso come unico modo di creazione giuridica e, infine, come norma valida l'atto normativo espressione di un positivismo ideologico che estranea solo formalmente la volontà del leader dall'atto giuridico<sup>2</sup>.

Nella struttura normativa dell'isola, perciò, le istituzioni e il loro contesto socio-economico si configurano in una relazione di incidenza reciproca in cui ciascuno degli elementi è intimamente legato agli altri. In un siffatto sistema Stato, Rivo-

---

<sup>1</sup> Bernal (2003; 2008) sottolinea come, ancora oggi, la totale mancanza delle condizioni basilari per lo sviluppo di un moderno Stato di Diritto renda impossibile pensare nell'isola, ad un regolare transito democratico che prescinda dal principio totalitario di *Unidad de poder*.

<sup>2</sup> Cfr. Garillo García (2010). Secondo l'autore il transito dal volontarismo ontologico al positivismo ideologico è stato effettivo e non formale, teoria sostenuta sulla base delle caratteristiche assembleari delle costituzioni del 1992 e del 2002. Al contrario Gómez Manzano sottolinea le «reali attitudini totalitarie del regime» Gómez Manzano (2008: 35-43).

luzione, Socialismo e Castrismo, contribuiscono tutti in egual modo alla creazione normativa diventandone la fonte primaria<sup>3</sup>, il castrismo ha fatto delle sue costituzioni un materiale simbolico, operante in campo giuridico, in cui convogliare e controllare l'esercizio del proprio potere.

La rivoluzione avrebbe dovuto perciò rappresentare un prolungato transito verso il nuovo ordine costituzionale del socialismo.

## 2. Ortodossia Politica: Stato e Costituzione nel 1940

Nel 1958 ogni tentativo di dialogo tra il dittatore Batista il movimento degli *ortodoxos*, i comunisti, la *Confederación del Trabajo cubana* e la *Sociedad de Amigos de la República* fallì definitivamente, inevitabilmente una consistente quota di società civile scelse una forma di opposizione extra-istituzionale. Così per il *Movimiento de 26 de Julio* si aprirono ampi spazi di manovra per l'imposizione di una influenza decisiva nel processo insurrezionale (Pettinà 2009: 355-389). Il *Movimiento* aveva però profonde divisioni interna ed era ricorso ad una alleanza con la borghesia delle città per ampliare la sua base di consenso (Sweig 2004). Il movimento di lotta e di opposizione nato sei anni prima sulla Sierra Maestra si era così dovuto trasformare in una realtà politica per nulla connaturata all'attività svolta fino a quel momento.

Il nuovo impegno trovò impreparati gran parte dei rivoluzionari che per nulla avvezzi a pratiche giuridico – istituzionali governarono l'isola tra il '59 e il '76 tramite una legge fondamentale della Repubblica emanata dal governo rivoluzionario e mai sottoposta all'approvazione del potere legislativo legittimamente appartenente al Congresso in base alla non abrogata Costituzione del 1940.

Approvata durante la presidenza di Laredo Brú, durante il lungo periodo di esercizio democratico del potere da parte di Batista (1934-1952), la Costituzione, progettata e redatta da

---

<sup>3</sup> Sulle fonti del diritto a Cuba segnalò: Bruzón Viltres (2014), a proposito della giurisprudenza come fonte formale di diritto: Uprimny (2011).

un'assemblea costituente eterogenea e multipartitica, rappresenta il documento più esteso della storia costituzionale dell'isola (286 articoli e 19 titoli) e si ispirava alla Costituzione messicana del 1917 dotando la cittadinanza di un ampio registro di diritti sociali familiari e culturali.

L'idea stessa del cittadino cominciava, nel documento, a mutare.

Dal 1901 al 1935 la cittadinanza veniva intesa infatti come una condizione giuridica che determinava il godimento di una serie di diritti e l'esigenza di certi doveri (Constitución 1901, art. 1 e 8; Ley constitucional 1934, art. 4, 6 e 8). Tra il 1935 e il 1940 il godimento dei diritti risultava sottoposto al compimento dei doveri di cittadinanza (Ley constitucional 1936, art. 4; García Hernandez 1988). La Ley constitucional del '36 nel modificare la denominazione del titolo della normativa: *De los cubanos* con *De la nacionalidad*, regolava in maniera espressa la cittadinanza (Ley constitucional 1936, Título II). I diritti fondamentali, individuali e sociali avevano qui un destinatario generale e non il cittadino come in precedenza, ampliando così l'accesso e il godimento dei diritti «a chiunque sfrutti i diritti di cittadinanza cubana» senza esclusione espressa per gli stranieri<sup>4</sup> (De Montagu 1951: 20).

All'ampliamento dei diritti corrispondeva un rafforzamento dei doveri perciò all'art. 8 il testo prescriveva doveri e diritti (nell'ordine) come espressioni del compromesso sociale a favore dello Stato nazionale e stabiliva la corrispondenza di doveri e diritti con la legittima esistenza dello Stato.

L'art. 9 poi prevedeva che ogni cubano fosse obbligato a *cumplir la constitución*, cioè a realizzare quanto in essa previsto, a osservare dunque una condotta *cívica* inculcandola ai propri figli promuovendo la più pura coscienza nazionale. La necessaria corrispondenza tra la condotta dei soggetti interessati alla relazione giuridica e politica (Stato e cittadini) preve-

---

<sup>4</sup> «La forma laconica di molte disposizioni normative cubane dell'epoca che utilizzavano il vocabolo cittadino come sinonimo di cubano» rimase immutata nel corso degli anni accogliendo l'influenza kelseniana della *Teoria generale del diritto e dello Stato*. De Montagu (1951). Il sottotitolo dell'opera recitava: La cittadinanza o nazionalità, Kelsen (1945), Prieto Valdés (2013: 6-7).

deva espressamente il riconoscimento della superiorità della Costituzione come fonte primaria del diritto attraverso il ricorso ad un procedimento di incostituzionalità di una legge, decreto legge, risoluzioni o atti che negavano, sminuivano o restringevano i diritti o che impedivano il libero funzionamento degli organi dello Stato e ancora il riconoscimento del suffragio universale (le donne ebbero accesso al voto con la *Ley Constitucional* del 1934) e la sua immediata conseguenza giuridica cioè la rappresentanza come diritto e dovere (Lazcano y Manzón 1941; Gutiérrez Sanchez 1941; Ortega y Diaz 1947; Academia de la Historia de Cuba 1952).

Interessati ad evitare una nuova dittatura dopo quella di Machado, e ad impedire la concentrazione personale del potere, i costituenti sistemarono, rielaborarono la democrazia presidenziale del 1901 attraverso un sistema semiparlamentare con un esecutivo collegiale esercitato dal Presidente della Repubblica insieme al Consiglio dei Ministri d'accordo con quanto stabilito dalla Costituzione (Infiesta 1942).

Al Presidente della Repubblica spettava la presidenza del Consiglio dei Ministri, solo in sua assenza la carica sarebbe stata ricoperta dal Primo Ministro di nomina presidenziale che rappresentava la politica generale del governo di fronte al Congresso. La Costituzione stabiliva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la sua esclusiva facoltà di sciogliere le Camere (a differenza della Carta del 1901 che invece affidava tale mandato al governo).

La Costituzione creava inoltre la figura del Vicepresidente della Repubblica e incrementava i meccanismi di controllo e supervisione del Consiglio dei Ministri da parte delle due Camere (Rappresentanti e Senato) a cui spettava il potere legislativo.

Nel Titolo XIII, a proposito delle Relazioni tra Congresso e Governo, i costituenti idearono la rimozione totale o parziale del Consiglio dei Ministri mediante voto di sfiducia avallato da 1/3 della Camera dei Rappresentanti prima e poi del Senato. Il Presidente della Repubblica nominava liberamente i nuovi Ministri che sarebbero stati sottoposti alla fiducia delle Camere sei mesi dopo l'inizio del loro mandato (De la Cuesta 1974: 250-265, 274-280; Bernal 2002).

Le condizioni eccezionali previste dal Titolo XVIII che determinavano lo stato d'emergenza e consentivano al Consiglio dei Ministri di legiferare, dovevano essere ratificate dal Congresso entro un periodo non superiore a quarantacinque giorni (art. 282). Il decreto legge governativo avrebbe dovuto essere assistito da una commissione permanente del Congresso che vigilava sull'eventuale persistenza delle condizioni di eccezionalità (Sanchez Roca 1960).

Dal marzo del 1952 la dittatura di Batista annullò questi meccanismi semiparlamentari concentrando i poteri nelle mani del dittatore, di un Consiglio dei Ministri e di un Consiglio consultivo che aveva il compito di formare, sanzionare, promulgare, eseguire e far eseguire le leggi della Repubblica. Come se si fosse trattato di un Senato *ad hoc* il Consiglio Consultivo ne assorbiva i compiti occupandosi di commercio estero, relazioni internazionali, questioni fiscali e debito pubblico.

Con gli *Estatudos Constitucionales del viernes de dolor*, nell'aprile del '52, il potere legislativo veniva definitivamente subordinato all'esecutivo (Gómez Manzano 2008; Infiesta 1942; Vega 1997; López Castillo 1952).

### 3. *Paradosso Politico: Stato e Rivoluzione nel 1959*

La legge fondamentale del febbraio del '59 che seguiva l'entrata di Castro a La Habana del mese precedente, ristabiliva formalmente le libertà pubbliche del '40, di fatto però fu formulata in perfetta aderenza con gli *Estatudos* del '52 (De la Cuesta 1974: 356-372; Hernández Corujo 1960).

La continuità giuridico istituzionale tra fasi storiche tanto diverse risultava particolarmente evidente nella questione dello stato d'emergenza. Il semiparlamentarismo della Costituzione del '40 stabiliva che la sospensione delle garanzie costituzionali «poteva essere prevista solamente mediante una legge speciale approvata dal Congresso» in caso di Decreto questo avrebbe dovuto essere ratificato da entrambe le Camere. Gli Statuti del '52, sebbene preservassero questa formula, consegnavano interamente al Consiglio dei Ministri il potere legislativo durante lo stato d'emergenza. La Legge fonamen-

tale del '59 poi prescriveva che «la sospensione delle garanzie fondamentali doveva essere determinata da una legge speciale emanata dal Consiglio dei Ministri o con decreto governativo; in quest'ultimo caso nel medesimo decreto si doveva stabilire che il Consiglio dei Ministri ratificasse o meno la sospensione entro quarantotto ore, con voto nominale, a maggioranza semplice» (De la Cuesta 1974: 250-251, 309, 410; López Castillo 1952).

Strano esordio per Castro che ne la *Historia me absolverá* aveva criticato quei documenti e soprattutto la clausola di riforma costituzionale (art. 257) che affidava alla maggioranza qualificata dei 2/3 del Consiglio dei Ministri la riforma della Magna Cartha. «L'art. 257 – scriveva Castro – fa suo l'attributo essenziale della sovranità che è la facoltà di riformare la legge fondamentale». La «burla», così la definiva Castro, del trasferimento della sovranità, non trovò una seria soluzione nelle mani del nuovo regime: non solo la legge mantenne inalterato il passaggio di attribuzioni dal legislativo all'esecutivo, il documento contemplava pure il carattere non delegabile di queste attribuzioni. Il Consiglio dei Ministri diventava così legalmente un organo legislativo (Castro 1993; Sanchez Roca 1960: 78)<sup>5</sup>.

Tra le quattordici facoltà non delegabili del Consiglio dei Ministri era prevista quella di determinare le elezioni, funzione subito abbandonata.

Nello stesso scritto poi il *lider maximo*, a proposito del rapporto tra la rivoluzione e la Costituzione scriveva:

La prima legge della rivoluzione delegava al popolo la sovranità e proclamava la costituzione del 1940 come unica legge dello Stato fin quando il popolo non avrebbe deciso per una sua modifica o cambiamento, [...], non esistendo organi di elezione popolare per poter riconfermare il documento, il movimento rivoluzionario come incarnazione momentanea di questa sovranità, unica fonte di potere legit-

---

<sup>5</sup> Conviene qui sottolineare come recentemente Castro abbia, con una certa eccentricità politica, rivalutato il documento scrivendo: «Prima dell'inizio della guerra fredda esisteva, proprio a Cuba, una Costituzione abbastanza progressista da concedere la speranza e la possibilità di trasformazioni democratiche, anche se mai davvero di una rivoluzione sociale»: Castro (2010).

timo, assumeva tutte le facoltà che sono inerenti ad essa, eccetto quella di modificare quella Costituzione, cioè la facoltà di legiferare, eseguire e giudicare. [...] Un governo acclamato da tutti i combattenti riceverà tutte le attribuzioni necessarie per procedere all'affermazione dell'effettiva volontà popolare (Castro 1993).

L'incarnazione momentanea della sovranità popolare concedeva perciò ai rivoluzionari la capacità di governare rendendo il popolo inoperante per via della *specialità* della situazione. Essendo venuti meno i meccanismi formali per accedere alla sovranità, l'atto rivoluzionario avrebbe determinato la sua legittimità attraverso l'esercizio del potere.

La nuova normativa sul suffragio e l'abbandono delle pratiche elettorali, unita alla concentrazione della gestione legislativa nel Consiglio dei Ministri, trasformarono il primo castrismo in un prolungamento – nonostante l'opposizione ideologica – della dittatura di Batista (De Estefano Pisani 1960). «I diversi organi del potere istituzionale batistiano coesistono con le istituzioni ancora embrionali del nuovo potere – scrive Gómez -. La scomparsa del primo (il potere di Batista) è meramente formale: antiche istituzioni riappaiono con nomi diversi e, in alcuni casi, permangono gli stessi soggetti politici. Alla precedente amministrazione verticale della società fa seguito una nuova amministrazione verticale. Le nuove gerarchie sorte dalla primitiva struttura del potere delle organizzazioni antibatistiane colmano gli spazi lasciati dagli sconfitti» (Gómez 1981: 6).

È persino superfluo sottolineare come tutto ciò segnasse il tramonto di ogni meccanismo elettorale e della rappresentanza e che la *primera* e la *secunda declaración* de La Habana vennero votate a Plaza de la Revolución per alzata di mano trasformando il Capitolio, sede del Congresso, in un museo della democrazia.

La legge non abrogò la Costituzione del '40 formalmente, ma la rese diafana, inconsistente. Le pressioni del Primo Ministro Castro nei confronti dei Presidenti della Repubblica Urrutia e poi Dórticos e le loro repentine dimissioni, segnarono la fine sostanziale e formale della figura presidenziale. La macchina governativa e statale era ormai nelle mani di Castro.

La rivoluzione diventava la fonte primaria del diritto. Dunque ad un paradosso filosofico e giuridico erano affidate le sorti di uno Stato e, ancora più, un atto, un fatto politico, la rivoluzione appunto, produceva diritto e innovava l'ordinamento giuridico.

La gravità della situazione è testimoniata dall'innegabile realtà che il debole meccanismo statale prodotto dalla rivoluzione, nei fatti ostacolava la formalizzazione dell'esercizio del potere popolare, cioè del fine esplicito di quella rivoluzione, generando uno scontro tra finalismo rivoluzionario e legalità rivoluzionaria.

Al lungo *periodo previsional*, senza una Costituzione, seguì la Costituzione sovietica del '76, quella post muro di Berlino del '92 che reintrodusse in maniera limitata gli enti locali e quella del 2002.

La Costituzione del '40 rappresentò di volta in volta per il regime un feticcio o un esperimento borghese neocoloniale e ipocrita perché non realmente rivoluzionaria. Hart Dávalos, Ministro della cultura dal 1976 al '93, la trasformò addirittura nel 2010, nell'antecedente rivoluzionario per via dell'abolizione del latifondo, anche se quella Costituzione garantiva la proprietà privata<sup>6</sup>, la definì poi impotente di fronte alla necessità di imporre i suoi criteri tanto da consentire alla rivoluzione di abrogarla formalmente prima del 1976<sup>7</sup>.

Comunque si voglia analizzare la questione essa è ancora un faro per i post-castristi perché ultimo risultato di un processo costituente elaborato sulla base di principi e dottrine giuridiche. Le altre Costituzioni furono espressioni di rottura con la moderna democrazia ed esempi della loro funzione politica al servizio del potere instaurato, nonostante la sua illegittimità, ed espressioni di un diritto inteso come insieme normativo non supportato da un significativo dibattito sui valori e

---

<sup>6</sup> La Costituzione fu preceduta dalla Ley de coordinación azucarera del 1937. La legge stabiliva due punti chiave: il diritto di permanenza dei coloni e delle loro famiglie nelle terre coltivate e la determinazione da parte dello Stato del prezzo dei prodotti agricoli. Le grandi compagnie straniere mantenevano perciò la proprietà della terra (Santamaria 2001). Si veda il Titolo VI della *Constitución: "Del trabajo y Propiedad"*.

<sup>7</sup> Nell'ambito del dibattito ricordiamo: Carbonell Cortina (1997); Hart Dávalos (2007); Sanguinety (2001); Rubén (2002).

i principi che avrebbero dovuto essere componenti di quel diritto (limite quasi intrinseco alla produzione costituzionale nell'isola, almeno nell'ambito del dibattito interno<sup>8</sup>).

Nel negare l'esistenza dei diritti naturali, la rivoluzione, in questo senso certamente marxista, e nel dichiarare che tutto il diritto è positivo, legittimava qualunque azione contro le minoranze politiche, da subito inesistenti vigente il sistema a partito unico, e civili.

La rivoluzione fonte del diritto è essa stessa al margine del diritto: se le garanzie materiali offerte dal diritto erano essenziali, risultava superflua una copertura formale o addirittura superfluo il diritto stesso se non come conseguenza delle trasformazioni sociali<sup>9</sup>.

La Costituzione era concepita e veniva applicata nella maniera più opportuna per il raggiungimento degli obiettivi socialisti del governo. La legalità socialista concedeva un'estrema flessibilità agli attori dello Stato nell'applicare e interpretare la legge. Proprio questa flessibilità determinava l'incompatibilità con lo Stato di diritto<sup>10</sup> perché la ricerca costante del risultato ideologicamente corretto sacrificava l'applicazione e l'interpretazione della legge.

La sostituzione della Costituzione con la rivoluzione come fonte primaria del diritto è stata dunque una pratica continua e costante del castrismo anche oltre il *período provisional*, determinando un rapporto indefinito tra Stato, governo e società civile ed espellendo dall'arsenale ideologico del regime il termine Costituzione e conseguentemente anche lo Stato di diritto.

---

<sup>8</sup> Diéguez Méndez (2005); Prieto (2001, 2004); Villabella Armegol (2008; 2010); De Céspedes (2004); García Cárdenas (1982); Vega (1988); García Hernández (1989). Molto critica sull'effettiva efficacia della Costituzione nel tragitto verso la democrazia è la Bernal (2004).

<sup>9</sup> Non mancarono alla fine degli anni ottanta in coincidenza con la fase avanzata della *rectificación*, voci dissidenti: «costituisce un gravissimo errore sostenere che essendo un dato certo che il diritto è forma d'espressione e strumento di applicazione politica, è lecito estraniarsi dai suoi precetti normativi per considerazioni di carattere politico»: Álvarez Tabío (1989: 56).

<sup>10</sup> Oppure, come scrive la Patallo (2003) «un'estrema flessibilità del concetto di stato di diritto».

*Bibliografía*

- ACADEMIA DE LA HISTORIA DE CUBA, 1952, *Constituciones de la República de Cuba*, La Habana: Academia de la historia de Cuba.
- ÁLVAREZ TABÍO FERNANDO, 1989, *Comentarios a la Constitución Socialista*, La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- BERNAL BEATRIZ, 2002, *Cuba y su leyes. Estudios histórico-jurídicos*, México D.F.: UNAM.
- BERNAL BEATRIZ, 2003, *Cuba Estado de derecho*, Miami: Instituto y Biblioteca de la libertad.
- BERNAL BEATRIZ, 2004, *Ideas constitucionales para una Cuba futura*, in *Democracia, desarrollo y sociedad civil en Cuba*, Cadiz: Asociación Española Cuba en Transición.
- BERNAL BEATRIZ, 2008, *Las Constituciones de Cuba Republicana*, México: UNAM
- BRUZÓN VILTRES CHRISTIAN J., 2013, “Jurisprudencia en Cuba: análisis de las consecuencias de su reconocimiento como fuente formal del ordenamiento jurídico”, *Opinión Jurídica*, n. 23.XII, pp. 185-186.
- BRUZÓN VILTRES CHRISTIAN J., 2014, “Fuentes del Derecho en Cuba: indeterminación, efectos, posibles soluciones”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 14, pp. 1-31.
- CARBONELL CORTINA NESTOR, 2001, *Grandes debates de la constituyente cubana de 1940*, Miami: Edición Universal
- CARBONELL CORTINA NESTOR, 1974, *Elespíritu de la Constitución cubana de 1940*, La Habana: Playor
- CARPIZO JORGE, 2007, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.
- CASTRO FIDEL, 1993, *La Historia me absolverá*, La Habana: Oficina de publicaciones del Consejo del Estado.
- CASTRO FIDEL, 2010, “Nuestras Constituciones”, *Gramma*, 9 de abril de 2010.
- DE CÉSPEDES, MANUEL, 2002, “Aproximación a la Constitución de 1940”, *Encuentro de la cultura cubana*, n. XXIV, pp. 6-19.
- DE ESTAFANO PISANI MIGUEL, 1960, *La Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959, anotada y concordada con la Constitución de 1940, sus leyes complementarias y jurisprudencia fundamental*, La Habana: Jesús Montero editor.
- DE LA CUESTA LEONEL, 1974, *Constituciones cubanas. Desde 1812 hasta nuestros días*, New York: Ediciones Exilio.
- DE MONTAGU GUILLERMO, 1951, *El poder judicial y la Constitución y otros estudios*, La Habana: Editorial Lex.

- DIÉGUEZ MÉNDEZ YURISANDER, 2013, “Un análisis funciona del derecho, el poder revolucionario en Cuba durante le provisionalidad”, [www.derechocambiosocial.com/revista23/añoVIII](http://www.derechocambiosocial.com/revista23/añoVIII).
- DÍEZ PICAZO LUÍS, GULLÓN ANTONIO, 1994, *Sistema de Derecho Civil*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA CÁRDENAS DOMINGO, 1982, *La Organización estatal en Cuba*, Santiago de Cuba: Editora Universitaria.
- GARCÍA HERNÁNDEZ GILBERTO, 1989, *Constitucion, deberes y derecho*, La Habana: Ciencias Sociales.
- GARILLO GARCÍA YVETTE, 2010, “Del voluntarismo ontológico al positivismo ideológico (una lectura del pensamiento jurídico cubano)”, *Revista Crítica Jurídica*, n. 29, ene.-jun., pp. 181-217.
- GÓMEZ MANZANO RENÉ, 2008, *Constitucionalismo y cambio democratico en Cuba*, Madrid: EHC.
- GÓMEZ ALFREDO, 1981, “Los anarquistas cubanos o la mala conciencia del anarquismo”, *Guámgara Libertaria*, n. II.7, p. 4-19.
- GUTIÉRREZ SANCHEZ GUSTAVO, 1941, *Constitución de la República de Cuba promulgada el 5 de julio de 1940. Sus antecedentes historicos, su espíritu, estudio crítico sobre sus más fundamentales principios*, La Habana: Editorial Lex.
- HART DÁVALOS, ARMANDO, 2010, “Constitución de 1940, un hito esencial del la traición jurídica cubana”, *Rebellión*, 11 de octubre, 2010.
- HERNÁNDEZ CORUJO ENRIQUE, 1960, *Historia Constitucional Cubana*, 2 voll., La Habana: Compañíaeditora de libros y folletos.
- INFIESTA RAMÓN, 1942, *Historia constitucional cubana*, La Habana: Editorial Selecta.
- INFIESTA RAMÓN, 1954, *Derecho Constitucional*, La Habana: Editorial Lex.
- KELSEN HANS, 1994 [1945], *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano: ETAS.
- LAZCANO Y MANZÓN ANDRÉS, 1941, *Constitución de Cuba de 1940 con los debate sobre su articulado y transitorias en la convención constituyente*, La Habana: Cultural S. A.
- LOPEZ CASTILLO RAÚL, 1952, *La nueva Ley Constitucional para la República de Cuba comparada con la Constitución de 1940*, La Habana: Jesús Montero editor.
- ORTEGA Y DIAZ MARCOS, 1947, *Nocionesobre la Constitución de 1940*, La Habana: Editorial Lex.
- PATALLO LAURA, 2003, *Establecimiento del Estado de derecho en Cuba*, Miami: Cuba Transition Project, University of Miami.
- PETTINÀ VANNI, 2009, *Sociedad, 1902-1959*, in Consuelo Naranjo Orovio, *Historia de Cuba*, Madrid: Doce Calles, pp. 207-231.

- PREUSS ULRICH, 1995, *Constitutional Revolution: The Link Between Constitutionalism and Progress*, New Jersey: Humanities Press.
- PRIETO MARTHA, 2001, *¿Que es el derecho?*, in Martha Prieto, *Curso de preparación jurídica para Cuadros de estado*, La Habana: Felix Varela, pp. 28-51.
- PRIETO MARTHA, 2004, *Reflexiones en torno al caracter normativo de la Constitución*, in Luis Pérez Hernández, Martha Prieto, *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana: Felix Varela, pp. 211-306.
- PRIETO MARTHA, 2013, “La ciudadanía: presupuesto del disfrute de los derechos, pasado, presente y necesidades en y para Cuba”, *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, n. III.1, pp. 1-17.
- RUBÉN A. RICARDO, 2002, “Legalidad y vigencia de la Constitución cubana de 1940”, *Diario de las Américas*, 18 de agosto de 2002.
- SANCHEZ ROCA MARIANO, 1960, *Primer índice anual de la legislación revolucionaria, 1ro de enero a 31 de diciembre de 1959*, La Habana: Editorial Lex.
- SANGUINETTY JORGE, 2001, “El Fetiche del la Constitución del 40”, *El NuevoHerald*, 3 de octubre, 2001.
- SANTAMARÍA GARCÍA ANTONIO, 2001, *Sin azúcar no hai país, la industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*, Sevilla: Universidad de Sevilla.
- SWEIG JULIA, 2004, *Inside the Cuban Revolution: Fidel Castro and the Urban Underground*, Harvard: Harvard University Press.
- UPRIMNY RODRIGO, 2011, “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, *Texas L. Rev.* (1587: 89).
- VEGA JUAN, 1988, *Derecho Constitucional revolucionario en Cuba*, La Habana: Ciencias Sociales.
- VEGA JUAN, 1997, *Cuba: su historia constitucional*, Madrid: Ed. Endymion.
- VILLABELLA ARMEGOL CARLOS, 2008, *Historia constitucional y Poder en Cuba*, La Habana: Editora Universitaria.
- VEGA JUAN, 2010, “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista del Instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, n. 25, pp. 49-76.
- VILLEGAS GARCÍA MAURICIO, 2013, “Constitucionalismo aspiracional”, *Araucaria. Revista iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n. XV.29, pp. 77-97.
- [www.exilio.com/CubaPley/Constitucionescuba](http://www.exilio.com/CubaPley/Constitucionescuba).

*¿Todos somos Americanos?*

*Abstract*

*¿TODOS SOMOS AMERICANOS? IL TRADIMENTO COSTITUZIONALE CUBANO*

*(¿TODOS SOMOS AMERICANOS? THE END OF DEMOCRACY IN CUBA)*

*Keywords:* Constitutionalism, Democracy, Revolution, Sovereignty, Cuba, America.

The historical roots of the 1959 revolution can be traced back to the struggle between United State and Cuba. Castro's policy has its roots in a new idea of cubanidad, free from foreign guidance; the 1940 Constitution seemed to be the solution, in fact it explicitly guaranteed rights to employment, minimum acceptable standards for working conditions, property ownership, education, and social security. The 1940 Cuban Constitution is commonly considered the first successful, truly sovereign Constitution on the Island. So when Castro overthrew Batista in 1959, he quickly proclaimed a Fundamental Law that effectively replaced, in theory, the existing constitution. But this new document, practically, consolidated political power from the three branches of the former Cuban Government into a central authority and removed many civil and political rights previously guaranteed to all Cubans. While the Fundamental law resulted in substantial changes in the distribution of political power and rights, Castro claimed that the statute was a mere amendment to the 1940 Constitution. This was the first step of Castro's regime and the end of the modern democracy idea in Cuba.

ITALIA MARIA CANNATARO

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche

icannataro@unime.it

## PARTE IV

### COSTITUZIONALISMO E BICAMERALISMO



GIOVANNI MOSCHELLA

LA TRASFORMAZIONE DEL SENATO DELLA  
REPUBBLICA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE.  
DAL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE ALLA  
FINE DEL BICAMERALISMO PARITARIO

1. *Il Camera, sistema elettorale e "Costituzione materiale" nel periodo di fondazione della Repubblica*

L'attuale dibattito politico e dottrinario sulla riforma della Costituzione e l'approvazione, ormai imminente, del disegno di revisione costituzionale (D.D.L. Renzi-Boschi) che segnando la fine del modello di bicameralismo perfetto delineato dalla Carta costituzionale del 1948 conduce la nostra forma parlamentare verso un sistema a bicameralismo imperfetto, suggerisce qualche riflessione sulla formazione e la natura della II Camera nella fase di fondazione della Repubblica che consenta una comparazione con il sistema disegnato dalla riforma in atto e una valutazione sugli effetti che tale revisione, in una con la nuova legge elettorale n. 52/2015, può produrre sulla forma di governo e sull'equilibrio complessivo della nostra democrazia rappresentativa.

La fase politica e istituzionale che precede l'approvazione della Costituzione repubblicana è segnata da alcuni elementi che influenzarono profondamente il dibattito e le posizioni dei partiti nel periodo di fondazione della repubblica e nel corso dei lavori all'Assemblea Costituente<sup>1</sup>. Il problema principale che si pose alle forze politiche fu quello di conformare le istituzioni del nuovo Stato alla mutata situazione politico-sociale e, in particolare, a quella che poteva essere considerata la novità più rilevante di quel periodo: il ruolo e lo sviluppo dei partiti di massa. La situazione politica interna presentava un

---

<sup>1</sup> È impossibile elencare anche sommariamente la vasta letteratura esistente sulle condizioni politico-sociali del periodo costituente. Si rimanda comunque a Permoli (1966), Gambino (1978), Mammarella (1978).

grande stato di incertezza che costringeva le forze appena uscite dalla lotta di liberazione ad una «necessità compromissoria»<sup>2</sup>, in attesa di ridefinire gli equilibri istituzionali, dare inizio al risanamento economico e soprattutto adeguare la linea politica, la vita interna e gli stessi apparati dei partiti formati nella clandestinità al confronto democratico e alla nuova struttura sociale emersa dagli sconvolgimenti del “ventennio” fascista e della guerra. Pure in presenza di gravi contraddizioni e di una forte corrente di pensiero contraria, «dopo la parentesi del fascismo», ad ogni soluzione di continuità con lo Stato liberale<sup>3</sup>, il percorso verso la costruzione di un nuovo Stato fondato sui partiti, e sul loro ruolo di mediazione e di rappresentanza della realtà sociale, appariva obbligato. Il progetto politico-istituzionale espresso dalla Costituzione si configura dunque come il risultato di un lungo processo di mediazione, di piccoli passi, inaugurato dal discorso di Togliatti a Salerno e culminato con l’approvazione dell’art. 7 Cost., relativo al rapporto tra Stato e Chiesa cattolica. L’incertezza sugli sviluppi della situazione politica e sugli stessi rapporti di forza tra i partiti, il timore di sgretolare l’accordo faticosamente raggiunto tra le forze antifasciste, l’emergenza della situazione economica e sociale, inducevano i partiti a concordare, pur tra grandi difficoltà, una base costituzionale che, tenendo presente le opinioni delle diverse correnti politiche ed ideologiche, garantisse le condizioni per lo sviluppo di una democrazia fondata sui partiti politici. Ci sembra questo il dato storico emergente e più rilevante del periodo costituente ed il logico sbocco del lungo processo storico che si andava compiendo. Le posizioni espresse dai partiti in merito alla struttura costituzionale del nuovo Stato, ed in particolare alla forma di Governo, confermano complessivamente questa tendenza. Fin dalla fase iniziale del dibattito costituzionale si registra una

---

<sup>2</sup> Sul carattere “compromissorio” che contraddistinse il sistema politico italiano e i rapporti tra i partiti nella fase costituente cfr. Bettinelli (1982: 189 ss.).

<sup>3</sup> Sotto questo profilo è particolarmente interessante la polemica sviluppatasi nel corso dei lavori della Consulta tra B. Croce e F. Parri sulla democraticità dell’Italia liberale. Per un commento a questa polemica cfr. Ragionieri (1976: 2410).

generale avversione sia nei confronti dei sistemi di tipo presidenziale (ad esclusione del P. d'Az.)<sup>4</sup> che verso forme di governo parlamentari di tipo classico, pur se i comunisti si dichiaravano a favore di una Repubblica nella quale l'equilibrio dei poteri fosse incentrato sul ruolo del Parlamento, organo rappresentativo della volontà popolare e responsabile davanti agli elettori (Crisafulli 1946: 144). Le proposte, variamente articolate, delle altre forze politiche, anche se rivolte verso l'istituzione di una Repubblica parlamentare, esprimevano la preoccupazione di ricercare meccanismi istituzionali che garantissero la stabilità del sistema ed evitassero la frammentazione e l'indebolimento degli apparati di governo. Tra le molte soluzioni prospettate il disegno più chiaro e con una sua logica complessiva risulta in una prima fase l'articolato presentato in sede di Assemblea da Tosato, Bozzi e La Rocca, componenti di un Comitato di studio e relatori sul potere esecutivo. Tale progetto prevedeva che il Capo dello Stato venisse eletto dal Parlamento e dai Presidenti delle Assemblee e delle Deputazioni regionali; ad esso veniva attribuito il potere di scioglimento del Parlamento, potere che comunque egli poteva esercitare solo dopo aver sentito il parere dei Presidenti delle due Camere. Per la formazione del Governo il progetto del Comitato si muoveva sempre nell'ambito dei principi propri di una forma di governo parlamentare, stabilendo la nomina presidenziale del Capo di Governo e dei Ministri e la fiducia da parte delle Camere. La mozione di sfiducia era però subordinata ad una votazione in seduta comune del Parlamento, condizione volta chiaramente a proteggere l'Esecutivo da "balzi di umore", sempre possibili, nelle singole assemblee. Veniva valorizzato, infine, il ruolo del Presidente del Consiglio che, sottoponendo i ministri alla sua supremazia, era unico responsabile della politica generale del Gabinetto. Sulla base di que-

---

<sup>4</sup> Come risulta dal programma del P. d'Az. per la Costituente, pubblicato in *l'Italia libera*, 7 aprile 1946, la posizione prevalente nel piccolo partito azionista era favorevole all'istituzione di una Repubblica presidenziale nella quale il potere del Capo dello Stato, eletto dal popolo e che cumulava anche la carica di Presidente del Consiglio, «trovasse i necessari contrappesi in un forte tessuto di autonomie territoriali e nei controlli affidati alla Corte Costituzionale». Cfr. Pischel (1945: 155-156), Boneschi (1946: 79 ss.).

ste indicazioni, emerge abbastanza chiaramente che il progetto del Comitato dedicava particolare attenzione al rafforzamento e alla stabilità dell'Esecutivo ed esaltava il ruolo di contrappeso al centralismo parlamentare attribuito al Capo dello Stato e al Presidente del Consiglio. Queste preoccupazioni vennero formalizzate dall'Assemblea Costituente con l'approvazione del noto o.d.g. presentato da Perassi:

L'Assemblea, ritenuto che né il tipo di Governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo<sup>5</sup>.

Ma nel prosieguo dei lavori dell'Assemblea le proposte stabilizzatrici vennero sopraffatte dal cambiamento dei rapporti tra i partiti e del quadro politico interno ed internazionale, che induceva le forze politiche a privilegiare una forma di governo parlamentare capace di preservare il ruolo ed il peso da esse acquisito (Amato, Bruno 1984: 47). In questo quadro di riferimento la scelta del sistema elettorale venne ad assumere una importanza fondamentale nella strategia dei partiti già nel periodo che aveva preceduto l'elezione dell'Assemblea costituente. Una volta affermata l'universalità del suffragio e l'estensione del diritto di voto alle donne con il D.L.L. dell'1 febbraio 1945, il dibattito si incentrò sul tipo di sistema da adottare per l'elezione dell'Assemblea Costituente. Si viene a realizzare tra le forze politiche (malgrado l'opposizione, sia in sede di Commissione governativa che in sede di Commissione speciale della Consulta<sup>6</sup>, di autorevoli esponenti dell'area libe-

---

<sup>5</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, 1970 (d'ora in poi Atti A.C.), Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta 4-9-1946, vol. VII, 916.

<sup>6</sup> La Consulta nazionale, organo non elettivo e con funzioni esclusivamente consultive, fu istituita con D. Lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, che ne disciplinava anche la composizione e le attribuzioni. La Consulta era composta di un numero variabile di membri (circa 400), alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione dei partiti e di altre organizzazioni. La Consulta, articolata in dieci commissioni con competenze distinte per materia, aveva il compito di esprimere pareri sui problemi generali e sui

rale e della destra) una naturale convergenza verso il sistema proporzionale con rappresentanza delle minoranze. Molte furono le cause che pesarono su questa scelta: l'instabilità che caratterizzava i rapporti tra i partiti e l'incertezza (il c.d. "velo di ignoranza") sul reale peso elettorale di ciascuno, lo sforzo perseguito un po' da tutte le parti di non rompere, almeno in quella fase, l'unità delle forze che avevano partecipato alla lotta di Liberazione, la necessità di rendere partecipi la pluralità delle correnti politiche e di pensiero presenti nella società italiana alla elaborazione della Carta fondamentale del nuovo Stato.

## *2. La legge elettorale nella strategia dei partiti durante la fase costituente*

La legge elettorale per l'Assemblea Costituente, emanata con D.L.L. del 10 marzo 1946 n. 74, riproduce il patto "compromissorio e necessario" tra i partiti dell'esarchia. Da un lato si stabilisce il principio proporzionale con il sistema dello scrutinio di lista e recupero dei resti nel collegio unico nazionale, così come richiesto dai partiti di massa, dall'altro vengono accolti principi cari ai piccoli partiti e in particolare ai liberali. Si limita infatti l'estensione delle circoscrizioni a collegi provinciali o pluriprovinciali e si introduce il voto di preferenza e il metodo del quoziente corretto (+ 1 per le circoscrizioni fino a 20 seggi e + 2 per i collegi con più di 20 seggi in palio) allo scopo di rendere più diretto il rapporto elettore-eletto, abbassare il quorum richiesto per l'elezione, ridurre il numero

---

provvedimenti che le venivano sottoposti dal Governo. Tale parere non era vincolante e, generalmente, facoltativo; esso era obbligatorio sui progetti di legge in materia elettorale, in materia di imposte, salvo i casi di urgenza, sui progetti di bilancio e sui rendiconti consuntivi dello Stato. L'Assemblea plenaria della Consulta svolse importanti discussioni di politica generale sulla situazione del Paese e sui problemi della ricostruzione economica, e di politica estera, sui criteri ispiratori della condotta del Governo nelle trattative della pace. Essa partecipò alla elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente e della legge relativa al referendum istituzionale, concludendo i propri lavori con la seduta del 9 marzo 1946; le commissioni continuarono la loro attività fino all'1 giugno 1946.

dei deputati da eleggere nella circoscrizione nazionale (dove gli eletti sono espressione delle scelte delle direzioni dei partiti e non degli elettori). In sede di Assemblea Costituente e prima ancora in seno alla Commissione Forti, la questione del sistema elettorale per l'elezione degli organi parlamentari si propose nella sua complessità, in quanto, come ebbe a rilevare Mortati, l'accoglimento di un regime elettorale o di un altro avrebbe portato a conseguenze del tutto diverse nel funzionamento delle istituzioni<sup>7</sup>. Lo stesso Mortati propose più volte di inserire nella Costituzione norme che stabilissero il sistema elettorale da adottare per la composizione delle Camere, riaffermando la sua propensione per il metodo proporzionale, ritenuto tra l'altro «meglio rispondente ad abituare il popolo non solo alla migliore scelta degli uomini, ma alla valutazione e scelta dei programmi». Tuttavia le esigenze di stabilità, la eventualità di dover ricorrere in futuro a cambiamenti del sistema adottato, l'opposizione degli uninominalisti, impedirono la "costituzionalizzazione" del sistema elettorale e, nella fattispecie, del metodo proporzionale<sup>8</sup>. La II Sottocommissione approvò comunque un o.d.g. presentato dall'On. Cappi<sup>9</sup> che si pronunciava espressamente per l'adozione del sistema proporzionale e che venne riproposto in Assemblea plenaria con un o.d.g. dell'On. Giolitti che recitava: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei Deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale»<sup>10</sup>. La legge elettorale sperimentata in occasione delle elezioni della Costituente aveva soddisfatto nel complesso tutte le forze politiche (i piccoli partiti, che più l'avevano osteggiata, riuscirono ad ottenere la rappresentanza solo in virtù della proporzionale), riscuotendo nei suoi principi fondamentali il largo consenso delle forze politiche. Per un sistema di elezione basato sul proporzionalismo, da disciplinare comunque con legge ordinaria, si schierarono quasi tutti i partiti, sebbene alcune voci autorevoli, appartenenti soprattutto ai partiti minori (Nitti, Ei-

---

<sup>7</sup> Cfr. Atti A.C., seduta 3-9-1946, vol. VII, 903.

<sup>8</sup> Cfr. P. Rossi, Atti A.C., seduta 13-9-1946, vol. VII, 999.

<sup>9</sup> Per l'o.d.g. Cappi, cfr. Atti A.C., seduta 8-11-1946, vol. VII, 1279.

<sup>10</sup> Per l'o.d.g. Giolitti, cfr. Atti A.C., seduta 23-9-1947, vol. IV, 2986-2991.

naudi, Croce), si levarono contro riproponendo il collegio uninominale maggioritario e manifestando forti riserve sulla proporzionale (Calamandrei, Tosato). Lo scontro non era, o non era solo, tra i fautori di due sistemi elettorali, il proporzionale e l'uninominale maggioritario: in gioco vi erano due opposte concezioni dello Stato, l'una rivolta ad un modello di stampo liberale, che limitasse la presenza "ingombrante" dei partiti, l'altra fondata proprio sul ruolo di questi ultimi, sulla loro capacità di recepire, mediare e dare sbocco istituzionale (negli organi elettivi) alle richieste provenienti dalla società. La verità era che il proporzionalismo più che una tecnica elettorale costituiva oramai un dato storico, un elemento "qualificante" il nuovo regime democratico che si stava instaurando e che aveva nei partiti politici il proprio centro di propulsione. Come fu chiarito nel corso della discussione in Assemblea, «la rappresentanza proporzionale conduce(va) inevitabilmente ad un Governo di coalizione» e in quel momento storico nessuno dei partiti italiani riteneva di poter governare da solo. Già negli ultimi mesi del 1946 incominciava ad apparire chiaro che si andava incontro a un periodo di grande incertezza politica, caratterizzato da forti tensioni tra i partiti (come dimostrerà la scissione all'interno del P.S.I.U.P. e l'incremento della propaganda anticomunista) e di deterioramento della situazione internazionale. Si rafforzava pertanto la propensione dei partiti verso un sistema di elezione che, senza attribuire artificiosamente la supremazia politica ad un solo gruppo, garantisse a ciascuna formazione politica la rappresentanza nelle Assemblee elettive<sup>11</sup>.

### 3. *La composizione e il sistema d'elezione della II Camera*

Una volta sancito il principio che la prima Camera dovesse essere espressione proporzionale delle correnti politiche e dei partiti presenti nella scena politica italiana, lo scontro si

---

<sup>11</sup> Le norme per l'elezione della Camera dei Deputati furono approvate dall'Assemblea Costituente il 21 dicembre 1947, e mantengono sostanzialmente inalterato il sistema di elezione previsto dal D.L.L. 10 marzo 1946, n. 74.

spostò sul sistema elettorale ed il criterio di composizione del Senato. Su questo tema, dibattuto lungamente sia in sede di Commissione che in Assemblea, venne rimesso tutto in discussione. Si registrò una netta contrapposizione tra il gruppo democristiano e quelli dei partiti della sinistra (del P.C.I. in particolare), mentre rientravano in gioco anche i fautori del sistema uninominale maggioritario. La D.C., sulla base di una visione organicistica della società propria del pensiero cattolico, prospettò, ad opera del suo più autorevole costituzionalista, Costantino Mortati, la istituzione di una seconda Camera espressione delle “forze vive” della nazione, cioè delle categorie professionali e degli interessi morali presenti nella società<sup>12</sup>. Il fine era quello di superare la rappresentanza atomistica di tipo differenziato tipica del modello liberale per sostituirla con una rappresentanza organica che rispecchiasse fedelmente non solo la composizione politica del Paese, ma anche la sua stratificazione sociale. I repubblicani, gli azionisti e la componente moderata degli autonomisti presenti nei vari partiti, sviluppando il disegno già delineato nel programma del P. d’Az. di una Repubblica presidenziale, in cui il potere dell’esecutivo fosse controbilanciato da un «forte tessuto di autonomie territoriali», proposero una Camera delle Regioni rappresentativa delle autonomie locali e degli interessi territoriali<sup>13</sup>. I partiti della sinistra, convinti assertori di un sistema monocamerale di tipo quasi assembleare, assicurarono la loro adesione al sistema bicamerale solo a condizione di una supremazia della Camera dei Deputati sul Senato, organo per il quale, a loro giudizio, era necessario fissare criteri di composizione che non alterassero la fisionomia politica del Paese<sup>14</sup>. La D.C. che, come si è già ricordato, esprimeva una concezione dello Stato organicistica e non conflittuale, considerava la seconda Camera come il luogo di composizione degli interessi particolari e della loro trasformazione in interessi generali. Le sinistre, il

---

<sup>12</sup> Sulla proposta di Mortati per l’istituzione di una Senato organico, espressione delle categorie professionali, cfr. in particolare Atti A.C., seduta 27-9-1946, vol. VII, 1120 ss. In opposizione a questa ipotesi si vedano interventi di La Rocca ed Einaudi, *ibidem*, 1123.

<sup>13</sup> Cfr. “Il programma del P. d’Az. per la Costituente”, cit.

<sup>14</sup> Cfr. Atti A.C., sedute 6/7-9-1946, vol. VII, 957 e 967.

P.C.I. segnatamente, riaffermando l'«egemonia» del partito sugli organismi sociali, richiedevano un Senato elettivo, rispetto del ruolo di mediazione e di rappresentanza assunto dai partiti politici. Le correnti di destra e i liberali ribadivano, infine, la necessità, peraltro condivisa dalla D.C. e dai partiti laici, di una differenziazione organica o funzionale tra le due Camere e rilanciavano l'idea del collegio uninominale<sup>15</sup>. Nel corso del dibattito in Assemblea si costituirono due schieramenti contrapposti: il primo, costituito da democristiani e parte degli autonomisti dei partiti minori, proponeva una seconda Camera formata da membri appartenenti a determinate categorie di eleggibili ed eletta, su base regionale, per un terzo (con un minimo di tre) dalle Assemblee regionali e per due terzi da delegati eletti a suffragio universale tra gli elettori iscritti nei comuni della circoscrizione elettorale di I grado, in proporzione degli abitanti<sup>16</sup>. Con questo sistema si riteneva di soddisfare i sostenitori di una seconda Camera fondata sulle categorie professionali, si realizzava, anche se non compiutamente - come nelle speranze dei regionalisti - l'idea di un Senato espressione dell'autonomia regionale e si introduceva il suffragio indiretto, principio caro a coloro che sostenevano «la necessità di una ponderazione particolare nella scelta dei senatori» (Bettinelli 1982: 301). Il secondo schieramento si concretizzò su un ordine del giorno, peraltro non approvato, presentato in Commissione dall'On. Grassi<sup>17</sup> e riproposto nei suoi principi fondamentali in sede di Assemblea da Nitti («L'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con un suffragio universale, diretto, col sistema del collegio uninominale»)<sup>18</sup>. Su questa proposta si realizzò l'anomalo accordo, quello che fu definito il «connubio Nitti-Togliatti», tra liberali e partito comunista. Togliatti giustificò questo compromesso con la necessità di soddisfare quelle correnti politiche e di pensiero presenti nel Paese che ritenevano che «il col-

---

<sup>15</sup> Così V.E. Orlando, Atti A.C., seduta 10-3-1947, vol. I, 293. Su questa posizione converge successivamente il comunista La Rocca. Cfr. Atti A.C., seduta 12-9-1947, vol. IV, 28218.

<sup>16</sup> Cfr. o.d.g. Perassi Atti A.C., seduta 25-9-1947, vol. IV, 3045.

<sup>17</sup> Cfr. Atti A.C., seduta 29-11-1947, vol. VI, 228.

<sup>18</sup> Cfr. Atti A.C., seduta 7-10-1947, vol. IV, 3086.

legio uninominale avesse un carattere di democrazia particolare», ma era chiaro che i comunisti (i socialisti su questa ipotesi mantennero una posizione di attesa) intendevano contrastare con ogni mezzo il disegno democristiano di un Senato corporativo, espressione delle categorie professionali e riaffermare, invece, l'essenza e le radici politiche degli organi elettivi e dunque anche della seconda Camera.

I liberali e gli uninominalisti intravedevano così la possibilità di reintrodurre il sistema maggioritario (che ritenevano garanzia di stabilità dei governi e di una migliore rappresentatività degli elettori da parte degli eletti), almeno per il Senato. Alla organizzazione della seconda Camera sulla base di categorie professionali ostava dunque una forte opposizione politica ed ideologica a cui si aggiungevano anche difficoltà di carattere meramente tecnico, risultando oltremodo difficile individuare il reale peso da attribuire a ciascuna categoria di eleggibili<sup>19</sup>. Tuttavia, anche per il collegio uninominale esistevano obiettive difficoltà di applicazione, oltre che forti resistenze politiche, in quanto, come fu messo in risalto (Boeri 1947), tale sistema, se applicato nelle due versioni classiche (maggioritario e ballottaggio), avrebbe costretto partiti divisi, soprattutto in una realtà diversificata e composita come quella italiana, da profonde divergenze ideologiche e politiche, e comunque concorrenti nella competizione elettorale, ed alleanze estemporanee ed instabili che difficilmente avrebbero riflesso l'elaborazione di una piattaforma programmatica comune. L'idea di una seconda Camera fondata sul sistema maggioritario a collegio uninominale contrastava, infine, come è stato rilevato, «con le regole della democrazia dei partiti che si andava consolidando» (Bettinelli 1982: 308). La situazione politica e sociale andava deteriorandosi e tendeva verso un profondo mutamento del quadro politico, anche in corrispondenza di un aggravamento dello scontro sociale e l'avvicinarsi della «guerra fredda». Il disfacimento della coalizione tripartita verificatasi nel maggio 1947, la scissione del P.S.I.U.P., la crisi di identità

---

<sup>19</sup> Esprimono tali perplessità sia un oppositore irriducibile di un Senato a composizione organica quale Laconi (Atti A.C., seduta 10-10-1946, vol. VII, 1135), che lo stesso Mortati, nella sua relazione su «Il potere legislativo», esposta nella II Sottocommissione.

politica dei piccoli partiti, accelerata probabilmente dagli esiti elettorali delle elezioni del 2 giugno 1946 e delle amministrative tenutesi nel novembre dello stesso anno<sup>20</sup>, l'irrigidimento delle posizioni dei partiti maggiori, furono fattori che ebbero profonde ripercussioni sull'andamento della discussione in Assemblea Costituente<sup>21</sup>.

Da parte di alcune forze politiche, il P.C.I. principalmente, si cercò però di mantenere separato lo scontro politico dal dibattito costituzionale in corso, per non compromettere definitivamente la prospettiva di futuri governi con la partecipazione dei partiti della sinistra e affinché il progetto di Costituzione che si andava ad approvare esprimesse il disegno della maggioranza delle correnti politiche in Assemblea, e non solo della maggioranza di Governo. Se sul piano politico e sociale lo scontro tra gli ex alleati era frontale e non si intravedeva alcun elemento di distensione, sul "tavolo costituzionale" i partiti maggiori ritrovarono l'intesa in numerose occasioni, anche su questioni di particolare rilevanza. Si giunse così, poco prima della conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente e a conclusione di un accesissimo dibattito in Assemblea all'approvazione (con l'apporto determinante dei voti del P.C.I.) di un disegno di legge che stravolgeva i principi per l'elezione della seconda Camera sanciti dall'o.d.g. Nitti-Togliatti, sacrificando il rapporto fiduciario eletto-corpo elettorale e la maggiore autonomia di scelta di quest'ultimo sull'altare del "primato" dei partiti e della proporzionalità della rappresentanza<sup>22</sup>. È stato sostenuto (Bettinelli 1982: 375) che in questa occasione si consumò un vero e proprio "scambio" tra i comunisti, che accoglievano la soluzione proporzionalistica anche per il Senato, e i democristiani, che rinunciavano definitivamente al principio dell'obbligatorietà del voto, per cui tanto si erano battuti fin dall'inizio del dibattito sulla legge elettorale e che

---

<sup>20</sup> Le elezioni amministrative parziali svoltesi in alcune tra le maggiori città italiane, il 10-11 1946, registrarono un notevole incremento dei voti della sinistra, con una netta supremazia dei candidati del P.C.I., ed il successo delle liste dell'"Uomo Qualunque", a cui corrispose una forte flessione della D.C. ed un ulteriore ridimensionamento dei partiti minori: Gambino (1978: 289).

<sup>21</sup> Su questo punto si rimanda a Gambino (1978) e Mammarella (1978).

<sup>22</sup> Cfr. Atti, A.C., seduta 7-10-1947, vol. IV, 3086.

aveva costituito uno degli elementi di maggiore contrapposizione tra i partiti di “unità nazionale”. Più verosimilmente il P.C.I., una volta scongiurato il pericolo di una composizione organica e corporativa del Senato, ripiegava verso il sistema proporzionale, al quale, in verità, si era sempre ispirato fino all’approvazione dell’o.d.g. Nitti, e che, come si intuì da un intervento di Togliatti, appariva elettoralmente più conveniente per il partito<sup>23</sup>. La legge 6 febbraio 1948 n. 29 per l’elezione del Senato della Repubblica, modificata con legge 27 febbraio 1958 n. 64, vigente fino all’approvazione del *Mattarellum* nel 1993, stabiliva:

1) che l’elezione dei senatori nell’ambito del collegio uninominale avesse luogo solo nell’eventualità (in concreto quasi irrealizzabile) che il candidato ottenesse il 65% dei voti;

2) che qualora non si verificasse tale ipotesi l’attribuzione dei seggi avvenisse in proporzione alla somma dei voti riportati da ciascuna lista di candidati collegati su base regionale, escludendo dal computo i voti degli eventuali eletti nel collegio uninominale;

3) che i seggi spettanti ad ogni lista venissero suddivisi secondo il metodo d’Hondt, e fosse la cifra individuale riportata dai candidati a determinare gli eletti all’interno di ciascuno gruppo.

#### *4. Il principio proporzionale e la scelta di un sistema elettorale espressione della “Costituzione materiale” realizzata dai partiti*

L’influenza del sistema elettorale sulle vicende istituzionali è strettamente connessa alla “forma” dei partiti protagonisti della vicenda politica di uno Stato, anzi, è stato sostenuto che è proprio la situazione del sistema dei partiti a determinare e modificare in concreto gli effetti prodotti dal sistema elettorale sugli organi istituzionali. Secondo questa tesi, dunque non è la legge elettorale ad influenzare e ad esprimere l’assetto politico, ma il regime elettorale ad adattarsi e conformarsi al sistema dei partiti e alla “Costituzione materiale”

---

<sup>23</sup> Cfr. Atti, A.C., seduta 24-1-1948, 3912.

da essi realizzata (Fisichella 1965: 649-662). Il breve *excursus* sul processo di formazione della II Camera e della legislazione elettorale nel periodo di fondazione della Repubblica tratteggiato nelle pagine precedenti, oltre a contribuire alla spiegazione dei motivi della scelta, da parte dei costituenti, di un regime elettorale incentrato sul metodo proporzionale con rappresentanza delle minoranze, consente di ricavare alcuni elementi di analisi e di conoscenza particolarmente utili per l'individuazione dei tratti essenziali (propri di quel momento storico, ma non solo di quello) della configurazione del sistema parlamentare italiano assunto nel primo cinquantennio dell'esperienza repubblicana, che più che condurre alla scelta proporzionale ad essa erano connaturati. Nella realtà italiana del dopoguerra questi "elementi caratteriali" si identificano in primo luogo nell'elevato numero di partiti politici, "specchio fedele" di una realtà sociale composita e variamente articolata, e più in particolare nella presenza e nello sviluppo di grandi partiti di massa (D.C., P.S.I.U.P., P.C.I. da soli coagulavano oltre il 70% del consenso popolare) che rafforzavano le tendenze di tipo pluralista e partecipativo del nostro sistema politico. È necessario tener presente che il processo di sviluppo dei partiti di massa, caratteristica peculiare delle democrazie contemporanee e manifestatosi nel primo dopoguerra in tutti gli stati democratici, in Italia era stato interrotto dall'avvento del fascismo e bloccato per oltre un ventennio. Al crollo del regime si verificò pertanto una crescita inarrestabile, e a volte tumultuosa, dei grandi partiti, accelerata probabilmente dall'espansione e dalla diversificazione della domanda sociale. Vi erano comunque altri elementi riconducibili alla "specificità" del sistema politico del nostro Paese. L'incertezza sugli sviluppi della situazione politica interna ed internazionale, e sugli stessi rapporti di forza dei partiti, la necessità di non rompere irrimediabilmente l'accordo tra le forze antifasciste, almeno fino all'approvazione della Costituzione (preoccupazione molto viva nel P.C.I.) e della stipulazione del Trattato di pace (come auspicava De Gasperi) (Gambino 1978), l'emergenza della situazione economica, costituivano nel complesso fattori che costringevano i partiti a quella che è stata definita una «necessità compromissoria» (Bettinelli 1982: 189 ss.). Le con-

trapposizioni politiche ed ideologiche che caratterizzavano i rapporti tra le forze partitiche, pur alleate fino al maggio '47 nella coalizione di governo, la frantumazione in correnti e le divisioni che travagliavano la vita dei partiti ed il quadro politico in genere, rendevano improponibile, pure in presenza di due blocchi contrapposti, ogni tentativo di cristallizzare al livello istituzionale gli schieramenti e le alleanze delle formazioni politiche.

Come è stato rilevato, si accentuava anzi la tendenza (da questo momento in poi costante della vita politica italiana) ad intrecciare rapporti e alleanze trasversali tra partiti e correnti di partito e si accresceva la continua necessità di "mediazione" e di aggiustamenti della linea politica di ciascuna forza e degli indirizzi programmatici dell'azione del Governo. Il fenomeno della frammentazione all'interno dei partiti, attribuito in larga misura al sistema elettorale proporzionale, si rafforza all'inizio degli anni '60 attraverso il processo di pubblicizzazione dell'economia che (sottoponendo al controllo partitico vasti settori economici "teoricamente privati") accresce le risorse necessarie alla costituzione di apparati personalistici di tipo clientelare e facilita il processo di autonomia dei vertici delle correnti dalla base del partito. È stato sostenuto che «l'accumularsi degli effetti della competizione interpartitica e di quella intrapartitica» ha provocato

un circuito di destabilizzazione reciproca tra le segreterie dei partiti alleati che erode le basi sociali della maggioranza [...] a tutto vantaggio dell'opposizione comunista.

In questo quadro di riferimento si assiste ad un depotenziamento dell'esecutivo, condizionato nella sua funzione decisionale dal potere di veto attribuito (ed esercitato) non solo a ciascun partito, ma in concreto anche ai vertici delle correnti dei partiti membri della coalizione di governo. Infine, la "contrattazione continuata" tra i gruppi politici di maggioranza alla ricerca di rapporti e alleanze trasversali tra partiti e correnti di partito si riflette inevitabilmente sugli indirizzi programmatici del Governo esponendoli a continui ed improvvisi cambiamenti. L'acuirsi delle tensioni sociali, inoltre, se per certi aspetti allargava il fossato tra i vari gruppi politici, in quanto soggetti

portatori di interessi diversi, nel complesso rafforzava il generale convincimento che per garantire l'esistenza e la solidità delle istituzioni democratiche appena sorte, sulle questioni di fondo, fosse necessario il maggiore consenso possibile tra le forze politiche, e che gli opposti interessi sociali che ciascuno di esse rappresentava dovessero trovare completa espressione e sbocco naturale negli organi istituzionali e nelle Assemblee elettive. Un equilibrio così delicato e complesso, incentrato sui partiti politici, sul ruolo da essi svolto di "organi costituzionali sostanziali" e sulla loro capacità di sintesi della realtà e degli interessi sociali, come quello ora descritto, poteva reggersi solo su un sistema di rappresentanza proporzionale. Difatti, la rappresentanza proporzionale costituisce un sistema particolarmente "sensibile", capace di riprodurre fedelmente la composizione e la stratificazione della realtà in cui essa agisce. In un contesto elettorale siffatto, caratterizzato da un altissimo grado di "obiettività" che, al contrario di altri sistemi, riduce al minimo gli spazi di manipolazione della rappresentanza, le condizioni di base, i caratteri distintivi del sistema politico-istituzionale e, in particolare, il modo in cui essi vengono riproposti nelle istituzioni rappresentative, assumono un ruolo fondamentale per l'equilibrio del sistema. Questa convinzione del resto appariva condivisa dagli esponenti di quasi tutte le estrazioni politiche. La proporzionale veniva considerata «un'ulteriore conquista della democrazia», in quanto consentiva la rappresentanza più o meno integrale di tutte le correnti politiche del Paese e rispondeva all'esigenza «non già di un Governo di maggioranza contro la minoranza, ma di un Governo di collaborazione in cui tutte le forze trovino il loro punto di equilibrio». Se Einaudi, uno tra i più fieri oppositori del proporzionalismo affermava di non credere che «le elezioni dovessero avvenire su programmi di partiti, [...] programmi che in tutti i paesi sono pure forme», Mortati controbatteva affermando che in una Repubblica a sovranità popolare il popolo doveva abituarsi a prendere decisioni politiche e a questo scopo il regime elettorale proporzionalistico era «meglio rispondente ad abituarlo non solo alla migliore scelta degli uomini, ma soprattutto alla valutazione e alla scelta dei programmi». Ancora Mortati rilevava che

nelle società nelle quali le forze politiche attive sono sostanzialmente omogenee tra loro, un interesse alla partecipazione alla vita politica in misura strettamente proporzionalistica non si fa sentire in modo intenso, perché a parte l'inesistenza di un eccessivo frazionamento delle medesime, anche le minoranze escluse dalla partecipazione ai corpi elettivi vedono rappresentate dalla maggioranza esigenze affini alle loro. In ordinamenti sociali più complessi, dove gli schieramenti corrispondono ad interessi in antitesi, dove i contrasti appaiono più radicati o addirittura irriducibili, formare una rappresentanza che non rifletta in modo esatto la composizione delle forze stesse e faccia rimanere alcune di queste senza espressione legale nei consessi più elevati dello Stato, significa indebolire l'efficienza della loro opera e precludere o attenuare le possibilità di risoluzione pacifica dei conflitti di interessi sociali inducendo i portatori di quelli fra essi esclusi ad una loro tutela extralegale.

Una soluzione elettorale rivolta a semplificazioni schematiche della complessità sociale, realizzata magari attraverso sistemi di elezione limitativi come quello maggioritario, avrebbe probabilmente innestato un processo devastante ed incompatibile con l'evoluzione e la esistenza stessa dello Stato democratico. Ci sembra, dunque, di poter condividere la tesi secondo la quale, se in quella fase storica il principio proporzionale appariva come un elemento essenziale ad ogni regime democratico, esso costituiva il fondamento stesso di una democrazia fondata sui partiti politici come quella espressa dal patto costituzionale in concreto realizzatosi in Italia.

## *5. Conclusioni*

Come si evince dall'esame del dibattito in sede di Assemblée costituente, del quale non può non segnalarsi, pur nel quadro di una marcata contrapposizione politica e ideologica, l'alto livello culturale e la tensione civile e morale, la riflessione sul tema della configurazione della II Camera costituì uno dei momenti più elevati del dibattito costituente. E non solo per l'eccezionale statura politica e culturale dei protagonisti, ma anche per l'ampio respiro teorico e giuridico che caratterizzò la discussione sia nella II Sottocommissione sia in sede

di Assemblea. Il tema, peraltro, risultò strettamente collegato alla scelta sulla forma dello Stato, al suo carattere democratico, al tema della rappresentanza politica e di quella territoriale, nonché alla configurazione del nascente Stato dei partiti e del ruolo centrale che essi stavano assumendo nell'ambito della Repubblica. Come vedremo in seguito, non rimane disgiunta da tale riflessione complessiva, il tema della scelta del sistema elettorale e quello, non meno rilevante, del rapporto tra Parlamento e Governo e della stabilità dell'Esecutivo (o.d.g. Perassi).

Rispetto a tale approccio non può non riconoscersi come il confronto parlamentare sulla "riforma Renzi-Boschi" appaia per molti versi limitato, non solo per il tenore invero non eccelso dell'approfondimento e della discussione parlamentare, ma soprattutto perché incentrato sull'obiettivo prevalente di rispondere alle tendenze di antipolitica ed alle esigenze di riduzione dei costi (*spending review*), nonché di una maggiore efficienza del procedimento legislativo e dei processi decisionali in genere, da perseguire attraverso la riduzione del numero dei senatori e il superamento del bicameralismo paritario sancito dalla Costituzione del 1948.

L'intera impostazione della attuale riforma costituzionale risulta così ispirata a tali finalità, senza grande considerazione per gli effetti di profonda alterazione che la revisione costituzionale può produrre sull'assetto della forma di governo, sulla forma della democrazia rappresentativa e sugli stessi livelli di garanzia costituzionale.

In tale chiave interpretativa, va collocata la riduzione dei componenti del nuovo Senato della Repubblica, ora rappresentativo delle autonomie territoriali e composto da 100 senatori, dei quali 5 senatori (non più a vita) nominati dal Presidente della Repubblica, 21 Sindaci dei comuni capoluogo e altri 71 membri designati dai Consigli regionali con elezione di II grado, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Il ruolo del Senato risulta così fortemente ridimensionato sul piano della funzione di indirizzo politico, restando escluso dal voto di fiducia al Governo (attribuito alla sola Camera dei Deputati), ma anche in relazione alla funzione legislativa, registrandosi un forte ridimensiona-

mento della sua competenza legislativa, mantenuta solo sulle leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, l'ordinamento e le leggi elettorali degli enti locali e i Trattati internazionali. È vero che al Senato viene riservato un compito di raccordo tra legislazione nazionale e regionale, anche al fine di sollevare la Corte costituzionale dalla mole di conflitti di attribuzione che la ha investita in seguito alla revisione del Titolo V del 2001, ma non ci sembra che, di per sé, tale attribuzione sia sufficiente a giustificare la definizione del nuovo Senato come organo rappresentativo delle autonomie. A questo proposito va ricordato che il disegno di riforma in parola contiene anche una profonda revisione nella distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, con l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e un incisivo (ri)accentramento legislativo a favore dello Stato che, forse, rende poco coerente nell'ambito della forma di Stato la previsione di una II Camera rappresentativa delle Autonomie. Tuttavia, l'aspetto più controverso della trasformazione del sistema bicamerale riguarda l'impatto sulla forma di governo, anche in ragione degli effetti derivanti dalla riforma elettorale di cui alla l. n. 52/2015, come è noto limitata alla sola Camera dei Deputati. La combinazione dei contenuti della riforma del sistema elettorale di tipo maggioritario (con premio del 55% dei seggi attribuito alla lista che consegue il maggior numero di voti) e di quelli, succintamente descritti, della riforma costituzionale, con particolare riferimento alla configurazione di un Senato debole, ridisegna, sul piano della Costituzione materiale, la forma di governo incentrandola sul ruolo del Premier e della maggioranza parlamentare che si identifica in un solo partito (Premierato), a cui di fatto viene demandato il potere di nomina degli organi di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, presidenti delle Camere, un terzo dei giudici costituzionali, i membri laici del CSM).

Il principio rappresentativo e la governabilità, ovvero le esigenze del "rappresentare" e del "governare", come ha affermato la stessa Corte costituzionale (sent. n. 1/14), sono contenuti fondamentali del principio democratico, il cui bilanciamento, perseguito soprattutto attraverso il sistema di trasfor-

mazione dei voti in seggi, è indispensabile al mantenimento di una democrazia rappresentativa.

La *contaminatio* tra riforma elettorale (*Italicum*) e riforma della Costituzione (D.D.L. Renzi-Boschi) determina, a nostro avviso, un irragionevole squilibrio a favore dell'obiettivo sistematico della governabilità, a tutto discapito del ruolo del Parlamento come organo di indirizzo politico e della stessa funzione, riconosciuta al Capo dello Stato, di organo di garanzia e di impulso e di regolazione del corretto funzionamento del sistema politico-costituzionale in uniformità alla volontà popolare, segnando, senza alcuna modifica formale della Costituzione, il passaggio da una democrazia parlamentare ad una "democrazia di investitura".

### Bibliografia

- AMATO GIULIANO, BRUNO FERNANDA, 1984, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano: Giuffrè, pp. 47 ss.
- BETTINELLI ERNESTO, 1982, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Milano: Edizioni di Comunità.
- BOERI GIOVANNI BATTISTA, 1947, "Sistemi elettorali", *Il nuovo Corriere della Sera*, 22 novembre.
- BONESCHI MARIO, 1946, *Dalla Liberazione alle libertà (idee per una Costituzione)*, Modena: Guarda.
- CRISAFULLI VEZIO, 1946, "Per una Costituzione democratica", *Rinascita*, n. 7, pp. 144 ss.
- FISICHELLA DOMENICO, 1965, *Elezioni, Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano: Giuffrè, pp. 649-662.
- GAMBINO ANTONIO, 1978, *Storia del dopoguerra. Dalla Liberazione al potere D.C.*, Bari: Laterza.
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, 1970, Roma: edizioni a cura della Camera dei Deputati.
- MAMMARELLA GIUSEPPE, 1978, *L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi*, Bologna: Il Mulino.
- MOSCHELLA GIOVANNI, 1999, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini: Maggioli.
- PERMOLI PIERGIOVANNI, 1966, *La Costituente e i partiti politici italiani*, Bologna: Cappelli.

PISCHEL GIULIANO, 1945, "Sistemi elettorali e stabilità di Governo", *Stato Moderno*, n. 14, pp. 155 ss.

RAGIONIERI ERNESTO, 1976, *La storia politica e sociale. Tra rinnovamento e continuità*, in *Storia d'Italia*, vol. V, parte VI: *Dall'unità ad oggi*, Torino: Einaudi.

*Abstract*

LA TRASFORMAZIONE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE. DAL DIBATTITO IN  
ASSEMBLEA COSTITUENTE ALLA FINE DEL BICAMERALISMO  
PARITARIO

(THE TRANSFORMATION OF THE SENATE OF THE REPUBLIC IN  
THE CONSTITUTIONAL SYSTEM. FROM THE DEBATE IN THE  
CONSTITUENT ASSEMBLY TO THE END OF THE EQUAL  
BICAMERALISM)

*Keywords:* Senate, Constituent Assembly, Delegation, Local representation, Constitutional reform.

The essay examines the form of the Second Chamber in the Italian Constitution analyzing the steps of the debate in the occasion of the Constituent Assembly and the process of the form of the government during the birth of the Republic. It also focuses on the modification of the Senate of the Republic through the ongoing constitutional reform and the general impact that it, with the electoral reform already approved by Parliament, can produce on the form of Italian Government.

GIOVANNI MOSCHELLA

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche

moschel@unime.it

ALESSANDRO TORRE

SECONDA CAMERA, RAPPRESENTANZA DEGLI  
INTERESSI E INFLUENZA DELLA POLITICA  
NELLE ISOLE BRITANNICHE:  
REGNO UNITO E REPUBBLICA D'IRLANDA

1. *Alcune premesse comparative*

Essenziale nella federazione (di cui è un elemento costitutivo pressoché obbligatorio), la Seconda Camera non lo è nell'organizzazione parlamentare dello Stato unitario, di cui è un *optional*. Questa osservazione può sembrare eccessivamente categorica, e di certo non è con una frase ad effetto che conviene iniziare una riflessione comparatistica sul ruolo delle Camere "alte". Nondimeno, se si osserva il panorama europeo, sulla base di un immediato colpo d'occhio non si può fare a meno di osservare che non sono una rarità gli Stati unitari che hanno imboccato la strada del monocameralismo nel momento della scrittura della costituzione vigente (Portogallo, Grecia, Svezia, Finlandia, Norvegia, Ungheria), che hanno intrapreso dibattiti riformatori nei quali il radicale passaggio al monocameralismo non era un argomento surreale, infine accontentandosi di dare una forma sempre più evidente a un bicameralismo non paritario (così, come si vedrà, nel Regno Unito tra inizio e fine del Novecento; nella fallita prospettiva riformista che nel 1969 fu sottoposta a *referendum* da Charles de Gaulle; e nell'attuale, controversa riforma che è in lavorazione in Italia) o che, a un certo punto del loro percorso, hanno eliminato una Seconda Camera considerata, alla luce delle moderne evoluzioni della forma di governo, il residuo di un passato non più attuale (così in Danimarca con la revisione costituzionale del 1953; si può aggiungere anche la Malta del 1933).

Nel contesto di un bisecolare dibattito sulla posizione costituzionale e politica della Camera dei *Lord*, i riformatori del

Regno Unito ne hanno prospettato in più occasioni l'abolizione. In tal senso si pronunciavano dapprima alcune frange del radicalismo *whig* i fine Settecento, più direttamente comunicanti con le idee dei rivoluzionari francesi i quali non avrebbero lesinato monocameralismi di stampo giacobino, fino all'effimero progetto d'una Quarta Repubblica respinto da un *referendum* del 1946. Sempre in territorio britannico, nella media età liberale gli esponenti del Cartismo prefiguravano una radicale compressione dei poteri della camera "alta" che, pur senza spingersi all'ipotesi radicale dell'abolizione, delineava un quasi-unicameralismo rimasto, tuttavia, un elemento teorico delle rivendicazioni del combattivo movimento operaio, appena risonante nelle aule parlamentari ed immediatamente accantonato come sovversivo. Lo scioglimento della Camera dei *Lord* era infatti un cavallo di battaglia dei radicalismi di diverse tendenze e di diverse epoche, come per esempio, quello che all'inizio del Novecento caratterizzava il pensiero dei coniugi Webb (tra i fondatori della *Fabian Society* e della *London School of Economics*) i quali nella loro *Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* sostennero che nella loro formula di governo socialista «there is no place for the House of Lords, which will simply cease to exist as a part of the Legislature». A ciò va aggiunto che tra le numerose proposte recentemente formulate a proposito della riforma della Camera dei *Lord*, sempre presenti sono state quelle del suo totale *removal* (d'altra parte, come già accennato, non è anche in Italia che ultimamente si è fatta avanti l'ipotesi della *reductio ad unum* del sistema parlamentare caratterizzato dalla parità tra i due rami del Legislativo; ma anche qui, con stile più discutibile, l'esito della riforma parlamentare ha prodotto una trasformazione imperfetta che non ha eliminato il Senato limitandone le funzioni, svuotandone il ruolo e producendovi un'evidente condizione di *deficit* democratico). Ma sulla questione del bicameralismo di Westminster si tornerà più avanti.

Sebbene non siano pochi i sistemi costituzionali che hanno compiuto il grande passo verso una riforma in senso unicamerale del proprio Legislativo, la persistenza del bicameralismo e, sotto alcuni profili, anche la sua attualità, trova fondamento in molteplici ragioni. Alcune tra queste sono ma-

teria di architettura costituzionale; per esempio, entrato da tempo in crisi o posto in discussione il congegno classico della separazione dei poteri, la semplificazione dei processi decisionali e il potenziamento degli Esecutivi che sembrano averne acquisito il monopolio ha prodotto un progressivo indebolimento dei Legislativi, che la *Seconda Camera* è suscettibile di riequilibrare dall'interno creando più ampie possibilità di controllo politico. In questo caso il mutamento delle coordinate della politica costituzionale, non più regolata dall'applicazione dei principi montesqueiani che avevano retto alcune costituzioni-parametro dell'età liberale (ma con il significativo, pragmatico dissenso di Walter Bagehot che nella sua *English Constitution* dichiarava il rapporto Esecutivo-Legislativo essere retto, nella media età vittoriana, da cooperazione anziché da separazione), ha eclissato la dogmatica della "dittatura" di un'assemblea monocamerale ponendo in evidenza la necessità di una *Seconda Camera*, purché diversamente rappresentativa rispetto alla prima, come istanza di riflessione e di controbilanciamento. Entra qui in gioco la seconda questione che conviene accennare: il ruolo crescente delle *leadership* politiche conferma l'esigenza di un bilanciamento interno alla struttura parlamentare, postulando forme di controllo del potere da parte di nuove forme di notabilato politico, o di diversi canali di accesso di interessi organizzati a livello nazionale o transnazionale a cui le assemblee, direttamente (prima Camera) o indirettamente (come talune seconde Camere sono, ad esempio, in Francia o nella riforma italiana in corso di attuazione) elettive sono permeabili. A questo proposito giova anche rammentare in qual misura le formule di decentramento regionale o di devoluzione individuino nella *Seconda Camera* la sede della rappresentanza di interessi territoriali: così, sotto varie formule, nelle Camere senatoriali in Francia, Spagna, Polonia, Paesi Bassi, nell'Italia riformata (anche nel Regno Unito tra le proposte di riforma della Camera dei *Lord* ne è circolata una, presto abbandonata, che intendeva assegnarle una fisionomia deliberatamente rappresentativa delle "*constituent parts*" del regno).

Ma un'altra componente dà senso all'esistenza di una *Seconda Camera*: tale è la complessità sociale che, gradualmen-

te affrancata nella nostra contemporaneità dall'articolazione per classi, è organizzata intorno a interessi di carattere economico, professionale, politico, culturale, etnico; in realtà non erano rare nello Stato liberale Camere "alte" fondate esattamente su notabili della produzione, dell'economia, della cultura, dell'amministrazione, e pertanto su una forma di rappresentatività non elettiva (il *Bundesrat* del *Reich* bismarckiano, o il Senato dello Statuto Albertino rivelano questa matrice; ed a Westminster la stessa Camera dei *Lord* realizza classicamente la consonanza fra funzione parlamentare e grandi interessi privati). Da tutto ciò l'esigenza irrinunciabile di dotare il sistema della rappresentanza, attraverso le seconde Camere, di elementi di asimmetricità che alla complessità sociale diano risposte non meno articolate: il che tuttavia rischia di incoraggiare una distinzione tra statualità maggiori e socialmente complesse (fornite di parlamenti bicamerali) e statualità minori e socialmente elementari (rette da parlamenti unicamerali), tanto fuorviante sul piano dell'interpretazione costituzionalistica quanto potenzialmente discriminatorio nelle relazioni internazionali e nelle percezioni dottrinali (non sarà forse questa la tendenza che si sta profilando in seno all'Unione Europea?).

Come regola generale, si potrebbe tenere per fermo un punto del ragionamento sull'opportunità o meno di dare forma a un Parlamento a struttura binaria, e sull'inerente questione di quali interessi peculiari un secondo ramo del Legislativo – sebbene con poteri ridotti – debba essere o meno luogo di registrazione politica: il punto è nello stabilire che il bicameralismo quale opzione discrezionale dei costituenti si attaglia esclusivamente agli Stati unitari; mentre in questi – ed anche negli Stati di maggiore estensione e complessità sociale quali il Regno Unito e l'Italia ove non sono assenti proposte di soppressione *tout court* della seconda Camera – la bicameralità è, tutto sommato, una "*matter of convenience*" che non esclude aprioristicamente la validità dell'alternativa monista, negli Stati federali il bicameralismo è un'assoluta necessità, non più solo compromissoria (la memoria non può non rievocare il memorabile *Connecticut compromise* da cui per forza di logica scaturì l'opzione bicamerale del Congresso nei nascenti Stati Uniti) ma sistemica, ovvero un elemento essenziale senza il

quale la federazione, semplicemente “non è”. Nel bicameralismo degli Stati federativi si sintetizza un interesse costituzionale a sua volta binario, ove si assommano l’interesse delle entità federate (Stati, *Länder*, Cantoni, Comunità, Repubbliche) all’esistenza della garanzia di una legittima arena istituzionale in cui esse siano rappresentante in quanto soggetti istituzionali (e, ovviamente, comunità politiche sottese) e in cui possano rappresentare, ed eventualmente tradurre in termini politici e normativi le proprie istanze territorialmente definite; e l’interesse intrinseco della federazione stessa che nella esistenza della *Seconda* Camera pone una condizione primaria della propria coesione politica e della credibilità storica della formula pattizia inaugurata con la formazione di uno Stato composto.

Può essere utile a questo punto citare il contenuto illuminante di una conversazione che nel 1831, in occasione del viaggio negli Stati Uniti da cui sarebbe scaturita la sua celebre opera *La démocratie en Amérique*, tenne con Mr. Spencer-Conandaigu, all’epoca membro del Congresso e componente del Legislativo del New York.

Rispondendo al diretto quesito «Ma quale è l’utilità di avere due Camere?» l’uomo di legge americano osservava:

L’utilità è enorme e così riconosciuta che ormai in America è diventato per tutti un assioma che un corpo legislativo unico è un’istituzione detestabile. La Pennsylvania che, all’inizio, aveva commesso l’errore di ammettere una sola assemblea, è stata costretta a rinunciarvi. Ecco i maggiori vantaggi d’un corpo legislativo a due rami: il primo e il più grande consiste nel poter sottoporre una decisione a due pareri: fra l’uno e l’altro trascorre del tempo che aiuta a far sì che il buon senso e la moderazione abbiano il sopravvento. Poi accade che il Senato, benché composto dalle stesse persone e mosso dallo stesso spirito della legislatura [*sic*], veda un problema sotto una luce diversa e corregga ciò che essa, impegnata da una precedente votazione, non potrebbe più modificare. Il secondo vantaggio che vedo nell’istituzione del Senato consiste nel fatto che i membri che lo compongono restano in carica più a lungo dei rappresentanti e, rinnovandosi progressivamente, formano in seno alla legislatura [*sic*], un notevole numero di uomini istruiti dai precedenti e già dotati di un’educazione politica. Essi garantiscono alle assemblee legislative un’abilità pratica e una

continuità di applicazione che non avrebbero senza di loro (Tocqueville 1990).

A parte la versione in italiano del termine inglese *legislature* con “legislatura” ad indicare la prima Camera (errore dovuto al traduttore) e il suo uso esteso all’intero corpo legislativo nella seconda delle citazioni (improprietà dovuta all’intervistato); e a parte il riferimento tecnico alle modalità di rinnovo parziale biennale del Senato che sono una peculiarità della formula statunitense, eminente nel pensiero dell’interlocutore americano di Tocqueville è l’utilità concreta della *Seconda Camera* come istituzione di riflessione rispetto alle determinazioni della prima e, almeno nella teoria, come serbatoio di maggiori esperienze e conoscenze giuridico-costituzionale.

Nella breve illustrazione non compare alcun riferimento a una *Seconda Camera* in cui gli interessi statali entrino in dibattito come interlocutori reciproci o nei riguardi della federazione, e di certo le osservazioni dell’intervistato non ci autorizzano ad attribuirgli una visione totalmente ingenua o ipocrita dei moventi che possono animare i componenti di una *Seconda Camera* (che all’epoca, in una federazione ancora formata da un numero ristretto di adesioni statali e i cui metodi di designazione dei propri rappresentanti al Senato differivano notevolmente ma non al punto da porli al riparo dalle influenze degli interessi organizzati e delle prime *lobbies*), il che previene il lettore dal formarsi una visione idealizzata della *chambre de réflexion* senatoriale come ruolo che è intrinseco a ogni *Seconda Camera*: infatti come l’acqua piovana che talvolta si accumula nelle depressioni di un tetto non perfettamente livellato trova fessure anche infinitesimali attraverso cui insinuarsi e dilagare nell’ambiente abitativo, numerose sono le vie attraverso cui gli interessi si trasferiscono nell’ambito parlamentare attraverso Camere “alte” che in alcuni sistemi, sia storici sia attuali, sembrano essere organizzate tenendo conto di questa prospettiva. D’altra parte, è noto che sulla scorta di diverse circostanze politiche, nei punti di vista ideologici degli statisti e nelle posizioni interpretative degli accademici la *Seconda Camera* è stata considerata un elemento di destabiliz-

zazione interna all'apparato parlamentare o nei confronti dell'Esecutivo (si pensi, per esempio, all'opposizione della Camera dei *Lord* verso taluni progetti anti-*welfare* dell'età thatcheriana; o all'incertezza che talvolta ha impensierito le sorti governative nel Senato italiano) o, per contrasto, di un'eccessiva stabilizzazione sconfinante nella staticità se si tratta di sottoporre a una rigida riflessione il confezionamento delle leggi iniziate nell'altro ramo.

Il concetto può essere chiarito con una seconda citazione:

Attraverso le procedure democratiche garantite dallo Stato, i conflitti della società civile hanno subito un forte processo di razionalizzazione, mentre oggi la società civile tende a produrre le proprie istanze al di là dei meccanismi di razionalizzazione rappresentativa statale, e in maniera variegata, non riportabile a un profilo politico unitario, sicché lo Stato si trova spesso nella condizione di dover negoziare la propria sovranità con una «società degli interessi» sempre più multiforme e aggressiva. In tal senso, la moltiplicazione di istanze di riconoscimento identitario collettivo da parte di «comunità» di varia natura (etnica, culturale, economica, professionale, ecc.) può essere anche considerata come l'effetto evidente di un processo che riguarda tutta la società. Ora, questo complesso di fenomeni viene anche letto nel suo insieme come un processo di depoliticizzazione della società, a favore dell'affermarsi dei cosiddetti «poteri forti» dell'economia. E non c'è dubbio che il sistema rappresentativo/elettivo e il meccanismo esecutivo/legislativo da esso retto mostrino il fiato corto rispetto al ritmo delle transazioni economiche e delle innovazioni tecnologiche. Ma la tesi della depoliticizzazione presuppone l'identificazione tra lo stato nazionale territoriale e la sfera politica. Ecco, per quanto ci riguarda, è proprio tale identificazione il nodo che oggi andrebbe sciolto. La cosiddetta «crisi della politica» potrebbe essere vista anche come una crisi del nesso necessario – o come una mutazione della natura del nesso – tra stato nazionale, territorio e politica. Forse siamo solo di fronte a un nuovo tipo di domanda politica (Sbailò 2009).

Da cui si può evincere quanto il catalogo delle necessità ambivalentemente strutturali che si declinano attraverso la territorialità e attraverso il sistema socio-politico, e in entrambe delle quali si intrecciano gli intrecci tra pubblico e privato, sia significativo per l'interpretazione delle problematiche connesse a diversi modelli di bicameralismo.

Alla luce di tale premessa, e volgendo lo sguardo verso sistemi nazionali che, tra i molti, offrono motivi di particolare interesse, due sono le esperienze bicamerali che, in Stati non federali, riflettono espressamente o implicitamente le esigenze poc'anzi delineate seppure in estrema sintesi, e su cui si sceglie di soffermarsi più in dettaglio: Regno Unito e Irlanda.

## 2. Bicameralismo e rappresentanza di interessi nel Regno Unito

Il riconoscimento in chiave costituzionale degli interessi economici, secondo una progressiva, plurisecolare sovrapposizione che agli interessi originari dell'aristocrazia e della proprietà terriera vedeva – in età liberale – aggiungersi quelli della produzione industriale e della finanza, ed indi – nel Novecento – le posizioni politiche delle grandi amministrazioni dello Stato latrici di interessi pubblici a bilanciamento/completamento dei precedenti, è alla base della composizione della Camera alta britannica.

Con ciò ponendosi agli antipodi rispetto alla concezione di Camera alta a rappresentanza territoriale, la Camera dei *Lord* costituisce nel panorama internazionale un paradosso che comunque si è dimostrato relativamente efficace. Si tratta di una Camera di antico regime formalmente immodificata, ma che è stata sostanzialmente riformata nella sua composizione storica (con i *Life Peerages Act 1958* e l'*House of Lords Act 1999*) e nei suoi poteri (con i *Parliaments Act 1911* e *1949* che ratificavano per iscritto antiche convenzioni regolanti i rapporti tra i due rami del Legislativo di Westminster) entro un regime bicamerale radicatosi nei secoli. Come è noto, non è elettiva e i suoi membri, che un tempo erano convocati individualmente in virtù del loro rango di Pari del regno, formano oggi una Camera a composizione mista e, nonostante l'affascinante apparenza di una tradizione immutabile, variabile: agli aristocratici ereditari ed ai prelati della Chiesa anglicana, si è aggiunta una schiera di Pari vitalizi provenienti dai vertici governativi e dalle alte amministrazioni, dalle *leadership* dei partiti politici e dal mondo della produzione economica e della finanza, dalla cultura e dalla ricerca scientifica; ed

anche alcuni pezzi sono stati persi, nel caso di tutti i *Lord* giudiziari (o *Lord Justices in Appeal*) che sono trasmigrati nella Corte Suprema istituita con il *Constitutional Reform Act 2005*.

Ciononostante, pur restando un baluardo non elettivo di un'antica storia parlamentare (ma, per effetto della riforma del 1999, i residui *Lord* ereditari che ancora siedono nell'assemblea sono a loro volta eletti da quel vasto consesso di aristocratici di sangue che sono stati esclusi dalla Camera, ai quali non è stata negata una rappresentanza: con il paradosso che l'unica componente elettiva sedente nella Camera dei *Lord* è formata da Pari ereditari) e pur privata di poteri che, tuttavia, di fatto aveva cessato di esercitare dal medioevo, la Seconda Camera del Legislativo di Westminster ha acquisito una crescente legittimazione esercitando le sue limitate potestà al fine di moderare le politiche governative con un'efficacia che la Camera dei Comuni non può del tutto permettersi. Sebbene con la riforma del 1999 il Governo neolaburista guidato da Blair abbia rimosso quasi interamente la pletorica e indistinta componente ereditaria, ovvero la componente ideologicamente più conservatrice e superata dai tempi, ed abbia reso la Camera dei *Lord* inidonea a respingere definitivamente i disegni di legge già approvati dai Comuni, i Pari hanno acquisito un potere di *scrutiny* dei testi legislativi che hanno esercitato con impegno considerevolmente accresciuto ed efficace. L'esperienza degli ultimi anni sta dimostrando che, se la priorità dei riformatori era il recupero della fiducia dell'opinione pubblica nell'istituzione parlamentare, si può dire che questo obiettivo, orientato verso la Camera dei Comuni e del *party government* che in essa trova il suo spazio di elezione, trova un singolare sostegno nell'attività della Camera dei *Lord* e nel prestigio che questa ha sviluppato attraverso l'attento e critico riesame dei progetti di legge, forte di una condizione di autonomia che di rado caratterizza una Camera elettiva legata, attraverso la maggioranza, alla *leadership* di governo che è anche *premiership* costituzionale (e, in entrambi i casi, egemone nell'agenda parlamentare).

Nella democrazia parlamentare di Westminster si viene pertanto a ridimensionare la questione della dannosità del bicameralismo, ancorché non paritario. Per quanto si dica della

sua formale obsolescenza, le cronache costituzionali dall'epoca thatcheriana in poi (ovvero nel periodo in cui più eclatanti sono state le trasformazioni delle istituzioni che un tempo formavano l'eccessivamente idealizzato "modello Westminster"), la Seconda Camera britannica resta ancora, e ad ogni effetto, parte di un'unica istituzione l'efficienza della quale dipende dall'attività complementare di entrambi i rami del Legislativo. Se ancora il Parlamento è l'istituzione che, nella forma di governo parlamentare che ha la sua matrice nel sistema anglo-britannico, per conto della nazione conferisce la fiducia al Governo e ne controlla l'attività, e se è il luogo di quell'analisi e interpretazione politica del programma governativo che si sviluppa nel confronto tra Maggioranza e Opposizione, la riforma della Camera dei *Lord* è parte di un progetto finalizzato a garantire, nei nuovi tempi, il corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare come istituzione democratica. Sotto questo profilo, occorre non lasciarsi ingannare da alcuni argomenti che sono sistematicamente ricorrenti nel dibattito riformista britannico e da parte di molti commentatori europei: ovvero gli argomenti per cui la Camera dei *Lord* A) è un'istituzione di antiquariato costituzionale; B) esprime posizioni sistematicamente conservative; C) rappresenta interessi di casta del tutto avulsi dal contesto democratico. Tralasciando i primi due argomenti, sul terzo si potrebbe aprire uno spazio di utile riflessione osservando come la democrazia non consista solamente nella produzione di una maggioranza a sostegno delle attività e dei programmi del Governo di turno (come avviene nella Camera dei Comuni, che è lì per questo), ma è anche una questione di freni e contrappesi, secondi un sistema per cui l'Esecutivo necessariamente sottopone le proprie iniziative alla negoziazione e al compromesso non solo tra Maggioranza e Opposizione nella Camera elettiva, ponendole sul banco di prova dell'eterogeneità degli interessi rappresentati direttamente e indirettamente nei due rami del Parlamento. In questo sistema, la Camera dei *Lord* (e con essa, auspicabilmente, ogni Seconda Camera) costituisce un perno del sistema costituzionale, suscettibile di determinare nell'equilibrio dei poteri dominato da una *leadership* apparentemente onnipotente o desiderosa (come nel caso italiano da

un paio di decenni a questa parte) di diventare tale, salutari elementi di destabilizzazione.

Ma andando a monte della questione, resta pur sempre aperto il quesito “Il carattere non elettivo della Seconda Camera” costituisce un problema?”.

Se si risale al pensiero di Edmund Burke, grande artefice del pensiero costituzionale britannico per quanto riguarda la riflessione sulla natura della rappresentanza politica, soccorre il concetto di “rappresentanza virtuale” ovvero non filtrata da un voto popolare, che egli considerava tendenzialmente più efficace politicamente di quella elettiva, in quanto originata dalla stabile affinità di interessi con la comunità rappresentata e impersonata dalla superiore aristocrazia naturale. Pur avendo enunciato il principio del libero mandato ed essendo egli stesso un combattivo candidato *whig* in alcuni collegi inglesi, tra cui Bristol, importante piazza politica del regno che nel 1774 fu uditorio della celebre apostrofe sulla rappresentanza elettorale che con tali accenti esaltava la libertà del rappresentante elettivo rispetto agli interessi di settore dei propri elettori:

[...] it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion, high respect; their business, unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure; no, nor from the law and the constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion (Bohn 1854).

Burke era profondamente convinto che la natura della rappresentanza non fosse necessariamente – o esclusivamente – elettiva. Ne derivava che i *Lord*, come i deputati della Camera dei Comuni, potevano essere considerarsi in egual modo rappresentativi del popolo sia perché espressione del comune

sentire, sia in quanto dotati di capacità di giudizio e di saggezza (*wisdom*): entrambi elementi dai quali conseguiva la loro indipendenza dalla comunità rappresentata pur nel perseguimento del bene comune. Nel dare fondamento a un'idea di essenziale duplicità della natura della rappresentanza politica trasferita nelle aule di Westminster, la riflessione di Burke implicava che in particolare la Camera "alta" potesse costituirsi come autentica depositaria di quelle saggezza e prudenza che fossero tese a moderare le pulsioni democratiche della Camera "bassa". Non si può ignorare che questi ed altri passaggi del pensiero burkeano tradivano sia (e nonostante il suo indiscutibile sostegno allo spirito parlamentare emerso dalla "Gloriosa Rivoluzione" del 1688-89) un'immediata ostilità per quel principio di sovranità assembleare che aveva trovato successo nelle teorizzazioni del periodo rivoluzionario del Legislativo agevolandone una perniciosa curvatura assembleare, sia – e con ciò andando più in profondità nelle sue concezioni politico-istituzionali – il suo culto per la Costituzione ereditata dalle passate generazioni e sostanzialmente aristocratica.

Questo percorso argomentativo di Burke trovava fondamento, secondo un approccio storicistico, nell'analisi della struttura sociale britannica che già nel Quattrocento vedeva la gran parte del corpo rappresentativo essere costituita da membri della *gentry*, naturalmente destinatari della *plena potestas* ed esponenti abienti dell'amministrazione locale, e pertanto più idonei di altri a rendere agevole l'applicazione della legge su tutto il territorio nazionale (l'argomento richiama pericolosamente la retorica della Camera "dei sindaci" e "degli amministratori locali" in cui l'odierno riformismo tende a trasformare il Senato italiano). E purtuttavia l'attuale esperienza britannica dimostra quanto mal poste possano essere le argomentazioni a sostegno della riforma della composizione della Seconda Camera nella misura in cui siano concentrate sul suo carattere non elettivo in antitesi al principio elettivo che anima la Camera "bassa" e che costituisce il più indubbio indice di legittimazione democratica nelle democrazie contemporanee. Nel sistema britannico (e forse solo in questo, visto che nel 1953 la Danimarca, nel cui Legislativo storico era compreso un *Landting*, Camera "alta" in gran parte simile a

quella dei *Lord* ed esercente un potere legislativo paritario rispetto alla Camera elettiva, ne decise la cancellazione dall'ordinamento costituzionale) il dibattito sul carattere non elettivo della Seconda Camera, anziché esaurirsi nella disamina sulla preferibilità delle procedure di voto e delle modalità di elezione degli organi rappresentativi come guida per la riforma, ha prodotto maggior interesse per quella che parte della dottrina definisce *deliberative democracy*. Sebbene in favore dell'elettività integrale della Camera dei *Lord* non sia mancato un indirizzo dei Comuni (ma prontamente respinto dai *Lord*), sembra sufficientemente riconosciuto che, se la "democrazia deliberativa" si fonda, valorizzandola come argomento di democrazia sostanziale, sulla fase della formazione dell'orientamento dell'opinione pubblica con riferimento a questioni di pubblico interesse, e se questa fase precede il voto ricorrendo anche a quanto emerge da canali informali di confronto come i *media* e i gruppi di pressione, allora la Seconda Camera, ancorché non elettiva, può fornire un utile contributo alla formazione della volontà comune di cui la deliberazione finale sia un prodotto condiviso e non frutti di meri "colpi di maggioranza". Interessante argomento, sotto questo profilo, è l'osservazione che, ritenendosi preferibile fondare le deliberazioni su quel maggiore consenso possibile che tenda a far convergere per il bene comune le opzioni di maggioranza e di opposizione, la democrazia deliberativa è fondata sulla "*force of the better argument*", su cui una Seconda Camera parlamentare eserciterebbe un ruolo positivo per via della sua "diversa rappresentatività" e dello *scrutiny and accountability role* che le è sempre più riconosciuto. In altri termini, se al di là delle sue ovvie preoccupazioni elettorali la democrazia di carattere maggioritario può tendere a trascurare, al momento della decisione, la fase del contatto con l'opinione pubblica (l'analisi sulle attitudini maggioritarie del periodo thatcheriano fornirono ampi argomenti in tal senso), la dogmatica della democrazia deliberativa suggerisce che si guardi alla Seconda Camera come una sede, comunque rappresentativa ma svincolata dalle lealtà elettorali nei confronti del *party government*, più sensibile alle tensioni collettive intorno a questioni di pubblico interesse, le ispirazioni del cui scrutinio delle politi-

che governativo-maggioritarie può perfino precedere il momento elettorale che resta in ogni modo il momento fondatore della democrazia parlamentare.

Senza voler necessariamente fondare una teoria dell'alleanza tra Seconda Camera e forze di opposizione del momento, o una nuova dottrina pseudo-burkeana che preluda alla formazione di un'oligarchia aristocratica e paternalista che abbia la sua alta sede in un ramo parlamentare non elettivo, una tale peculiarità della Camera dei *Lord* può essere di ausilio comparativo alla comprensione delle difficoltà incontrate dalle democrazie a base parlamentare nell'interpretare l'oggettivo contrasto sussistente tra l'istituzione di una Camera "alta" che sia dotata di forte prestigio e di significativo peso politico, e l'instaurazione di politiche legislative dominate dagli interessi delle *leadership* e nelle quali il secondo ramo del Parlamento sia destinato a ricoprire un ruolo marginale.

Entro questo perimetro teorico si possono correttamente valutare le trasformazioni prodotte con l'*House of Lords Act 1999* nella prospettiva dell'affrancamento della Seconda Camera di Westminster dalle dinamiche di partito e della specializzazione delle sue competenze.

Per effetto della riforma, di cui l'elemento più vistoso fu l'abolizione di una parte consistente dei *Lord* ereditari, la Camera dei *Lord* realizzava una condizione di livellamento delle forze politiche presenti al suo interno, alle quali era di fatto precluso di imporsi l'una sull'altra contando sulla sola matematica assembleare. Il riequilibrio della composizione del collegio non risultava apprezzabile dal solo punto di vista numerico-politico; esso produceva infatti un più visibile mutamento del substrato sociale della "diversa" rappresentanza incorporata nella Seconda Camera: lo dimostrava la nomina di Pari di colore o esponenti di minoranze etniche, e il recuperato ruolo di *Lord* ereditari che, investiti mediante un'elezione interna alla categoria esclusa, risultavano dotati di un prestigio personale alquanto rilevante che per alcuni tra essi sarebbe stato posto alla prova in ambiti specializzati e fortemente influenti sugli indirizzi della politica generale (così il *Constitution Committee* e l'*European Union Committee*). Pur dominata dai *life Peers* ovvero da quei Pari di nomina vitalizia la cui lista è ela-

borata in sede governativa, la Seconda Camera non ha rinunciato, anzi aumentandola, la sua autonomia: se è vero che la verifica della responsabilità politica dei parlamentari va realizzata non solo attraverso canali interni ai partiti di militanza o attraverso i rilievi dell'Opposizione, ma anche garantendo che siano predisposti canali di confluenza in Parlamento (non necessariamente filtrati dai *parliamentary parties* e da un'agenda dei lavori ordinariamente controllata dall'Esecutivo), ebbene dopo il 1999 la Camera dei *Lord* ha costituito uno di questi canali e l'esercizio dello *scrutiny* le ha fornito i mezzi per valutare l'opportunità delle decisioni politiche e, per quanto possibile, di garantire che non siano emarginati interessi minoritari, siano essi sociali, politici o territoriali. Resta tuttavia ancora un limite da superare: al di là dell'occasionale efficacia della risonanza dei suoi dibattiti e delle sue determinazioni sui mezzi di informazione, tale la lacuna della mancata attribuzione di poteri formali che rendano possibile (come per esempio possono concretamente fare le Corti di giustizia sulla base dello *Human Rights Act 1998*) indurre il Governo a riconsiderare le proprie decisioni legislative o la propria linea politica.

Il caso britannico evidenzia fino a qual punto il bicameralismo, che in Europa resiste alla semplificazione, trovi le sue ragioni di fondo nelle originarie istanze garantiste del parlamentarismo di Westminster il cui assetto bicamerale è una formula storica di integrazione degli interessi asimmetrici, fossero anche di derivazione territoriale fossero anche di derivazione territoriale come nel caso della Scozia o dell'area nordirlandese. Si manifesta in tal modo il tratto caratteristico del costituzionalismo anglo-britannico: il perseguimento non della rappresentanza popolare, ma della limitazione e bilanciamento dei poteri. È alla luce di tale focalizzazione che è possibile valutare quali resistenze ostacolino una piena riforma della Camera dei *Lord*.

Dopo il 1999, dall'Esecutivo blairiano considerato come la prima fase di una finalmente definitiva trasformazione della Seconda Camera, numerosi comitati si sono avvicendati proponendo diversi modelli di riforma, ma senza effetto. Nei programmi elettorali presentati nel 2010 dai tre principali partiti comparivano altresì impegni alla riforma ulteriormente raffor-

zati, per quanto riguarda la linea dell'Esecutivo nato da quelle elezioni, dalla circostanza che il *deputy premier* liberal-democratico della coalizione conservativo-liberale Nick Clegg, era in carico delle riforme costituzionali: da ciò un progetto governativo prevedeva la trasformazione della Camera alta in una composta da 450 membri, in carica per 15 anni non rinnovabili, di cui l'80% elettivo (votati con il STV, o voto singolo trasferibile, in uso nella Repubblica d'Irlanda e nelle sei contee dell'Irlanda del Nord)) e il 20% di nomina. Tale il contenuto dell'*House of Lords Reform Bill*, caduto nell'agosto 2012 con il determinante, ostile contributo dei *backbenchers* conservatori. Nondimeno nel maggio 2014 è stato definitivamente approvato l'*House of Lords Reform Act 2014* che in realtà non interviene sui temi che in questi anni sono stati al centro del dibattito (e in particolare sulla composizione della Camera) né sulle modalità di ingresso dei Pari (elezione, nomina, ereditarietà, rappresentanza di uffici costituzionali), ma riguarda esclusivamente i casi di cessazione dalla carica di *Lord*, al fine di risolvere la questione della pleora di Pari che la riforma del 1999 non aveva del tutto eliminato. La riforma del 2014 si dirige pertanto in un senso non positivo (modalità di ingresso di Pari) bensì negativo (modalità di ridimensionamento) prevedendo, per la prima volta, la possibilità dei Pari di presentare volontariamente le proprie dimissioni irrevocabili dalla carica; disponendo in senso anti-assenteista la cessazione dalla carica di *Lord* per coloro che non abbiano partecipato ai lavori della Camera per una intera sessione; e stabilendo, infine, la sospensione dalla Camera per i componenti giudicati colpevoli in un processo e condannati ad una pena superiore ad un anno a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso prima o dopo la nomina a *Lord* e nel Regno Unito o all'estero (ma in quest'ultimo caso dovrà intervenire una votazione della Camera). Vistosa è l'assenza di una regola che sia inerente a un'ipotesi di "*cooling off period*" in pendenza del quale sia vietato ai Pari allontanati dalla Camera alta di candidarsi alle elezioni per i Comuni, in tal modo aprendosi una via privilegiata per il passaggio da un ramo all'altro del Legislativo e, in conseguenza di ciò, favorire una nuova forma di professionalizzazione della politica.

### 3. Vicende e metamorfosi del Seanad in Irlanda

In seguito alla nascita dell'*Irish Free State* (1922) quale *dominion* britannico e alla scrittura della Costituzione del 1937 un sistema bicamerale era stato introdotto senza particolari opposizioni, ma l'esordio del *Seanad* si era posto sotto pessimi auspici.

In origine il *Government of Ireland Act 1920* aveva istituito, oltre al *Dáil* (o Camera dei deputati) eletto a suffragio popolare, ben due Seconde Camere collocate nella regione settentrionale e in quella meridionale: il primo costituente tentava in tal modo di realizzare un prototipo di Senato binario, invero inconsueto, che coniugasse il dato territoriale e quello corporativo, dando nel contempo una risposta al radicalizzarsi della violenta polarizzazione religiosa all'epoca già fortemente evidente nell'isola (al nord, il Senato dell'Ulster fu l'antenato dello *Stormont*, assemblea unicamerale dell'area a maggioranza protestante che, politicamente separata, entrava nel Regno Unito di cui è tuttora parte). In particolare il Senato della parte meridionale Il Senato dell'area meridionale, parzialmente elettivo e con una vistosa componente di nomina, era focalizzato sulla rappresentanza di categorie professionali e produttive designata dal Primo Ministro, e contemplava anche la presenza di vescovi, secondo il principio, destinato a transitare anche nel Senato dell'*Irish Free State* (1922), di una rappresentanza parlamentare, elettiva di candidati in gran parte selezionati dall'altro ramo della Camera di secondo grado e destinati a restare in carica per un lungo periodo (dodici anni), e in quanto tale strutturata per rappresentare «important aspects of the Nation's life» e conferire una stabilità conservativa all'intero sistema costituzionale. Considerata come una Camera di interessi oligarchici strettamente legata nella sua concezione all'esperienza costituzionale inglese, il Senato irlandese conobbe, a cagione di ciò, un iniziale insuccesso presso l'elettorato, che nel 1925 arrivò addirittura a disertarne le elezioni. Da qui, la decisione di limitare l'elettorato ai membri della sola Camera, stabilendo che i senatori fossero integral-

mente nominati, dapprima (1926) con una forte partecipazione alle nomine del Primo Ministro, e quindi (per effetto del *Constitution (Amendment No. 7) Act No. 27* del 1928) con cooperazione da parte dei membri delle Camere uscenti. All'epoca molto vicino agli interessi britannici, il Senato entrò successivamente in un duro conflitto con la Camera e questo causò la sua soppressione nel 1936, ovvero alla vigilia della proclamazione dell'indipendenza. Si regolava con la scomparsa dell'originario Senato dello Stato Libero una grave contesa politica dominata dalla questione indipendentistica che, profondamente divisiva nella nazione, aveva assunto le sembianze di una crisi infra-parlamentare poiché le maggioranze del *Dáil* (la Camera rappresentativa) e del *Seanad* erano schierate rispettivamente a favore e contro il totale distacco costituzionale dal Regno Unito.

Si riproponeva in tale vicenda una classica, e al momento insanabile, contrapposizione tra Camera "bassa" e Camera "alta", rispettivamente identificate quali luogo della rappresentanza democratica e come sede di grandi interessi economici, culturali e finanziari legati all'Inghilterra, alla quale, in un quadro di bicameralismo perfetto, la risposta politica definitiva ispirata dal nazionalista partito *Fianna Fáil*, fu l'eliminazione *tout court* del Senato. L'episodio che portò alle estreme conseguenze il conflitto infra-parlamentare fu il dibattito sull'abolizione del giuramento (di fedeltà alla Corona britannica) dei parlamentari, proposta dai nazionalisti indipendentisti e fieramente osteggiata da un Senato fermo su posizioni conservatrici, che condusse al *Constitution (Amendment No. 24) Act No. 18 1936* in virtù del quale ogni traccia dell'esistenza di una Seconda Camera fu cancellata dal testo dello Stato nascente. Con la Costituzione del 1937, che riproponeva l'opzione bicamerale, il Senato tornò in scena, ma con una diversa composizione che ne rendeva più manifesta la fisionomia di Camera rappresentativa degli interessi nazionali e, come tale, abile ad esercitare il proprio scrutinio di natura eminentemente tecnica sulle leggi predisposte dal *Dáil*, o Camera "bassa" votata a suffragio universale. In ciò si riconosceva una caratteristica funzionale mutuata, in alcuni tratti essenziali, dal modello di Westminster (ma del tutto priva di

componenti aristocratiche e di numerosità più contenuta), la quale consolidava un regime di bicameralismo non paritario e che in seguito anche nel Regno Unito sarebbe stata introdotta nel 1949, il medesimo anno in cui con il *Republic of Ireland Act* l'Irlanda si proclamava repubblica a base parlamentare ed abbandonava il *Commonwealth*.

Alcune particolarità possono essere poste in risalto.

In primo luogo, il numero contenuto dei senatori, in tutto sessanta ai quali si aggiunge il Presidente della Repubblica nel suo ruolo di “guardiano della Costituzione”; può essere considerata, questa, una lontana analogia con quanto si osserva nel Senato statunitense che è presieduto dal Vice Presidente federale? Ne rileva la natura mista: una parte dei senatori è elettiva, non a suffragio popolare, bensì da parte di un collegio formato da deputati del *Dáil*, da senatori in carica e da amministratori locali, i quali designano quarantatre senatori estratti da *vocational panels* di candidati formati in base a diverse categorie di competenze tecniche; altri undici senatori sono di nomina governativa; e infine sei sono eletti dai corpi accademici di due Università (si ravvisa in questa particolare origine di senatori un residuo delle rappresentanze universitarie, storicamente incardinate nelle sedi di Oxford e di Cambridge, e solo in tarda età liberale parzialmente redistribuite tra altre importanti inglesi e scozzesi; nel 1979 un *referendum*, modificando la Costituzione, riformò anche in Irlanda la rappresentanza universitaria, non in via diretta ma come conseguenza di una revisione dell'istruzione superiore). Di fatto, al di là di queste eterogenee provenienze che sembrano informate a discriminanti di natura tecnica, i senatori oggi sono in gran parte espressione diretta delle dinamiche politiche del Paese e, soprattutto, dei partiti rappresentanti nel *Dáil*, una diretta corrispondenza della geografia politica del Senato con il quale di certo non depone a favore quel ruolo di riequilibrio e di scrutinio che dovrebbe essere proprio di una Seconda Camera. A causa di ciò, le non facili condizioni di vita del *Seanad* irlandese, che ne hanno messo in discussione la stessa esistenza nell'ordine bicamerale, hanno conosciuto un ultimo sussulto con il *referendum* dell'ottobre 2013 con cui, aducendo l'eccessiva onerosità finanziaria dell'istituzione e la

sua inutilità a fini democratici, è stato chiesto – ma senza esito – il responso popolare sull'abolizione della Seconda Camera.

Le origini storiche del parlamentarismo irlandese precedono l'indipendenza, individuandosi in un processo costituzionale che, prima della fusione dei due Parlamenti britannico (nato a sua volta nel 1707 dall'unione del Legislativo bicamerale di Westminster e dell'unicamerale parlamento scozzese degli *Estates*) e irlandese sancito dall'Unione del 1800-01, vedeva un Legislativo irlandese già bicamerale. Con l'Unione, ventotto Pari irlandesi entravano a far parte della Seconda Camera britannica, e in questa formula di integrazione senatoriale si intravide un antecedente storico di quella che, con la transizione verso la condizione di *dominion*, ed indi verso l'indipendenza, ebbe sviluppo nel *Seanad* a noi noto. Ma anche altre influenze sono state individuate nel pensiero costituzionale irlandese che si poneva all'origine della scelta bicamerale: tra queste, l'osservazione dei modelli di Senato degli interessi corporativi e socialmente pacificatori realizzati nel continente europeo e, in particolare, nei Paesi (Portogallo, Italia) in cui si erano affermati regimi autoritari, ma nel contempo con una forte Camera rappresentativa, il *Dáil*, che garantiva – a differenza di tali regimi – la formula pluralista dello Stato. Alla base di questa opzione è stata vista l'influenza della Chiesa cattolica, e in particolare dell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931), da cui scaturiva la preferenza per una rappresentanza d'indole vocazionale legata alle professioni e a settori dell'economia, tuttora presente nel meccanismo compositivo della Seconda Camera repubblicana, in luogo di una rappresentanza organizzata secondo classi e potenzialmente conflittuale.

In connessione con il modello anglo-britannico, ma soprattutto con alcuni esempi dell'Europa continentale, il Senato irlandese configura un ambizioso, ma nella sostanza alquanto fallimentare tentativo di realizzare una formula di Camera "alta" corporativa costituita prevalentemente da rappresentanti delle categorie socio-professionali. Scomposto nelle sue parti, il meccanismo di elezione del Senato ancor oggi vigente prevede che i quarantanove componenti provenienti dal-

le professioni siano selezionati da liste di candidati formulate secondo i settori, e relativi interessi, della lingua, letteratura, arte e educazione (non si dimentichi l'importanza del gaelico quale elemento costitutivo dell'identità nazionale irlandese); dell'agricoltura e pesca, del lavoro; dell'industria, commercio, banca e finanza, dell'amministrazione pubblica e dei servizi sociali), e dell'accademia (gli eletti nelle due Università dotate di franchigia). Ma di fatto il Senato è diventato una Camera politica colonizzata dai partiti, e pertanto la premessa corporativa, basata sulla nozione di rappresentanza professionale, ha ceduto a infiltrazioni pesantemente politiche poiché, sebbene coinvolte nella formazione delle liste "vocazionali", le organizzazioni professionali che formano la struttura corporativa non partecipano al voto che invece, sotto gli auspici dell'Esecutivo, resta riservato ai neo-eletti nel *Dáil*, ai senatori uscenti ed a un corpo di consiglieri delle autonomie locali (in ciò realizzandosi un elemento di continuità fra amministrazioni territoriali e rappresentanza di interessi in qualche misura radicati nel paese), sicché l'originaria intuizione di una purezza corporativa ha ceduto il passo a un'influenza politica che, nel complesso, rende il Senato una Camera-fotocopia del *Dáil*. Da qui, le proposte di riforma che, pur con qualche tentazione di carattere abolizionista, vertono per lo più sul metodo di elezione: ad esempio, nel 2002, uno schema condiviso da tutti i partiti rappresentanti nel *Dáil* prefigurò un'elezione di una parte dei senatori sulla base di liste nazionali ripartite nel territorio, ed un'ulteriore e più radicale proposta è stata formulata qualche anno più tardi da una commissione senatoriale.

Resta da definire quale influenza eserciti l'infiltrazione della politica dei partiti, in luogo della rappresentanza puramente corporativa, sul ruolo del Senato irlandese quale elemento di bilanciamento del sistema bicamerale. In ciò si evidenzia un altro elemento di consonanza con la storica opzione della sistema di Westminster: così come nel Regno Unito, infatti, totalmente preclusa è per il *Seanad* la possibilità di emendare il disegno di legge finanziaria che sia stato approvato dal *Dáil*, al quale compete pertanto il monopolio della decisione in tale materia, mentre tutto quel che è concesso alla Seconda Camera in relazione alla categoria dei cd. "*money*

*bills*” è l’esercizio di un limitatissimo *delaying power* consistente nella possibilità di formulare raccomandazioni entro il termine di ventuno giorni dalla trasmissione del disegno di legge finanziaria (spirato il quale senza che sia stata comunicata alcuna raccomandazione la legge si considera come formalmente approvata da entrambi i rami del Parlamento). Così come per la britannica Camera dei *Lord*, relativamente più esteso e potenzialmente efficace può essere il *delaying power* per i progetti di legge non finanziari: in questo caso l’approvazione può essere ritardata per novanta giorni, anche se dopo tale termine al *Dáil* è riservata l’ultima parola, consistente nel potere di recepire gli emendamenti trasmessi dal Senato, oppure non tenerne conto ed approvare la legge senza alcuna modifica. può adottare o ignorare gli emendamenti presentati dal Senato e approvare definitivamente il progetto (questo potere diventa particolarmente efficace allorché lo scrutinio senatoriale si approssima alla chiusura della sessione parlamentare).

### *Bibliografia*

- BURKE EDMUND, 1854, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, vol. I: *A vindication of natural society. An essay on the sublime and beautiful*, London: Bohn Henry G.
- SBAILÒ CIRO, 2009, *La rappresentanza mite. Le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Enna: Kore University Press.
- TOCQUEVILLE ALEXIS DE, 1990, *Viaggio negli Stati Uniti*, Torino: Einaudi.

*Abstract*

SECONDA CAMERA, RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI E INFLUENZA DELLA POLITICA NELLE ISOLE BRITANNICHE: REGNO UNITO E REPUBBLICA D'IRLANDA

(SECOND CHAMBER, REPRESENTATION OF INTERESTS AND POLITICAL INFLUENCE IN THE BRITISH ISLES: THE UNITED KINGDOM AND THE REPUBLIC OF IRELAND)

*Keywords:* Bicameralism, Interests, Representation, United Kingdom, Ireland.

Grounded on some basic reflections about the position of Upper Chambers in the parliamentary design of unitary and federal States, the essay is focused on the role of the House of Lords and of the Seanad in the British and Irish bicameral systems.

Both Upper Chambers traditionally represent many kinds of interests, among which those of the nominees. As such, the Upper Chambers are commonly seen as the counterpart of the usual politics of parliamentary government, specifically of the Lower Chamber. Nonetheless, their apparent role is political, albeit of a diverging type. Keeping in mind the specific context with an unwritten Constitution, a survey of the reforms affecting the House of Lords (namely the House of Lords Act 1999) can explain how the revision of its old hereditary members gave way to an increase in moral power of the whole House, which was mainly displayed in the fields of scrutiny of legislation, of a wise use of the traditional delaying power, and even of constitutional advice and of EU relationships. On the other side, the Irish Seanad, though under the strong influence of the Westminster model, did not achieve a similar role: being deeply underestimated by the leading parties and the voters, scarcely rooted in the public opinion, it is actually under the strain of the political parties and is a poor alternative to the overwhelming constitutional power of the Lower Chamber.

ALESSANDRO TORRE  
Università degli Studi di Bari  
Dipartimento di Giurisprudenza  
alessandro.torre@uniba.it



LUCA BUSCEMA

RAPPRESENTANZA POLITICA DEGLI INTERESSI  
E BICAMERALISMO:  
QUESTIONI DI METODO E DI VALORI

1. *Note minime in tema di autorità e libertà*

La storia della genesi e dello sviluppo delle istituzioni politiche (di matrice democratica) ruota attorno al difficile equilibrio intercorrente tra autorità e libertà, tra esercizio del potere sovrano e possibilità di sottrazione dal potere coercitivo (arbitrario).

La loro correlazione ha dato vita ed animato un lungo e mai concluso processo di ricerca della migliore coesistenza, nel tentativo di costituire equilibri politici, giuridici e sociali sufficientemente stabili, anche se sempre relativi ed in continua evoluzione (Martinelli 2011: 4).

In questa direzione, in passato, si è giunti addirittura a sostenere l'impossibilità di garantire l'immanenza di un particolare assetto politico/costituzionale, quale che sia il lato verso il quale penda l'ago della bilancia indicativo della consistenza assiologica e dell'effettività, storicamente determinata, dei diritti di libertà; monarchia, aristocrazia e democrazia, infatti, pur caratterizzandosi per presupposti e connotati differenti, si contraddistinguerebbero, in ogni caso, per ontologica instabilità che ne determinerebbe, quasi di necessità, il loro (inevitabile) decadimento<sup>1</sup> (Mazziotti Di Celso 1985: 166 s.).

In un siffatto contesto, l'unica possibilità di conservare e preservare le libertà si rinviene nella prevenzione e moderazione del conflitto sociale e nella predisposizione di un modello di partecipazione alla gestione della cosa pubblica che garan-

---

<sup>1</sup> Invero, «la monarchia tende a trasformarsi in tirannia, l'aristocrazia in oligarchia e la democrazia sfocia nell'anarchia, che poi si trasforma ancora in una monarchia»: Held (1997: 76).

tisca legittimi canali di manifestazione di bisogni ed esigenze corrispondenti alle diverse componenti sociali della comunità.

Per tale via, il potere sovrano deve ricavare la propria patente di legittimazione dalla delega rimessa dai singoli per fini determinati e limitati, capaci così di perimetrare entità e consistenza delle attribuzioni conferite entro una cornice di stretta legalità in cui la base assiologica del suo esercizio va ricercata nel consenso dei cittadini espresso nei confronti dell'autorità pubblica cui essi decidono di sottomettersi in vista della tutela dei propri inalienabili (tali anche nei confronti dello stesso Stato) diritti di libertà.

In questa direzione,

catalogo dei diritti e principi sull'organizzazione dei poteri non costituiscono due parti distinte della Costituzione bensì due profili connessi, in quanto uno è relativo al riconoscimento dei diritti individuali e gli altri concernono la predisposizione di idonee garanzie, istituzionali e giurisdizionali (Rolla 2010: 192).

Per l'effetto, all'interno delle moderne democrazie, si assiste alla codificazione delle libertà fondamentali dell'individuo, connotate da una «una vocazione giuridica universale» (Dickman 2008: 18), capace di sintetizzare i valori propri di una collettività unita da un sentimento indissolubile di identità incentrato sulla tutela della persona.

Valori e principi che, seppur intoccabili nella loro essenza, si misurano, storicamente, con l'evoluzione della società e con la conseguente emersione di nuovi bisogni ed interessi.

I diritti fondamentali divengono così

l'espressione di un ordinamento libero già realizzatosi e, allo stesso tempo, costituiscono il presupposto affinché questo ordinamento si ricostituisca continuamente tramite l'esercizio individuale delle libertà da parte di tutti (Haberle 1993: 39).

Naturalmente, però, i diritti non possono vivere autonomamente senza un'autorità che li riconosca, moderi, distribuisca e protegga mediante la predisposizione di adeguati strumenti di tutela e valorizzazione sulla cui certezza il cittadino possa sempre contare (Prisco 2003: 238).

In tal contesto, all'interno di una moderna democrazia, riveste un ruolo centrale il Parlamento<sup>2</sup> (Rossano 2006: 184; Meloncelli 2005: 250; Pizzorusso 1981: 242), «sede della rappresentanza politica nella quale [...] converge la pluralità degli interessi popolari, che ne fondano la capacità propulsiva come centro prevalente di creazione normativa» (Arcidiacono, Carullo, Rizza 2005: 259), ossia della formazione dei processi politici e di determinazione della direzione politica dello Stato (Martines 1998: 196).

## *2. Le dinamiche della rappresentanza politica tra interesse generale e particolarismi*

Il tema della rappresentanza politica degli interessi (Vignudelli 1997: 159 ss.; Spagna Musso 1979: 160 ss.), fenomeno di rappresentazione simbolica di bisogni ed esigenze, ideali e valori, aspirazioni ed aspettative, dalla cui sintesi e combinazione ben può scaturire un effetto di mediazione politica del conflitto sociale, costituisce, di certo, una materia delicata, contraddistinta da una spiccata valenza assiologica, in cui si racchiude l'essenza della sovranità popolare (Pizzorusso 1981: 93) esercitata mediante il ricorso a strumenti di democrazia rappresentativa<sup>3</sup>.

Invero, all'interno di una società pluralista, si osserva, solo un'astrazione ideale permette di ritenere esistente una comunità perfettamente omogenea rispetto alla quale la politica riesca a sintetizzare e racchiudere (oltre che a perseguire e promuovere) l'interesse (realmente) generale riferibile all'intera collettività (Colavitti 2001: 166 ss.).

---

<sup>2</sup> Invero, «il Parlamento è un'istituzione che si afferma negli Stati moderni parallelamente al delinarsi dei diritti del cittadino ed al declino del potere assoluto del re. L'origine del Parlamento è, però, molto più antica. Essa risale, infatti, all'organizzazione feudale»: Cassese, Battini, Franchini, Perez, Vesperini (2001: 196); Italia (2004: 61).

<sup>3</sup> In tal senso, «il popolo è secondo la costituzione non già il destinatario di una sovranità ad esso fondamentalmente estranea, ma è questa stessa sovranità e costituisce la sede o la fonte del formarsi dell'ordine giuridico, nel quale poi si rispecchia»: Berti (1994: 99).

Diversamente, i forti tratti di disomogeneità culturale, economica, sociale, religiosa e, più in generale, di valori (Colaivitti 2001: 169 ss.), comportano, di necessità, la configurazione di una dimensione (*rectius*: di più e diverse dimensioni) della politica correlata ad una rappresentanza di interessi parziali e frazionari<sup>4</sup>.

Così, se, da un lato, si ritiene che il pluralismo di idee e valori (e la promozione del principio di tolleranza ad essi conaturato) sia una ricchezza, fonte inesauribile di crescita civile e sociale di un popolo, capace di stimolare il rapporto dialettico tra i diversi centri esponenziali secondo regole di confronto democratico, dall'altro lato, invece, emerge un'istanza di senso contrario, volta a perseguire una "necessaria" riduzione ad omogeneità della pluralità in vista del perseguimento di un unico (e solo) interesse riferibile alla generalità dei consociati, ovvero ad una unità indivisibile<sup>5</sup>, «totalità che abbraccia «l'eredità delle generazioni passate» e comprende *in nuce* la vita di quelle future» (Colaivitti 2001: 176).

In tal contesto, riecheggiano le parole pronunciate da Edmond Burke nel noto *Speech to the Electors of Bristol* del 03 novembre 1774:

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to

---

<sup>4</sup> «La varietà degli interessi presenti nelle società pluralistiche e il loro mutevole aggregarsi e disgregarsi incidono sul modo di essere delle democrazie pluraliste [...] In questo quadro, venendo progressivamente meno la possibilità di individuare e curare l'interesse generale [...] si frantuma la stessa mediazione politica e conseguentemente la determinazione degli interessi assunti come pubblici»: Carlassare (2001: 41). Invero, «oggi non esiste un'unica volontà della Nazione, un supremo bene comune, un interesse generale "meta-politico" su cui converge l'intera collettività, senza distinzioni (di ceto, di opinione politica, di nazionalità, di religione, di etnia, ecc.), ma tante loro visioni antagoniste, non necessariamente – né forse più – di classe, quanti sono i partiti che se ne fanno promotori, dal cui confronto dialettico e democratico scaturisce l'indirizzo politico statale»: Curreri (2004: 75).

<sup>5</sup> In realtà, «l'unità appare semmai come un modo per occultare le differenze dietro una finzione che consente il massimo svincolo del potere dalla base sociale e la massima libertà a chi lo gestisce, senza responsabilità o vincoli»: Carlassare (2001: 39).

guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.

Indubbiamente, va detto, il numero, la consistenza, la natura e la complessità degli interessi presenti in seno ad una moderna società sono, in astratto ed a priori indeterminati, così come si dimostrano fluidi i criteri di composizione delle diverse antinomie, di certo non applicabili indistintamente ed uniformemente con riguardo a tutte le epoche, ma commisurati al particolare momento storico di riferimento (Colavitti 2001: 146).

Ne deriva che molteplici possono essere le modalità di esternazione e di soddisfacimento dei diversi interessi riferibili a differenti gruppi la cui presenza può essere istituzionalizzata mediante la previsione di apposite sedi di dibattito e/o discussione, ovvero racchiusa nel quadro di un sistema di rappresentanza che postuli adeguati momenti di consultazione, concertazione e negoziazione in vista della valorizzazione delle esigenze prospettate (De Vergottini 1993: 292).

Così intesa, la rappresentanza politica sarebbe contraddistinta: a) dal carattere del tutto indeterminabile a priori dell'ambito in cui dovrebbe svolgersi l'attività del rappresentante, dato il carattere libero e generale del mandato rappresentativo; b) dalla genericità dei fini cui è diretta l'attività del rappresentante; c) dalla natura politica degli interessi che il rappresentante sarebbe chiamato a curare (Carlassare 2001: 26).

In tal contesto, si osserva, all'interno di uno Stato unitario (tale non solo in senso geografico o burocratico ma, in primo luogo, in conseguenza della comunanza di valori civili e sociali che legano, tra loro, i cittadini), ciascun membro dell'assemblea elettiva è chiamato a rappresentare la Nazione<sup>6</sup>, espressione della "comunione di valori collettivi" (Cerri

---

<sup>6</sup> Siffatto principio, scolpito attualmente all'interno dell'art. 67 della Costituzione, in realtà, risultava già codificato in seno all'art. 41 dello Statuto Albertino ove era possibile postulare la rappresentanza della «Nazione in generale e non le sole provincie in cui - i deputati - furono eletti»: Paladin (1991: 316); Mortati (1986: 180); Virga (1979: 148). Invero, all'interno dello Stato liberale, si riteneva che la sovranità risiedesse nella nazione, «entità giuridica unitaria che si considerava comprensiva dell'insieme dei cittadini

2009: 108), dovendo ispirare la propria azione politica al perseguimento dell'interesse generale (Curreri 2004: 19) in ossequio al principio di fedeltà alle istituzioni repubblicane<sup>7</sup>.

Di conseguenza, non è l'assetto di interessi radicati in seno alla singola circoscrizione elettorale da cui il rappresentante promana a dover essere promosso, bensì, in ambito nazionale, è il coacervo di valori riferibili alla generalità dei consociati che va difeso e adeguatamente valorizzato.

Naturalmente, è noto che ciascun parlamentare svolga, anche solo mediatamente, la funzione di cassa di risonanza dei c.d. interessi zionali, riferibili, cioè, al collegio elettorale di appartenenza<sup>8</sup>; al contempo, però, pur non essendo di certo vietato (ed anzi ritenuto, entro determinati limiti, fisiologico), avere cura delle istanze e dei bisogni espressi all'interno del proprio bacino elettorale<sup>9</sup>, ciononostante si ritiene che

---

[...] Tuttavia la nazione non veniva giudicata idonea ad esercitare direttamente il potere, che era pertanto affidato in concreto ai suoi organi rappresentativi. La rappresentanza politica si manifestava essenzialmente tramite elezione di un'assemblea cui i cittadini componenti la nazione concorrevano al verificarsi di determinate scadenze, esaurendo il loro ruolo attivo al momento dell'atto elettorale»: De Vergottini (1997: 436). In quel contesto, «la rappresentanza politica poteva essere concepita come nazionale o generale perché esisteva (o si pensava esistesse) un orizzonte generale, dove comuni principi valevano (o si pensava valessero) per tutti»: Zanon (2001: 687). Invero, «questa rappresentanza generale è stata intesa talvolta come riferibile non al popolo ma alla nazione, all'insieme indivisibile, cioè, di trapassati, viventi e nascituri, che trascende gli interessi concreti ed attuali; è stata intesa, cioè, in un senso che avalla una sovranità nazionale distinta da quella popolare»: Cerri (2009: 213).

<sup>7</sup> Invero, in passato, una parte della dottrina si era preoccupata della necessità di verificare se «l'obbligo di fedeltà alla costituzione potesse trasformarsi in una sostanziale funzionalizzazione del mandato parlamentare, dal quale dedurre l'inammissibilità di certi atti o comportamenti parlamentari, non solo in quanto contrari ai valori costituzionalmente sanciti, ma addirittura in quanto non positivamente destinati a realizzarli»: Zanon (1991: 207).

<sup>8</sup> La valenza localistica degli interessi curati in seno al Parlamento ben può emergere, del resto, anche dagli atti di sindacato ispettivo (interpellanze, interrogazioni) strumentalmente impiegati in vista di accertare e/o censurare la condotta o la politica degli enti pubblici territoriali in luogo di quella imputabile al governo nazionale. Caretti, Morisi (2006, 177 ss.).

<sup>9</sup> «La rappresentanza nazionale naturalmente non impedisce al parlamentare di farsi interprete in Parlamento di interessi, di bisogni, di aspirazioni di carattere locale; essa esige però che tali interessi particolari

l'interesse nazionale (o generale) debba comunque prevalere, in caso di contrasto, rispetto a quello localistico e/o particolare<sup>10</sup>.

Vale la pena evidenziare, cioè, sotto tale profilo, come non sia, di per sé solo, il collegamento fiduciario tra il singolo parlamentare e la componente sociale di estrazione a costituire un attentato alla integrità dell'interesse nazionale o generale, bensì la distorsione del suddetto rapporto perpetrata mediante la sistematica disattenzione del ruolo rivestito dal soggetto istituzionalmente deputato a rappresentare la Nazione, in luogo della predilezione di interessi egoistici e/o particolari, in ossequio ad «un impegno patriottico volto unicamente a soddisfare le esigenze della comunità» (Colavitti 2001: 149).

È certo vero, ovviamente, che è proprio grazie alla correlazione, diretta ed immediata, tra il singolo deputato ed il collegio elettorale di appartenenza che è possibile che interessi, anche localistici, possano trovare spazio all'interno di una dimensione di più ampio respiro ed è altrettanto vero come, di per sé, ciò non si traduca, di necessità, in un *vulnus* alla funzione parlamentare<sup>11</sup>; anzi, si osserva, in alcuni casi, la sovrapposizione, in concreto, di interessi riferibili a comunità territoriali differenti ben può essere concretamente armonizzata proprio solo in ragione di un'opera di selezione e commisurazione condotta a livello centrale<sup>12</sup>, previa acquisizione, natu-

---

vengano valutati nel quadro degli interessi generali della nazione» (Virga 1979: 148), «i quali dovranno, o dovrebbero, in caso di contrasto, prevalere su quelli localistici o particolari»: Zanon (2001: 683).

<sup>10</sup> «Il parlamentare non deve agire solo come il rappresentante di un determinato collegio o circoscrizione elettorale, cioè di una parte sola del territorio; naturalmente non gli è vietato tenere nel debito conto le esigenze e gli interessi dei suoi elettori, ma il senso del principio è che egli dovrà agire, in primo luogo, in vista del soddisfacimento di quelli che egli stesso ritiene essere gli interessi generali, i quali dovranno, o dovrebbero, in caso di contrasto, prevalere su quelli localistici e particolari»: Zanon (2001: 131).

<sup>11</sup> «Naturalmente, questo non dovrebbe significare che se nell'esercizio del mandato il parlamentare si faccia carico anche di interessi particolari, incrementando il proprio collegamento fiduciario con frazioni del corpo elettorale, con *lobbies*, con gruppi di pressione, si avrebbe per ciò solo una violazione del principio della rappresentanza nazionale»: Zanon (2001: 132).

<sup>12</sup> Va da sé che l'interesse collettivo non sia «la semplice giustapposizione degli interessi individuali, concepiti dal punto di vista angusto di ciascuno,

ralmente, di tutte le diverse prospettazioni, riferibili ai diversi centri di imputazione di interessi coinvolti, della questione affrontata e dei valori di fondo ad essa connessi.

La natura zonale dell'interesse riconducibile alla singola circoscrizione, isolatamente considerata, quindi, non si pone, inevitabilmente, in contrasto con il superiore interesse generale, bensì, alla luce di un'attività di bilanciamento e contemperamento, ben può rappresentare un parametro ulteriore cui orientare e conformare, secondo ragionevolezza e proporzionalità, l'azione di governo.

In quest'ottica, ancora oggi, sembra permanere viva ed attuale la centralità del Parlamento nazionale ove «l'insieme di aspirazioni, di tendenze, di sentimenti, e di interessi che si suole chiamare volontà popolare, più direttamente si esprime» (Mazziotti di Celso, Salerno 2003: 296).

In una siffatta prospettiva, assume un particolare significato soffermarsi, ancorché brevemente, sull'intima correlazione che intercorre tra l'architettura costituzionale dell'assemblea legislativa e la rappresentanza politica degli interessi (generali, particolari e/o localistici).

### *3. Le diverse declinazioni del bicameralismo e la differente natura degli interessi rappresentati*

All'interno di una forma di governo di tipo parlamentare, la scelta di prediligere un assetto monocamerale<sup>13</sup>, bicamerale<sup>14</sup>, ovvero pluricamerale dell'assemblea legislativa<sup>15</sup> è stata

---

ma è piuttosto una specie di fusione di tali interessi; ora, fondere e giustapporre sono due cose tutt'affatto diverse»: Colavitti (2001: 165).

<sup>13</sup> Invero, gli argomenti fatti valere a sostegno del monocameralismo comprendono la necessità sia di affermare, ovvero recuperare, il carattere unitario della rappresentanza politica, sia di impedire che macchinosi congegni possano paralizzare l'esercizio della funzione legislativa, ancorché, mediante adeguati strumenti di controllo, venga garantita l'immanenza di una dialettica politica che ostacoli inauspiccate forme di concentrazione del potere e/o derive di carattere autoritario. De Vergottini (1997: 432).

<sup>14</sup> «Il bicameralismo (o persino il pluricameralismo) s'impongono allorché nell'interno dello stesso ordinamento coesistano istanze divergenti, ciascuna delle quali richieda di essere singolarmente rappresentata in Parlamento, a

nel tempo condizionata da fattori di diversa natura e consistenza che, storicamente (Negri 1959: 348 ss.), hanno orientato ciascuna comunità politica a privilegiare una data soluzione, piuttosto che un'altra, perché, in alcuni casi, ritenuta maggiormente confacente alla particolare forma di Stato esistente<sup>16</sup>, ovvero corrispondente ad esigenze di carattere essenzialmente assiologico e/o funzionale<sup>17</sup>.

Così, ad esempio, in passato, è stata giustificata la preferenza espressa in favore del bicameralismo, diretta filiazione del principio di separazione dei poteri (Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 1995: 575), onde perseguire, nell'ambito dei regimi monarchici ove progressivamente venne ad affermarsi

---

pena di alterare la stessa forma di stato o di governo dello stato»: Paladin (1991: 283).

<sup>15</sup> «Il multicameralismo non ha più oggi attuazione, poiché tutti gli Stati contemporanei sono retti con sistemi mono o bicamerali; degno, tuttavia, di menzione è il precedente storico del sistema multicamerale creato dalla Costituzione francese del Consolato (1799) che prevedeva il funzionamento di ben quattro Camere investite rispettivamente del compito di redigere i progetti di legge (*Conseil d'Etat*), di discuterli senza votare (*Tribunal*), di votarli senza discussione (*Corps législatif*), di sottoporli, una volta approvati, al sindacato di legittimità costituzionale (*Sénat*)»: Negri (1959: 345). Nel richiamare il medesimo precedente, parte della dottrina sottolinea come il pluricameralismo comporti, ordinariamente, un «troppo grave indebolimento del Potere Legislativo attraverso il suo molteplice frazionamento»: Biscaretti di Ruffia (1983: 267).

<sup>16</sup> Storicamente, «il bicameralismo come fatto (e non quindi come dottrina) ebbe la propria origine in Inghilterra»: Negri (1959: 347); Cheli (1987: 319). Esso è nato «per uno sviluppo del tutto casuale e contingente»: Biscaretti di Ruffia (1983: 267). Proprio in riferimento a detta evenienza, una parte della dottrina ha avuto modo di sottolineare che «l'esistenza di due Camere non è stata preordinata e, a stretto rigore, nemmeno voluta: esse sono sorte inavvertitamente e, se non casualmente, per un processo storico graduale e lento dovuto a circostanze del tutto particolari» (Romano 1945: 306).

<sup>17</sup> In base ad un certa opzione ricostruttiva, la predilizione espressa in favore di una soluzione, piuttosto che di un'altra, affonda le proprie radici «non solo nella tradizione, ma anche in precise concezioni ideologiche, che abbracciano il modo stesso di intendere lo stato, anzitutto sotto il profilo della sua forma, quale modo di razionalizzare la raccolta del consenso e la maniera di interpretare gli strumenti dei quali si nutre il rapporto tra governati e governati» (Arcidiacono, Carullo, Rizza 2005: 261). Non può, peraltro, sottacersi che, spesso, «il criterio degli interessi è stato combinato con esigenze funzionali» (Cuocolo 1996: 463).

l'idea della legittimazione popolare del potere sovrano, la finalità di garantire, con intento conservatore (Rescigno 2010: 355), l'immanenza delle prerogative regie rispetto «agli interessi della nascente coscienza collettiva» (Arcidiacono, Carullo, Rizza 2005: 261), ovvero «equilibrare il principio della sovranità popolare [...] col principio della sovranità regia» (Mazzoni Honorati 1993: 53), conservando, per tale via, «la contrapposizione, come vero e proprio metodo compositivo, delle due più tradizionali interpretazioni della realtà sociale» (Arcidiacono, Carullo, Rizza 2005: 261).

Per contro, talora, la seconda assemblea parlamentare è stata «concepita ed istituita per prevenire il pericolo di una democrazia totalitaria, come quella che potrebbe risultare dalla concentrazione di eccessivi poteri in capo a un legislativo monocamerale» (Paladin 1988: 1) contraddistinto da «una vocazione egemonica non controllabile nei confronti del governo» (Tosi 1974: 34).

Secondo una diversa prospettiva, poi, alla luce della particolare conformazione dell'assetto politico/constituzionale di un dato ordinamento, il riconoscimento di effettività al modello strutturale di matrice bicamerale - necessario, per definizione (Mazzoni Honorati 1993: 53), teso a soddisfare una «esigenza insopprimibile» (Tosi 1979: 121) e più diffuso in chiave comparata (Cheli 1987: 320) - ha assolto, all'interno di sistemi federali<sup>18</sup> - apprezzati in riferimento ai loro elementi costitutivi essenziali (Ortino 1993: 241 ss.) - lo scopo di «salvaguardare la c.d. sovranità residua degli stati federati, ovvero di garantire, al massimo, il rispetto dell'autonomia territoriale» (Arcidiacono, Carullo, Rizza 2005: 262).

L'esigenza di consentire l'estrinsecazione di peculiari interessi, non territorialmente radicati, bensì espressione di «corporazioni» professionali e/o sociali<sup>19</sup>, ha anche suggerito, nel

---

<sup>18</sup> La distribuzione della sovranità all'interno degli Stati federali è stata, nel tempo, diversamente motivata, richiamando ora la teorica della «sovranità divisibile», ora, al contrario, il convincimento della «indivisibilità della sovranità», ora, infine, una diversa connotazione qualitativa e/o quantitativa delle prerogative imputabili in favore dello Stato federale rispetto agli Stati federati. Rolla (2004: 198).

<sup>19</sup> In senso critico, è stato osservato che «degenerazione fatale è quella dello Stato che invece di avversare le corporazioni le conferisce dignità di isti-  
300

tempo, in alcune occasioni, di sperimentare assetti bicamerali protesi nel senso della valorizzazione, accanto all'interesse generale, di istanze di tutela settoriali<sup>20</sup> (Rolla 2004: 236), ovvero di «far partecipare alla funzione legislativa anche persone di particolare esperienza tecnica» (Biscaretti di Ruffia 1983: 272).

Infine, in ossequio ad una alternativa impostazione, a giustificazione dell'ammissione della struttura bicamerale del parlamento, sono emersi motivi d'ordine razionale, intesi quali incentivi rivolti alla configurazione della seconda camera – “di raffreddamento” (Cerri 2009: 214; Paladin 1991: 284) o “di riflessione” (Biscaretti di Ruffia 1983: 270) - alla stregua di sede di ponderata riflessione - in uno con l'intento appunto di razionalizzare i lavori parlamentari (Rolla 2004: 236) - sulle scelte politiche da compiere in vista della ricerca della migliore e più equilibrata selezione dei fini di fondo dell'ordinamento (Mazzoni Honorati 1993: 56).

Orbene, quale che sia l'opzione prediletta, si staglia, in ogni caso, il contesto assiologico entro il quale si innesta la struttura duale dell'assemblea che appare essere altresì condizionata dalla volontà di disegnare le attribuzioni imputabili ai due rami del parlamento secondo un modello proteso ora nel senso dell'identità di prerogative e del riconoscimento di una “posizione di assoluta parità” (Mortati 1958: 336) (bicameralismo perfetto), ora concepito alla luce di un differente riparto di potestà e funzioni (bicameralismo imperfetto, ovvero attenuato, oppure diseguale) (Biscaretti 1954: 229; Barbera, Fusaro 2008: 239) così da separare la tipologia di interessi riferibili in capo ai due organi assembleari<sup>21</sup>.

---

tuzioni pubbliche, chiamandole sotto forma di “ordini” a far parte della rappresentanza nazionale»: Colavitti (2001: 155).

<sup>20</sup> Invero, «quanto alla Camera professionale resta oscuro per quali motivi ed in quali misure si dovrebbero privilegiare determinati interessi – scelti nell'ambito di innumerevoli e variegatissime specie di istanze economico-sociali, presenti nel nostro Paese – offrendo loro un posto nel Senato a preferenza di altri settori della società civile, astrattamente non meno importanti»: Paladin (1988: 7).

<sup>21</sup> «In Italia la tradizione bicameralista inizia con la Costituzione di Bologna del 1796 (*rectius* addirittura multicamerale in questo caso); si avvicina al modello inglese con la Costituzione di Sicilia del 1812; si presenta in senso rigidamente proprio con lo Statuto del Granducato di toscana (1948); assume una forma di bicameralismo attenuato con lo Statuto Albertino del

Invero, all'interno dell'ordinamento italiano, la predilizione accordata in favore del bicameralismo perfetto, tale pure a fronte di alcune differenze di tipo strutturale tra i due consessi quanto a composizione e modalità di elezione dei membri, ha indotto la dottrina a ravvisare - occupandosi i due rami del Parlamento delle medesime materie, nell'esercizio di identiche potestà e funzioni (Falcon 2001: 212) - una

rappresentanza raddoppiata - che - non è certamente accresciuta nella sua potenzialità ed è, casomai, una rappresentanza indebolita, perché presuppone il reciproco controllo fra le due assemblee rappresentative, nessuna delle quali, per il necessario collegamento con l'altra, concentra risolutivamente la rappresentanza del corpo elettorale<sup>22</sup> (Berti 1994: 545 s.).

---

1848; torna nuovamente a manifestarsi in senso proprio con la Costituzione del 1947»: Negri (1959: 352). Invero, uno dei dibattiti più accesi svoltisi all'interno dell'assemblea costituente, tanto nella commissione dei 75 quanto in sede plenaria, che, «dopo qualche incertezza, si pronunciò a favore del bicameralismo: Barile, Cheli, Grassi (2002: 104), fu quello relativo alla composizione del parlamento: Mazzoni Honorati (1993: 54); Negri (1959: 346); Biscaretti di Ruffia (1983: 278 ss.); Cheli (1987: 321 ss.); Paladin (1988: 3 ss.); Cuocolo (2003: 215); Gianniti, Lupo (2008, 94); Groppi, Simoncini (2012: 221). In questa direzione, «il tipo di bicameralismo codificato dai nostri Costituenti risultò del tutto atipico, se confrontato con le esperienze maturate negli altri ordinamenti costituzionali europei e nordamericani. E tale risultato fu la conseguenza della posizione di compromesso a cui pervenne l'assemblea costituente al fine di stemperare le posizioni divaricanti sostenute inizialmente dalle forze politiche più rappresentative ed influenti»: Rolla (2000: 524). Sotto altro angolo visuale, poi, è stato osservato che «le ragioni che hanno spinto i Costituenti ad adottare un modello di bicameralismo del tutto peculiare, e che non trova riscontro nelle scelte che altre assemblee costituenti europee operarono nello stesso periodo, sono riconducibili non solo al peso della tradizione prefascista e la diffidenza verso formule che richiamassero troppo da vicino le istituzioni corporative del regime (la Camera dei fasci e delle corporazioni), ma anche all'incertezza sui successivi sviluppi delle vicende politiche italiane e sugli equilibri che si sarebbero stabiliti tra le diverse forze destinate a confrontarsi nel nuovo Parlamento repubblicano»: Caretti, De Siervo (2010, 148).

<sup>22</sup> Del resto, «un bicameralismo paritario quale il nostro può offrire [...] spazi di manovra assai elevati alle pressioni dei gruppi di interesse settoriale, alle tentazioni ostruzionistiche, all'attività dei franchi tiratori»: Cheli (1987: 324).

In questa direzione, già prima dell'entrata in vigore della Carta del 1948, era stato acutamente osservato che «è una precisa esigenza del bicameralismo che le due assemblee non costituiscano un duplicato e, quindi, si differenzino più o meno fondamentalmente, così da potersi integrare l'una con l'altra» (Romano 1945: 308).

Di conseguenza, da tempo, ormai, è sorto il bisogno di mitigare le distorsioni del bicameralismo paritario mediante una rivisitazione dell'assetto politico/costituzionale tesa, in particolare, a valorizzare, in un'ottica marcatamente autonomista, la posizione istituzionale (ed i correlati interessi) rivestita dagli enti pubblici territoriali che contribuiscono a "constituire" la Repubblica.

In tal contesto, però, giova rammentare che, pur a fronte dell'emersione di un nuovo ruolo affidato alle autonomie (territoriali) locali in seguito alla revisione del Titolo V intervenuta nel 2001, la codificazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, scolpito all'interno dell'art. 5 della Costituzione e destinato a rimanere intonso anche al cospetto delle recenti proposte di modifica della II Parte della Carta del 1948, «suona come riaffermazione dell'esigenza che tutte le articolazioni del sistema concorrano al perseguimento dell'interesse nazionale»<sup>23</sup> (Rolla 2004: 200).

In questo senso, non si possono certo sottacere le perplessità relative ad un progetto di riforma, in atto in discussione, che, *in parte qua*, denota significative incertezze già con riguardo alla denominazione della seconda Camera che, per un verso, dovrebbe assumere la connotazione di "Senato delle Autonomie" (Art. 55 - A.S. n. 1429 Testo del Governo), mentre, in ossequio ad altra impostazione, dovrebbe mantenere, pur nel quadro di un assetto politico/costituzionale affatto differente rispetto a quello attualmente vigente, la denominazione di "Senato della Repubblica" [Art. 55 - A.S. n. 1429-A Testo della Commissione - Testo approvato dal Senato in prima let-

---

<sup>23</sup> «Alcuni autori giungono ad affermare, da un punto di vista politico, che quella italiana rappresenterebbe, in realtà, una particolare forma di monocameralismo: il che si risolve, da un punto di vista concettuale, nella tesi che le due Camere non siano altro se non le sezioni del Parlamento, inteso come organo complesso»: Paladin (1988: 6).

tura (A.C. n. 2613) - Testo approvato dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1429-B)].

In ogni caso, comunque appellata, alla seconda Camera dovrebbe essere ricondotta la funzione di coacervo degli interessi locali, rivestendo essa il ruolo di sede rappresentativa delle "istituzioni territoriali" [Art. 55 - A.S. n. 1429 Testo del Governo - A.S. n. 1429-A Testo della Commissione - Testo approvato dal Senato in prima lettura (A.C. n. 2613) - Testo approvato dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1429-B)], risultando deputata, tra l'altro, alla «valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio» (Art. 55 - A.S. n. 1429 Testo del Governo).

La composizione e le modalità di "selezione" dei membri del nuovo Senato delle Autonomie, pur nella loro eterogeneità - non essendo ancora chiaro se i membri dell'Assemblea siano chiamati ad assumere automaticamente lo *status* di parlamentare in ragione della particolare carica ricoperta presso gli enti pubblici territoriali, ovvero siano, comunque, di matrice elettiva, ancorché non di diretta derivazione popolare<sup>24</sup> - risulterebbero, in questa direzione, confacenti allo scopo di radicare in seno all'Assemblea esponenti delle istituzioni territoriali contraddistinti da un persistente legame con gli organi espressivi della rappresentanza politica in ambito regionale<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> In termini generali, circa i criteri di nomina dei componenti della seconda camera impiegati all'interno delle diverse esperienze costituzionali moderne, si è assistito, nel tempo, alla proliferazione di modelli teorici, suscettivi di essere essenzialmente raggruppati in tre grandi partizioni. La prima si dimostra tesa ad annoverare ipotesi di nomina da parte del Capo dello Stato; la seconda categoria implica una composizione mista, talché i membri risulteranno essere in parte nominati, in parte eletti ed anche, in alcuni casi, in parte titolari della carica di diritto; infine, nell'ambito della terza partizione, si assiste a sistemi incentrati sul principio dell'elezione dei componenti, in ossequio, peraltro, a criteri tra loro non sempre uniformi. Biscaretti di Ruffia (1983: 273 ss.).

<sup>25</sup> Già in passato, però, a fronte di una siffatta soluzione, erano state sollevate consistenti critiche, atteso che, laddove i membri eletti in seno al consiglio regionale dovessero essere chiamati ad eleggere, a loro volta, rappresentanti nella sede nazionale, ciò comporterebbe, con ogni probabilità, un'alterazione della più genuina consistenza dell'interesse nazionale. Ed infatti, non «vi sono interessi regionali, a tal punto visibili in confronto a quelli generali della società statale, da dare un senso alla ricomposizione di interessi regionali in un interesse generale nazionale. Gli interessi di cui la regione si fa

[Art. 57 - A.S. n. 1429 Testo del Governo - A.S. n. 1429-A Testo della Commissione - Testo approvato dal Senato in prima lettura (A.C. n. 2613) - Testo approvato dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1429-B)].

Ferma restando in capo alla sola Camera dei deputati la rappresentanza della Nazione (Art. 55 - A.S. n. 1429 Testo del Governo), il disegno di riforma in discussione postula, peraltro, un complesso e farraginoso procedimento di formazione delle leggi (massima espressione della rappresentanza politica degli interessi) nell'ambito del quale, al di là degli "inestricabili" criteri di riparto delle competenze tra le due Camere, sembra emergere un intreccio di attribuzioni tale da "aggravare" l'ordinaria procedura di approvazione in atto in vigore senza, peraltro, che ciò corrisponda, probabilmente, al soddisfacimento di reali esigenze correlate all'opportunità di salvaguardare la "diversa consistenza" degli interessi riferibili a ciascuno dei due rami del Parlamento.

#### *4. La ricerca del difficile equilibrio tra rappresentanza politica e rappresentatività all'interno del bicameralismo*

Così tratteggiate, ancorché brevemente, le innovazioni in corso di elaborazione, non ci si può esimere dall'osservare, a questo proposito, che il livello di complessità proprio degli ordinamenti contemporanei postula, di necessità, la costante ricerca, a livello istituzionale, di legittimi canali di manifestazione dei nuovi interessi emergenti in seno alle diverse comunità territoriali e, sotto tale profilo, richiede che il rapporto fiduciario intercorrente tra governati e governanti, posto alla base delle moderne democrazie rappresentative, si sviluppi secondo un livello di articolazione corrispondente alla valorizzazione delle inedite rivendicazioni di autonomia e decentramento.

In tal contesto, considerato che connotato tipico del moderno Stato democratico/pluralista appare, come visto, il con-

---

interprete sono oltretutto settoriali, cioè suddivisi in coerenza con le suddivisioni delle competenze assegnate alle regioni»: Berti (1994: 550).

tinuo processo di mediazione della conflittualità derivante dalle differenti istanze di tutela riferibili a variegati centri esponenziali di interesse, cui corrisponde una “funzione politica diffusa” (De Vergottini 1997: 403), si pone il problema di accertare se la crisi del modello di democrazia rappresentativa vada ricercata entro i confini delle dinamiche ed interazioni sociali in continuo divenire (da lato, cioè, del rappresentato), ovvero vada rintracciata nel quadro della incapacità delle forze politiche di assimilare, interpretare correttamente e, quindi, adeguatamente bilanciare i diversi interessi e bisogni manifestati dai cittadini (dal lato, cioè, dei rappresentanti)<sup>26</sup> (Volpi 2001:121).

Un possibile rimedio, che, in realtà, sembra risultare utile a sopperire o, comunque, a mitigare gli effetti deteriori della crisi della rappresentanza, sia concepita in ambito politico, sia riferita alla progressiva maturazione di un livello di complessità sociale sempre maggiore, è ravvisabile nella moltiplicazione dei “centri di ascolto” e delle modalità di manifestazione dei bisogni espressi dalla società civile a fronte dei quali l’Assemblea assuma la funzione di coacervo e sintesi di valori ed interessi e riscopra la sua centralità alla stregua di sede istituzionale deputata alla ricomposizione politica dei fattori di disgregazione civile e sociale (Gambino 2008: 7 ss.).

In tal contesto, da più parti emerge l’idea secondo la quale la via da prediligere non possa che essere individuata proprio nella rivalutazione e nel rafforzamento delle autonomie territoriali secondo una visione prospettica di duplice consistenza: da un lato, nel quadro del rapporto tra collettività ed enti rappresentativi territoriali a livello periferico; dall’altro lato, in vista del consolidamento e, *de iure condendo*, dell’ampliamento delle sedi istituzionali di raccordo tra il cen-

---

<sup>26</sup> Invero, «pur restando i partiti politici tramite determinante tra società ed apparato statale, si è manifestata in modo sempre più evidente la loro incapacità a far fronte alle esigenze dei singoli e dei gruppi. Molti interessi, soprattutto settoriali e locali, non trovano sfogo nel tradizionale collegamento operato soprattutto mediante il procedimento elettorale che mette in risalto il raccordo partiti-parlamento e finiscono per connettersi direttamente alla struttura di vertice dello stato al fine di influenzarne o condizionarne in vario modo le decisioni»: De Vergottini (1993: 291).

tro e la periferia, anche in prospettiva di una possibile riforma dell'ordinamento in senso federale, tenendo bene a mente che

le trasformazioni costituzionali il più delle volte non sono espressione di riforme imposte dall'alto ma il frutto di una vicenda storica specifica, di una peculiare esperienza di un determinato paese, la maturazione di un processo storico già avviato (Moschella 1999: 340).

Resta inteso, però, che, laddove un percorso di innovazione dell'assetto politico/costituzionale conduca a ripensare il ruolo rivestito dall'Assemblea dei rappresentanti del popolo, si dimostra necessario prestare la massima attenzione agli effetti potenzialmente distorsivi che potrebbero derivare, in assenza di adeguati meccanismi di *checks and balances*, da una non sufficientemente ponderata definizione sia delle modalità di "selezione" dei componenti, sia delle prerogative riconducibili in capo ai due rami del Parlamento<sup>27</sup>.

In prima battuta, ad esempio, va vagliata con cautela l'idea di affiancare ad un organo assembleare che sia espressione della tradizionale rappresentanza politica, una camera che sia incentrata su di un sistema di nomina indiretta (i cui

---

<sup>27</sup> Invero, secondo una parte della dottrina, «i problemi del bicameralismo, la ripetitività delle procedure, i ritardi e le lentezze nelle decisioni non si risolvono diversificando le funzioni delle due camere, ma promuovendo la cooperazione tra le due assemblee nella fase antecedente a quella della decisione. Pur lasciando piena autonomia a ciascuna camera nel momento deliberativo, potrebbero essere svolte congiuntamente tutte quelle attività conoscitive e informative che servono da supporto all'assunzione di decisioni e che vengono oggi inutilmente duplicate con spreco di tempo e di energie» (Mazzoni Honorati 1993: 58). Sarebbe sufficiente, quindi, onde ripristinare appieno al funzionalità del Parlamento (Di Ciolo, Ciaurro 1994: 47 ss.), che «nella programmazione dei lavori delle due camere, le rispettive attività venissero coordinate [...] in modo che un ramo del parlamento si dedicasse per un certo tempo prevalentemente all'esercizio di una funzione (ad es. quella legislativa) mentre l'altro ramo si orientasse nel frattempo prevalentemente verso un'altra (ad es. quella di controllo)»: Tosi (1974: 36). A completamento di siffatta opzione, potrebbe rilevare anche la possibilità di prevedere che la seconda Camera «intervenga nel procedimento legislativo a seguito di una formale richiesta di una parte anche limitata dei suoi componenti»: Cuocolo (1996: 466). In definitiva, per tale via, sarebbe possibile introdurre una forma di "bicameralismo procedurale" confacente alle esigenze di una moderna democrazia. Teresi (2002: 218).

membri siano, cioè, eletti dagli eletti), ovvero basata su di una forma di rappresentanza di tipo istituzionale<sup>28</sup>.

Sotto il profilo funzionale, poi, comunque intimamente legato all'aspetto strutturale, si osserva come, nell'ambito di un modello di formazione delle leggi improntato sul metodo della "doppia lettura", proteso ad affinare il diritto obiettivo (Paladin 1988: 6), la qualità della legislazione potrebbe risultare inficiata dalla disomogeneità della composizione dei due rami del Parlamento, capace di riverberarsi in ordine alla natura degli interessi tutelati e promossi, divenendo la seconda camera la sede non della giusta ponderazione, bensì del rallentamento e della paralisi (Balladore Pallieri 1972: 214 s.) ovvero del patteggiamento (Berti 1994: 547).

### *Bibliografia*

- ARCIDIACONO LUIGI, CARULLO ANTONIO, RIZZA GIOVANNI, 2005, *Diritto Costituzionale*, Bologna: Monduzzi.
- BALLADORE PALLIERI GIORGIO, 1972, *Diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè.
- BARBERA AUGUSTO, FUSARO CARLO, 2008, *Corso di diritto pubblico*, Bologna: Il Mulino.
- BARILE PAOLO, CHELI ENZO, GRASSI STEFANO, 2002, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova: Cedam.
- BERTI GIORGIO, 1994, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova: Cedam.
- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO, 1983, *Diritto Costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli: Jovene.
- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO, 1954, *Diritto Costituzionale*, Napoli: Jovene.
- CARETTI PAOLO, DE SIERVO UGO, 2010, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino: Giappichelli.
- CARETTI PAOLO, MORISI MASSIMO, 2006, *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, in *Associazione per gli*

---

<sup>28</sup> «Per rappresentanza istituzionale può intendersi quella che non si origina da una scelta elettorale dei membri dell'assemblea rappresentativa, ma attraverso nomine da parte del governo o del monarca, frutto a loro volta di scelte condotte alla stregua di una politicità non controllabile da popolo»: Berti (1994: 546).

- Studi e le Ricerche Parlamentari. Quaderno n. 16. Seminario 2005*, Torino, Giappichelli, pp. 139-234.
- CARLASSARE LORENZA, 2001, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in Nicolò Zanon, Francesca Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano: Giuffrè, pp. 21-64.
- CASSESE SABINO, BATTINI STEFANO, CLAUDIO FRANCHINI, RITA PEREZ, GIULIO VESPERINI, 2001, *Manuale di Diritto pubblico*, Milano: Giuffrè.
- CERRI AUGUSTO, 2009, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè.
- CHELI ENZO, 1987, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, pp. 319-325, Torino: UTET.
- COLAVITTI GIUSEPPE, 2001, *La rappresentanza di interessi tra vertretung e representation*, in Nicolò Zanon, Francesca Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano: Giuffrè, pp. 145-188.
- CUOCOLO FAUSTO, 1996, *Principi di diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè.
- CUOCOLO FAUSTO, 2003, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè.
- CURRERI SALVATORE, 2004, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze: Firenze University Press.
- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, 1997, *Diritto costituzionale*, Padova: Cedam
- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, 1993, *Diritto costituzionale comparato*, Padova: Cedam.
- DI CIOLO VITTORIO, CIAURRO LUIGI, 1994, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano: Giuffrè.
- DICKMAN RENZO, 2008, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo per una costituzione universale dei diritti e delle libertà*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1-45.
- FALCON GIANDOMENICO, 2001, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova: Cedam.
- GAMBINO SILVIO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della "costituzione materiale" del Paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in Giovanni Moschella, Pierangelo Grimaudo (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Milano: Giuffrè, pp. 1-60.
- GROPPI TANIA, SIMONCINI ANDREA, 2012, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino: Giappichelli.
- GIANNITI LUIGI, LUPO NICOLA, 2008, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna: Il Mulino.
- HABERLE PETER, 1993, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma: Carocci.
- HELD DAVID, 1997, *Modelli di democrazia*, Bologna: Il Mulino.
- ITALIA VITTORIO, 2004, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè.
- Le basi del diritto pubblico italiano*, 2004, Torino: Giappichelli.

- MARTINELLI CLAUDIO, 2011, *Le radici del costituzionalismo*, Torino: Giappichelli.
- MARTINES TEMISTOCLE, 1998, *Diritto Costituzionale*, a cura di Gaetano Silvestri, Milano: Giuffrè.
- MAZZIOTTI DI CELSO MANLIO, 1985, *Lezioni di diritto costituzionale. Parte I*, Milano: Giuffrè.
- MAZZIOTTI DI CELSO MANLIO, SALERNO GIULIO, 2003, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova: Cedam.
- MAZZONI HONORATI MARIA LUISA, 1993, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino: Giappichelli.
- MELONCELLI ACHILLE, 2005, *Manuale di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè.
- MORBIDELLI GIUSEPPE, PEGORARO LUCIO, REPOSO ANTONIO, VOLPI MAURO, 1995, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna: Monduzzi.
- MORTATI COSTANTINO, 1958, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova: Cedam.
- MORTATI COSTANTINO, 1986, *Art. 67*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna: Zanichelli, pp. 179-184.
- MOSCHELLA Giovanni, 1999, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini: Maggioli.
- NEGRI GUGLIELMO, 1959, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano: Giuffrè, pp. 345-354.
- ORTINO SERGIO, 1993, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino: Giappichelli.
- PALADIN LIVIO, 1991, *Diritto costituzionale*, Padova: Cedam.
- PALADIN LIVIO, 1988, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Roma: Treccani, pp. 1-8.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, 1981, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma: Il Foro italiano.
- PRISCO SALVATORE, 2003, *Ruolo e prospettive del difensore civico*, in Antonio D'Aloia (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano: Giuffrè, pp. 235-263.
- RESCIGNO GIUSEPPE UGO, 2010, *Corso di diritto pubblico*, Bologna: Zanichelli.
- ROLLA GIANCARLO, 2000, *Manuale di diritto pubblico*, Torino: Giappichelli.
- ROLLA GIANCARLO, 2010, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano: Giuffrè.
- ROMANO SANTI, 1945, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano: Giuffrè.
- ROSSANO CLAUDIO, 2006, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli: Jovene.
- SPAGNA MUSSO ENRICO, 1979, *Diritto Costituzionale*, Padova: Cedam.

- TERESI FRANCESCO, 2002, *Le istituzioni repubblicane*, Torino: Giappichelli.
- TOSI SILVANO, 1974, *Diritto parlamentare*, Milano: Giuffrè.
- VIGNUDELLI ALJS, 1997, *Diritto costituzionale. Prolegomeni. Principi. Dinamiche*, Torino: Giappichelli.
- VIRGA PIETRO, 1979, *Diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè.
- VOLPI MAURO, 2001, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in Nicolò Zanon, Francesca Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano: Giuffrè, pp. 119-130.
- ZANON NICOLÒ, 2001, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in Nicolò Zanon, Francesca Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano: Giuffrè, pp. 131-144.
- ZANON NICOLÒ, 2001, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia – Annali – Il Parlamento*, vol. 17, Torino: Einaudi.
- ZANON NICOLÒ, 1991, *Il libero mandato parlamentare*, Milano: Giuffrè.

*Abstract*

RAPPRESENTANZA POLITICA DEGLI INTERESSI E  
BICAMERALISMO: QUESTIONI DI METODO E DI VALORI

(POLITICAL REPRESENTATION OF INTERESTS AND  
BICAMERALISM: ISSUES OF METHOD AND VALUES)

*Keywords:* Popular sovereignty, Democracy, Political representation of interests, Bicameralism, Federalism.

The story of the genesis and development of political institutions revolves around the difficult balance existing between authority and freedom, between the exercise of sovereign power and the possibility of not being subject to arbitrary coercive power. In a legal system based on the parliamentary form of government, the needs of a pluralistic society to be satisfied demand a recognition of the centrality of parliament whose bicameral structure allows the natural composition of local interests within the national interest.

LUCA BUSCEMA  
Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Giurisprudenza  
lbuscema@unime.it



VINCENZO TONDI DELLA MURA

L'INCERTO BICAMERALISMO  
DEL "PATTO DEL NAZARENO"

1. *Premessa: un metodo di revisione costituzionalmente inadeguato*

Che il dibattito politico e costituzionalistico che ha accompagnato in Senato la terza lettura della prima deliberazione del testo di riforma costituzionale in discussione<sup>1</sup> sia stato dominato da una questione sostanzialmente propedeutica alla stesura del testo medesimo, lascia bene intendere il livello di condivisione e di approfondimento parlamentare che ha contrassegnato l'intero *iter* riformatore. Per giunta, che la relativa soluzione sia venuta materialmente a dipendere da considerazioni di natura extra-costituzionale, concernenti l'assetto del partito di maggioranza, la tenuta dell'esecutivo e la durata della legislatura, accentua ulteriormente il senso d'incredulo smarrimento, derivante dalla lettura dei lavori parlamentari.

Prima ancora di considerare il merito della questione dell'elezione del nuovo Senato, se diretta o solo indiretta, resta il fatto che le differenti opzioni avanzate al riguardo, oltre a dimostrarsi insoddisfacenti e di ripiego, hanno rimarcato ulteriormente le ragioni di debolezza dell'intero testo; e ciò con riguardo tanto alla relativa coerenza sistematica, quanto, più in generale, alla complessiva ragion d'essere, la quale è apparsa sempre più apodittica ed evanescente (Luciani 2014; Ruggeri 2014).

---

<sup>1</sup> Disegno di legge costituzionale, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), AS/1429, XVII Legislatura, 8 aprile 2014, recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

Né, d'altro canto, è stato d'ausilio l'ondivago orientamento manifestato al riguardo dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi. Questi è passato dall'iniziale valorizzazione delle ragioni dell'elettività solo indiretta del Senato, all'opposta disponibilità verso significative modificazioni nel senso dell'elettività diretta (espressa nel corso del tormentato dibattito parlamentare sul c.d. *Italicum*) (Renzi 29 aprile 2015), per tornare poi ai consueti giudizi irrisori verso le opposte motivazioni, considerate alla stregua del "Telegatto" (Renzi 25 agosto 2015). Il tutto, ancora una volta, indipendentemente da ogni considerazione sulla coerenza e sulla ragion d'essere del nuovo impianto bicamerale.

Solo nella fase finale della prima deliberazione dell'*iter* di revisione, di conseguenza, sono finalmente emersi con nettezza i principali profili di criticità del testo di riforma. Profili rispetto ai quali, al netto delle contrapposizioni politiche variamente sorte, l'eterogenea maggioranza di Palazzo Madama ha dovuto piegarsi, restando pressata dall'insistente minaccia del *prendere o lasciare*.

Eppure una tale restrizione della capacità decisionale del revisore costituzionale non è certamente derivata da ragioni regolamentari. Non è parsa ostativa al riguardo la tesi dell'inammissibilità di emendamenti riguardanti le parti del d.d.l. già coperte dalla «doppia approvazione conforme» delle Camere (Ceccanti 17 aprile 2015). Per contro, si è sostenuta l'ammissibilità di una più articolata modificazione del testo di riforma attualmente in discussione (Cheli 1° maggio 2015), sino a ritenere che sia lo stesso art. 138 Cost. a presupporre una potestà emendativa piena e incondizionata dell'intero testo di riforma costituzionale (Mangiameli, Tondi della Mura 27 luglio 2015).

Piuttosto, l'impedimento del revisore costituzionale a porre mano in modo organico ed esaustivo al testo in discussione, favorendone la necessaria coerenza e chiarendone la ragion d'essere, è derivato da ragioni di metodo. Esso ha fatto emergere il grave limite metodologico rinvenibile nel processo di revisione intrapreso, consistito nella sopravvalutazione delle condizioni politiche necessarie alla relativa realizzazione e nella pari sottovalutazione del conseguente risultato. Di talché

il medesimo disegno governativo è rimasto indiscutibile e insuscettibile di incisive modificazioni per ragioni opposte. Le modificazioni variamente prospettate sono state considerate politicamente irricevibili: prima, in ragione della spavalda forza parlamentare della maggioranza che ne aveva consentito la presentazione; dopo, in ragione della sopraggiunta e caotica precarietà parlamentare della precedente maggioranza.

Di qui, in definitiva, il paradosso di un processo riformatore la cui forza politica si è tramutata nella relativa debolezza sistemica, a riprova di come il metodo incida sempre sul merito, inficiandone i risultati ove esercitato non adeguatamente; rilievo, questo, tanto più essenziale solo a considerare che, come evidenziava Norberto Bobbio (1993: 247), «dietro la battaglia dei metodi c'è, come sempre, una battaglia ideologica».

## *2. Il paradosso del "Patto del Nazareno": forza e debolezza di un fatto politico giuridicamente irrilevante*

Per avvedersi dell'origine dei principali limiti sistemici che segnano la coerenza e l'equilibrio del testo di riforma, occorre riandare al modo con cui è stato reso vincolante in Parlamento il c.d. "Patto del Nazareno". Tale accordo è stato contratto il 18 gennaio 2014 presso la sede del Partito Democratico fra i segretari di quest'ultimo e di Forza Italia: da un lato, Matteo Renzi, appena divenuto segretario del PD con il metodo delle primarie aperte a tutti gli elettori, non parlamentare e non ancora Presidente del Consiglio; dall'altro, Silvio Berlusconi, già dichiarato decaduto dalla carica di senatore per la condanna definitiva a quattro anni di reclusione (Volpi 2005: 11). Esso è stato poi approvato dalla direzione del PD nella versione sommaria offerta dal medesimo segretario<sup>2</sup>, sino a essere preso a riferimento dai vari attori istituzionali a giustificazione

---

<sup>2</sup> Nella Direzione del PD del 20-1-2014 è stata approvata con 111 voti a favore, nessun voto contrario e 34 astenuti la relazione del Segretario PD contenente la sommaria indicazione del Patto del Nazareno, in <http://www.partitodemocratico.it/doc/264219/cambiamo-litalia-la-volta-buona.htm>.

dell'irrevocabilità delle scelte fondanti il successivo d.d.l. governativo di revisione costituzionale.

Il "Patto del Nazareno", pertanto, resta essenziale per comprendere e contestualizzare le determinazioni declinate nel testo di riforma. E ciò anche se il precipitare dei rapporti politici fra i relativi firmatari ne ha provocato la successiva "rottura"<sup>3</sup> (sempre che si tratti di una "rottura" definitiva) (Polimeni 2015), aprendo la via al tentativo delle minoranze e delle opposizioni di stravolgere il tutto.

A essere in discussione, ovviamente, non è tanto il carattere compromissorio dell'accordo politico di revisione costituzionale, né tantomeno il fatto che lo stesso sia stato contratto fra parti politiche (almeno astrattamente) confliggenti; entrambe le circostanze, infatti, sono costituzionalmente auspicabili, se non proprio imprescindibili. Piuttosto, a essere in dubbio è l'idoneità di un patto meramente politico, stipulato fra partiti assolutizzati dalla personalizzazione dei relativi *leader* e per giunta sulla scorta di criteri mai diffusi e discussi, a esercitare in sede di revisione costituzionale una forza vincolante diretta, assoluta e senza alcuna possibilità d'intervento e mediazione parlamentare.

Al pari di ogni compromesso politico, invero, anche quello costituzionale necessita di adeguati svolgimenti metodologici, capaci di assicurarne la trasposizione dalla fase puramente politica a quella propriamente legislativa, senza per ciò solo ledere le basilari garanzie parlamentari e, di rimando, senza sacrificare la necessaria coerenza logica e sistemica dell'impianto riformatore. Lo stesso art. 138 Cost., presentando una scansione temporale lunga e partecipata, dimostra una dimensione valoriale del tempo (Tondi della Mura 2015: 1 ss.) capace di consentire una simile trasposizione, in modo da favorire un accordo il più possibile ponderato e condiviso tra maggioranza e opposizioni. Il tutto, a meno di non incorrere in

---

<sup>3</sup> Le tensioni tra maggioranza e opposizioni sono cresciute in modo esponenziale a seguito di eventi (in buona parte) extraparlamentari, che hanno determinato la rottura del "Patto" fra i segretari di FI e del PD e che si sono ripercossi all'interno del Parlamento, comportando la fine della collaborazione tra il gruppo di Forza Italia e quello del Partito Democratico.

quelle criticità procedurali e sostanziali, puntualmente emerse nel corso dell'attuale percorso riformatore.

I dubbi sull'idoneità di un patto bipartitico a vincolare rigidamente il processo di revisione costituzionale, sembrano trovare conferma nel raffronto fra la metodologia che ha interessato il precedente processo costituente e quella che ha occupato il presente processo di revisione, a proposito della scelta del relativo modello istituzionale; scelta rispettivamente adottata con l'ordine del giorno Perassi e, per l'appunto, con il "Patto del Nazareno".

La differenza intercorrente fra l'o.d.g. Perassi e il "Patto del Nazareno" è essenziale. Essa è pari a quella insistente fra atto e fatto giuridico (Santoro Passarelli 1985 [1966]: 107), o, per meglio dire, fra atto politico giuridicamente rilevante e fatto politico giuridicamente irrilevante: nel primo essendo stata valorizzata la volontà dei contraenti all'interno di un preciso *iter* procedurale, nel secondo, invece, essendo stato svolto il tutto in assenza di qualsiasi previsione normativa, alla stregua di un mero accadimento materiale.

Quanto all'o.d.g. Perassi, questo è un accordo convenuto all'inizio dei lavori della Costituente fra i componenti della seconda Sottocommissione, al fine di orientare le successive scelte sulla forma di governo<sup>4</sup>. Votato all'esito di un complesso e articolato dibattito, esso ha formalizzato l'ipotesi istituzionale ritenuta più adeguata alle condizioni della realtà italiana, senza tuttavia pregiudicare o vanificare il successivo dibattito in Assemblea. Da un punto di vista formale, esso può essere inteso come un atto politico endoprocedimentale, rappresentando una determinazione assembleare concorrente alla definizione dell'atto politico per eccellenza, qual è la Costituzione. Nel merito, il testo ha optato per un sistema parlamentare «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», sì da impedire il riproporsi delle degenerazioni che si erano registrate nel periodo liberale e durante il regime fascista (Calabrò 2015). Nel metodo, l'opzione accolta è

---

<sup>4</sup> Seconda Sottocommissione, 4 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* (1971, VII, 917).

stata assunta in modo trasparente, partecipato e motivato, sulla scorta di argomentazioni variamente esposte prima e dopo la votazione, sicché non ha precluso i successivi margini decisionali dell'Assemblea; e anzi, questa è stata libera di adottare «un'interpretazione in chiave riduttiva» (Amato, Bruno 1981: 65) dell'accordo, garantendo al contempo la coerenza sistematica dell'impianto istituzionale prescelto. Quanto poi al tema del bicameralismo, al termine di un dibattito fra i più lunghi e contrastati (Cocchiara 2015), ha infine prevalso una soluzione compromissoria, frutto più dei «veti incrociati» fra i partiti che di una scelta positiva dei costituenti (Mattarella 1983: 1163); ha così trovato accoglimento in funzione garantista la soluzione di una seconda Camera paritaria, composta in modo pressoché identico alla prima e con pochi elementi di differenziazione. Le soluzioni accolte, per tale via, hanno scongiurato ogni iperpositivizzazione della forma di governo, consentendo la necessaria elasticità del nuovo impianto a garanzia delle future relazioni parlamentari ed endogovernative.

Opposto è il discorso per il "Patto del Nazareno". Questo è un accordo intercorso in sede politica fra due segretari di partito nemmeno parlamentari, al fine di avviare un importante e incisivo processo di revisione costituzionale. Discusso nella Direzione del PD sulla scorta di quanto riferito dal relativo segretario politico, esso ha formalizzato alcuni profili di riforma istituzionale ritenuti essenziali per fronteggiare l'emergenza economica e politico-istituzionale. Da un punto di vista formale, il Patto può essere inteso come una fattispecie politica «pura», nella quale l'elemento volitivo è espressione della sola autoreferenzialità della politica (Carducci 1985: 153 ss.), sì da poter generare esclusivamente vincoli di carattere etico-politico; di conseguenza, rappresentando una mera determinazione bipartitica, esso si pone come un fatto politico extra-procedimentale privo di forza giuridica autonoma, finalizzato a vincolare le forze parlamentari di riferimento in virtù dei soli obblighi ed oneri politici promananti dal relativo accordo. Nel merito, il testo ha optato per alcuni precisi obiettivi: superamento del bicameralismo perfetto e voto di fiducia alla sola Camera dei Deputati; trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, con eliminazione sia dell'elezione diretta dei

suoi membri, sia di ogni forma di relativa indennità; conseguente riduzione del numero dei Parlamentari<sup>5</sup>. Detti obiettivi, per inciso, sono stati poi articolati nel d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, formalizzando (e cristallizzando) una delle tante possibili relative declinazioni. Nel metodo, l'opzione è stata assunta in modo riservato, verticistico e apodittico, sulla scorta di motivazioni mai rese pubbliche e mai dibattute in modo approfondito e adeguato nelle sedi politiche coinvolte, sino a precludere in via di fatto al Parlamento d'intervenire con riguardo tanto alla meritevolezza degli obiettivi perseguiti dal *Patto*, quanto all'opportunità della relativa scansione disposta dal d.d.l. di riforma.

La differente natura dei due accordi, in definitiva, evidenzia la premessa del paradosso insito nel *Patto*: un fatto politico, meramente extraparlamentare e privo di effetti giuridici, che, tuttavia, proprio in quanto tale è riuscito a esercitare in Parlamento una forza vincolante senza pari nella storia repubblicana e diversamente irrealizzabile.

### *3. La forza congenita del "Patto del Nazareno"*

Il rilievo sull'inedita forza vincolante esercitata del "Patto del Nazareno" meglio si comprende muovendo dalle ragioni che ne hanno determinato l'origine.

La formulazione dell'accordo è seguita alla traumatica e definitiva implosione del sistema politico. Essa ha rappresentato anche formalmente la volontà di segnare una discontinuità con il passato, intervenendo risolutivamente su quel bicameralismo perfetto sempre additato quale principale causa della stagnazione riformista dell'ultimo trentennio. Sicché, una volta assunto a simbolo di discontinuità, il "Patto" è stato brandito in senso innovatore proprio dai partiti maggiormente interessati a marcare la cesura con l'assetto trascorso e a vantare l'avvio del nuovo corso. Sin dall'inizio, insomma, il "Patto" ha espresso una duplice e pari funzione: l'una, esplicita e ri-

---

<sup>5</sup> Cfr. allegato alla *Relazione del Segretario Matteo Renzi*, in <http://www.partitodemocratico.it/doc/264219/cambiamo-litalia-la-volta-buona.htm>.

volta al Paese (*media* ed elettori); l'altra, implicita e rivolta ai parlamentari dei partiti di riferimento.

La prima, è consistita nella declamazione di un' incisiva trasformazione istituzionale, finalizzata a fronteggiare «le sfide derivanti dall'internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale»; ciò in modo da «consentire al Paese di superare definitivamente i principali ostacoli che hanno sinora impedito il pieno dispiegarsi delle sue straordinarie potenzialità»<sup>6</sup>. Il tutto, quasi che i problemi costituzionali della Repubblica derivino anzitutto dal riparto della legislazione e dal bicameralismo paritario e che, intervenendo su questi, sia agile recuperare l'efficienza degli apparati (Mangiameli 2015a).

La seconda funzione esercitata dal “Patto” è consistita nel riconoscimento condizionato di una duplice offerta avanzata ai parlamentari provenienti dai partiti firmatari. Agli stessi sono state sostanzialmente riconosciute, nel caso del buon esito del percorso riformatore, sia la prosecuzione del mandato sino alla scadenza naturale della legislatura (Mauro, 13 febbraio 2015; Meli 9 settembre 2015), sia la ricandidatura alle successive elezioni (sia pure all'interno di un quadro politico istituzionale differente).

Il «decisionismo» di cui è stato interprete il “Patto del Nazareno”, pertanto, è valso solamente ad affermare una soluzione contingente e affrettata, funzionale

al mantenimento dello stato “gassoso” più che liquido che caratterizza oggi i partiti politici, i quali sarebbero vieppiù ridotti a comitati elettorali di un leader che decide da solo la “linea”, per poi farla avalare dagli organismi dirigenti (Volpi 2015: 6).

È dalla duplice funzione «salvifica» esercitata dal “Patto”, di conseguenza, che ha tratto legittimazione l'inedita forza vincolante di cui lo stesso è stato portatore. Questa ha assicurato quella rigida catena di comando, che ha veicolato il contenuto dell'accordo dalla sede politica del “Nazareno” a quella parlamentare della revisione costituzionale, mantenendo so-

---

<sup>6</sup> Relazione di accompagnamento al *Disegno di legge costituzionale AS/1429*, XVII Legislatura, 8 aprile 2014.

stanzialmente integra e immutabile la relativa declinazione normativa.

Da tale punto di vista, sia detto per inciso, a nulla giova investigare sui reali contenuti del "Patto": se limitato al solo tema istituzionale ed elettorale (come in effetti è accaduto con riguardo alla continua riscrittura bipartitica dell'*Italicum*), ovvero se esteso alla regolamentazione di ulteriori interessi, quali quelli dell'elezione del Presidente della Repubblica (come in effetti è stato stigmatizzato da Silvio Berlusconi all'esito delle votazioni del Quirinale<sup>7</sup>), ovvero quelli di tipo riformatore (questione giustizia), imprenditoriale (sistema televisivo), se non proprio di altra natura, come aveva paventato il direttore del *Corriere della Sera* denunciando lo "stantio odore di massoneria" proveniente dallo stesso (De Bortoli 24 settembre 2014).

In realtà, proprio per l'intrinseca forza politica ricevuta, il "Patto" è valso di per sé e indipendentemente dal relativo contenuto. Nella specie non si è trattato «del consueto modulo di confronto tra capipartito tante volte sperimentato nella storia della Repubblica», quanto, piuttosto, della determinazione di una sede decisoria fortemente istituzionalizzata, la quale ha interessato «due capi di partiti personali, cioè di partiti "nella forma del leader"». Questi hanno pretermesso con le proprie decisioni

i rispettivi organi di partito, ridotti a registrare e a eseguire le risultanze del "Patto" (la drammatizzazione mediatica del dibattito interno nulla toglie all'incoercibilità delle determinazioni predefinite).

Di conseguenza, una volta assicurato un consenso parlamentare trasversale, tale da rendere ininfluenti i casi di *rebellion* nei gruppi di maggioranza (Staiano 2015: 11), anche le Camere sono state ridotte a sedi di registrazione. Di qui, il rilievo secondo cui, una volta assunto a sede di decisione permanente, il "Patto" avrebbe anche potuto prevedere «nient'altro che il patto medesimo, politico e personale» fra i relativi firmatari, tanto il relativo contenuto era stato relegato

---

<sup>7</sup> "S. Berlusconi attacca: non era questo il patto del nazareno che volevamo", *Corriere della Sera*, redazione online, 8 febbraio 2015.

a una «variabile» (Polito 5 agosto 2014) del nuovo metodo riformatore.

La negoziazione politica sottesa all'accordo, per tale via, è servita solamente a confinare le istituzioni dello Stato nel ruolo di spettatrici passive dello stesso. E anzi, proprio il carattere generico e autoreferenziale del "Patto" induce a rimarcare la differenza fra quest'ultimo e un altro patto parimenti celebre nella storia repubblicana, la cui vicenda ha segnato gli ultimi anni della c.d. "Prima Repubblica" sino alle degenerazioni sistemiche ancora in corso. Il riferimento è al c.d. "Patto della staffetta", consistito nell'intesa protocollare convenuta nell'agosto del 1986 fra i cinque partiti della coalizione di governo, al fine di assicurare la prosecuzione della compagine maggioritaria sino al termine della legislatura. Nel merito, esso sanciva anche formalmente l'introduzione del principio dell'alternanza alla guida dell'esecutivo; manteneva invariato l'oggetto del programma concordato e nello stesso tempo predispondeva un avvicendamento di personalità alla guida del governo, da individuare all'interno dei vari partiti della coalizione e non più del solo partito di maggioranza relativa (Carducci 1985: 59 ss.). A tal fine prevedeva un rinnovato governo a guida socialista (Governo Craxi II) con una successiva staffetta a guida democristiana, da perfezionare entro un termine stabilito (otto mesi) e da far valere sino alla fine della legislatura. Nel metodo esso fu variamente contestato, specialmente in ragione della sostenuta inidoneità di un accordo privato a vincolare la durata in carica del Governo, così da svuotare le potestà sia delle Camere, depositarie della funzione della fiducia politica, sia del Presidente della Repubblica, titolare del potere di nomina governativa (Labriola 1986: 1968).

E tuttavia, indipendentemente dalle complesse e dibattute questioni sulla natura politica dell'accordo di coalizione e sulle responsabilità politiche e non istituzionali coinvolte, a rileggere dopo un trentennio quel "Patto" non possono non stridere le manchevolezze di oggi. Vero è che al pari del "Patto del Nazareno" anche il "Patto della staffetta" fu redatto e concluso in modo riservato, così come del resto consentiva (se non proprio imponeva) la prassi delle intese di coalizione nel precedente regime proporzionale; ed è altrettanto vero che al

pari del primo anche il secondo non fu pubblicizzato in Parlamento<sup>8</sup>, con l'effetto di sottrarre alla legittimazione parlamentare uno strumento partitico capace di predisporre i suoi meccanismi costruttivi proprio grazie all'integrazione parlamentare già attuata nei confronti del programma concordato. E tuttavia, deve rilevarsi che in tanto quell'accordo poté essere divulgato in forma integrale sugli organi di stampa ad iniziativa degli interessati<sup>9</sup>, in quanto constava di un testo che comunque dettagliava compiutamente ragioni e contenuti del medesimo accordo.

Di talché il successivo dibattito, a differenza di quello attuale, poté essere condotto su presupposti certi e non sfuggenti; la trasparenza dell'accordo (sia pure materiale e non parlamentare) consentì agli elettori e agli attori istituzionali di valutare con piena contezza l'opportunità e l'ammissibilità dell'iniziativa, riconducendola in ogni caso alla responsabilità politica dei proponenti.

#### *4. L'endemica debolezza del "Patto del Nazareno"*

A ben vedere, a fronte della straordinaria forza vincolante del "Patto del Nazareno", stanno gli effetti del relativo esercizio, i quali rimarcano invece la precarietà del risultato prodotto. Alla prova dei fatti il testo di revisione costituzionale si è sostanzialmente dimostrato: privo di legittimazione parlamentare sul piano istituzionale, privo di coerenza sistemica sul piano costituzionale e privo di paternità politica sul piano della relativa responsabilità.

È nella tensione tra forza politica e debolezza costituzionale, pertanto, che è consistito il paradosso del "Patto del Nazareno": un fatto politico extraparlamentare, capace di vinco-

---

<sup>8</sup> All'accordo di coalizione furono riservati solamente due riferimenti nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Craxi (Senato, 5 agosto 1986 e Camera 8 agosto 1986), che tuttavia non facevano diretto riferimento all'intesa della 'staffetta'.

<sup>9</sup> L'accordo fu pubblicato su *Il Mattino* dell'8 agosto 1986 col chiaro intento di renderlo di pubblico dominio, al fine di rafforzarne la vincolatività con riguardo alla guida democristiana e non più socialista del successivo governo di fine legislatura.

lare il Parlamento in modo diretto e assoluto e, tuttavia, tale da produrre un risultato normativo carico di criticità tali da vanificare quel percorso riformatore perseguito (e imposto) con foga e squilli di tromba. Ed è in tale paradosso che emergono i difetti provocati dallo sviamento metodologico dell'art. 138 Cost.

#### 4.1. (segue): *gli effetti del mito del «Nazareno»*

Una volta stipulato in via riservata e verticistica, il “Patto” è stato imposto e declinato normativamente in modo inconfutabile. La relativa traduzione nel d.d.l. governativo è transitata dalla sede bipartitica a quella parlamentare in forma integrale e obbligata. Così accadendo, tuttavia, il testo di riforma è stato trasformato in un mito: un testo indiscutibile e indiscusso, fuori dal tradizionale percorso parlamentare di revisione, chiamato a essere accolto nella sua interezza e senza sostanziali modifiche, in modo da rimanere intangibile e sacro nell'integralità del nuovo sistema.

C'è di più. La legittimazione a verificare la rispondenza fra quanto convenuto politicamente nel “Patto” e declinato normativamente nel d.d.l. di riforma e quanto, invece, recepito dalle Camere nel testo legislativo è stata riservata alla severa vigilanza di pochi responsabili. Questi hanno premiato il favore dei parlamentari osservanti e hanno sanzionato il dissenso di quelli renitenti. Per tale via, ponendosi in Parlamento quali unici custodi dell'integrità di un fatto extraparlamentare, essi hanno agito alla stregua di una “casta” depositaria del mito, si sono atteggiati quali “sacerdoti” della nuova “Alleanza costituzionale”, chiamati a salvaguardare l'integrità dei nuovi precetti e, con questa, la definitiva palingenesi riformatrice.

Proprio la mitizzazione del “Patto”, assunto a paradigma ontologico più che a programma riformatore, è dunque all'origine dei difetti della relativa traduzione normativa.

Quanto al nuovo sistema bicamerale, l'indiscutibilità delle ragioni fondanti il nuovo impianto ha provocato i suoi effetti. La rigida chiusura del Governo si è risolta in uno snaturamento del lavoro di scrittura costituzionale e in un'inversione

delle priorità coinvolte. Non sono stati più i punti programmatici dell'accordo a doversi conformare alle regole costituzionali, ma, al contrario, sono stati gli istituti costituzionali a doversi piegare ai generici e insidiosi precetti del "Patto", con conseguenti tensioni e torsioni che hanno squilibrato l'impianto della riforma.

Il lavoro parlamentare è risultato pressato e coartato alla stregua della prassi delle leggi di conversione con maxi emendamenti e contestuale richiesta di fiducia.

Unica sostanziale deroga concessa dal Governo all'immodificabilità del testo di riforma ha riguardato la composizione del nuovo Senato, che nella versione iniziale<sup>10</sup> presentava profili «palesamente erronei» ed espressivi dell'assenza di «un'adeguata riflessione e progettazione degna di questo nome» (De Siervo 2014). Per il resto, entrambe le Camere hanno votato nella convulsa progressione di un cronoprogramma governativo continuamente cangiante e immotivatamente estremo.

Quanto al Senato, l'inizio dei lavori in Commissione Affari costituzionali è stato contrassegnato dalla sostituzione di due componenti della maggioranza, i quali avevano variamente manifestato il proprio dissenso verso il testo governativo<sup>11</sup>. L'Assemblea ha poi approvato con poche e secondarie modifiche un testo che, sebbene «arricchito e precisato nel suo impianto complessivo», è restato «del tutto aderente ai capisaldi costitutivi della riforma», così come dettati dal medesimo "Patto" (Finocchiaro 14 luglio 2014). Il tutto, per giunta, con i voti della sola maggioranza e in assenza delle opposizioni (Lega, SEL e M5S), che hanno abbandonato l'Aula per rimarcare il proprio dissenso verso il metodo della discussione e il merito della riforma.

Quanto alla Camera dei Deputati, l'*iter* di approvazione del testo di riforma è risultato ancora più faticoso e tormentato. La lunga e tortuosa discussione è terminata - verrebbe da dire - "autoritativamente" «per "esaurimento fisico" delle opposizioni». Decisivo è stato il ricorso allo strumento della "seduta

---

<sup>10</sup> Cfr. la bozza di disegno di legge costituzionale, pubblicato sul sito del Governo il 12 marzo 2014.

<sup>11</sup> Si tratta dei senatori Mario Mauro e Corradino Mineo.

fiume”, ottenuto dalla maggioranza per lucrare il conseguente «assedio continuato» delle minoranze e la conquista della controversa decisione (Decaro 2011: 174). Ancora una volta, di conseguenza, la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti è avvenuta con il solo contributo della maggioranza e con l’assenza delle opposizioni (M5S, SEL, Fratelli d’Italia e Lega), nel cui ambito è confluita pure Forza Italia in ragione della maturata “rottura” del “Patto”. Sicché, dopo aver abbandonato l’Aula, le opposizioni non hanno più preso parte alla votazione.

#### 4.2. (segue): *il ruolo del nuovo “Senato della Repubblica” e lo scollamento nel testo di riforma fra il dato letterale e quello sistematico*

L’approvazione in via “autoritativa” del testo di riforma costituzionale non ha solamente vanificato la legittimazione parlamentare formalmente accordata dalle Camere; viepiù, ha pregiudicato il merito della medesima riforma, impedendo ogni intervento (quantomeno) correttivo dell’articolato governativo<sup>12</sup>.

Specialmente il primo obiettivo del “Patto del Nazareno”, quello riguardante il superamento del bicameralismo perfetto e il voto di fiducia della sola Camera dei Deputati, avrebbe necessitato una declinazione più consona e ragionevole, tale da conciliarsi con l’eventuale permanenza del secondo obiettivo, riguardante tanto la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, quanto la conseguente eliminazione sia dell’elezione diretta dei suoi membri, sia di ogni forma di relativa indennità. Per contro, l’irriducibile forza del “Patto” si è riversata sul merito della riforma, configurando un “Senato della Repubblica” dalla difficile classificazione, la cui incertezza è stata ulteriormente aggravata dalle innovazioni apportate dalla Camera al testo licenziato in prima lettura dal Senato.

---

<sup>12</sup> Si pensi alle correzioni proposte dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI nell’apposito *Parere sul disegno di legge costituzionale S. 1429 “Revisione della Parte II della Costituzione”*, 11 giugno 2014, rimaste tuttavia senza seguito.

Queste ultime, oltre ad avere variamente ridimensionato il ruolo del nuovo Senato per come delineato nel disegno governativo, sono state male inserite nel testo di risulta, provocando tensioni e torsioni destinate a pregiudicare la linearità del nuovo sistema (Finocchiaro 5 agosto 2015).

Il ruolo del nuovo Senato della Repubblica resta così difficilmente classificabile. Esso presenta uno scollamento fra il dato letterale e quello sistematico, fra quanto prefigurato e quanto realizzato, che altera il quadro di riferimento, riducendo il modello in discussione (al netto delle richiamate tensioni e torsioni) a un figurino problematico e scarsamente efficace. E difatti, se formalmente è sfornito di politicità, in realtà è coinvolto nell'esercizio di rilevanti funzioni politiche; se è improntato agli ordinamenti di tipo federale, in realtà è privo delle relative garanzie ed è rappresentativo, per giunta, di un sistema sostanzialmente neocentralista; se è vocato all'efficienza e semplicità decisionale, in realtà è funzionale a un procedimento iperpositivizzato, che conta sette percorsi diversi tra legislazione bicamerale e monocamerale a seconda della natura o degli strumenti di volta in volta utilizzati (bicamerale paritario, monocamerale con intervento eventuale del Senato, non paritario rafforzato, non paritario con esame obbligatorio per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo, disegni di legge a "data certa", conversione dei decreti legge, leggi di revisione costituzionale), sì da alimentare variegati contenziosi.

Bastino al riguardo alcune esemplificazioni.

Si pensi, anzitutto, alla questione dell'oggetto della rappresentanza del Senato, limitato alle sole "istituzioni territoriali" (art. 55, comma 4) e non più all'intera "Nazione", la quale resta rappresentata unicamente dalla Camera dei Deputati (art. 55, comma 2) (Tondi della Mura 2014). Il termine "Nazione", in realtà, non può essere preso alla lettera e identificato con l'ambito territoriale rappresentato. Esso ha una connotazione costituzionale risalente<sup>13</sup>, la quale rinvia all'idea liberale

---

<sup>13</sup> Se la Costituzione francese del 1791 stabiliva che *"I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato alcun mandato"* (art. 7, Sez. III), lo Statuto albertino disponeva che *"I Deputati rappresentano la Nazione"*

della rappresentanza politica (interprete dell'interesse comune e non più degli interessi particolaristici dei singoli collegi elettorali) ed è storicamente collegata al divieto del vincolo di mandato imperativo (art. 67 Cost.) (Crisafulli, Nocilla 1977: 814). Del resto, anche dal punto di vista sistematico la delimitazione territoriale in discussione non trova giustificazione. Nel testo governativo le "istituzioni territoriali" non perseguono un interesse ontologicamente differente o disgiunto da quello della "Nazione", concorrendo piuttosto alla definizione di tutti gli atti politici del Parlamento (revisione costituzionale, legislativi e di nomina) secondo le diverse modalità prescritte. L'esigenza di adeguare la rappresentanza di ciascuna camera al rafforzamento delle diverse istanze coinvolte, piuttosto, è *in re ipsa*, derivando dal tipo di composizione della medesima camera e non dall'oggetto preso in considerazione.

Si pensi, del pari, alla questione dell'esercizio della "funzione d'indirizzo politico". Questa è riservata alla sola Camera dei Deputati, che la esercita in quanto "titolare del rapporto di fiducia con il Governo"; il Senato, per contro, estromesso dal circuito della forma di governo parlamentare, è parimenti escluso dall'indirizzo politico, concorrendo solamente «all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione» (artt. 55 e 94). Pure in questo caso, tuttavia, la delimitazione dei compiti riconosciuti al Senato è inutilmente equivoca. La costituzionalizzazione di una nozione variamente contesa qual è quella in esame, infatti, positivizzando in senso esclusivo e discriminante il significato, prima solo presupposto, dell'indirizzo politico, apre la via a tutte quelle problematiche ermeneutiche conseguenti a una simile formalizzazione. Tanto più che a essere contesa è la stessa riconducibilità dell'indirizzo politico in una «funzione» autonoma dello Stato e non in una mera «attività» (Silvestri 1984: 190). Non per nulla Temistocle Martines (1971: 145) aveva rilevato come di regola i testi costituzionali, proprio per evitare il sorgere di simili questioni, non disciplinino l'indirizzo politico in senso autonomo, rinviando l'individuazione

---

*ne in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori»*(art. 41).

dell'organo che esercita di fatto tale attribuzione a una verifica da realizzare sul piano dell'effettività. La riforma, per giunta, estromettendo il Senato tanto dal circuito della fiducia parlamentare quanto dall'esercizio della «funzione» in esame, mostra di considerare discriminante un'accezione restrittiva dell'indirizzo politico, quasi che questo sia riducibile alla dinamica fiduciaria e che sia esauribile nell'asse corpo elettorale-maggioranza parlamentare-governo. Eppure, anche a non volere considerare l'attività di produzione del diritto come propria dell'indirizzo politico e anche a volere ricomprendere il nuovo Senato fra gli organi costituzionali non-politici, resta il fatto che pure questi ultimi intervengono direttamente e attivamente nei processi d'interazione tra l'indirizzo politico contingente e quello generale e permanente dello stato. Sicché, in definitiva, vien da pensare che la riforma, proprio per marcare il diverso ruolo delle Camere e per giustificare la mancata indennità di carica dei senatori, sia stata costretta a ricorrere a una precisazione dogmatica non dovuta sul piano costituzionale, a fronte di ulteriori incertezze che aprono la via a tutte quelle questioni ermeneutiche derivanti dall'equivocità di una tale formalizzazione costituzionale.

Si pensi, altresì, alla questione delle garanzie politiche da riconoscere ai singoli senatori. La nuova versione dell'art. 57 precisa che i Consigli regionali e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a eleggere novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, individuandoli fra i propri componenti, nonché, nella misura di uno per Consiglio, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Aggiunge poi che l'elezione avviene con «metodo proporzionale» (art. 57, comma 2), sì da consentire una rappresentanza anche delle minoranze secondo modalità regolate con legge approvata da entrambe le Camere; di talché «i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio» (art. 57, ult. comma). Il carattere politico di tali elezioni indirette e la conseguente derivazione partitica dei neosenatori sono dunque innegabili. Essi derivano dalla natura dell'organo elettivo e dal tipo di votazione; quest'ultima non è soggetta ad alcuna delimitazione, avendo come unico limite quello derivante dalla proporzionalità della composizione del

medesimo consiglio regionale, nel caso si tratti di elezione di senatori di origine consiliare.

Eppure la politicità riscontrata cessa di essere considerata tale una volta sopraggiunta l'elezione senatoriale. Il rilievo è ancor più stridente se rapportato alla diversa disciplina configurata al riguardo per le due Camere in tema di minoranze parlamentari. In entrambe è riservata ai regolamenti parlamentari - «*rectius*: ai parlamentari del primo partito votato, grazie alla legge elettorale denominata *Italicum*» (Pace 2015) - la determinazione di una garanzia del ruolo e delle attività delle «minoranze parlamentari» (art. 64, comma 2). E tuttavia, solo «Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni» (art. 64, comma 2), intervenendo altresì nella composizione delle Commissioni legislative e d'inchiesta, parimenti «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari» (art. 72, comma 4), o «dei vari gruppi» (art. 82, comma 2). Nel caso del Senato, per contro, non compaiono analoghe previsioni di garanzia, con tutte le conseguenze del caso; basti pensare al problema della composizione delle commissioni d'inchiesta «su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie “territoriali» (art. 82), chiamate a indagare su questioni partiticamente sensibili come quelle riguardanti le vicende di sperpero del denaro pubblico nei casi della costruzione di opere quali l'EXPO a Milano, o il MOSE a Venezia. Di talché si rende necessario il chiarimento sulla configurazione del ruolo delle “minoranze parlamentari” all'esterno del circuito fiduciario e sulla conseguente distinzione rispetto a quello delle “opposizioni”.

Nel nuovo modello bicamerale, in definitiva, l'appartenenza dei senatori ai partiti di riferimento resta presupposta e non più posta, riguarda la previa nomina e non più la conseguente attività, artificialmente considerata in senso neutro e non più politico. E ciò quasi che la territorialità della rappresentanza, per come interpretata dal d.d.l. Renzi-Boschi, sia tale da rendere irrilevanti le aderenze partitiche; quasi che possa agire come una “livella”, capace di neutralizzare quelle differenze in realtà operanti; quasi che i nuovi senatori, dopo essere stati compromessi dalla scelta elettorale dei partiti d'appartenenza, possano divenire politicamente “il-

libati" e avulsi dal sistema dei partiti. Il tutto, a discapito della trasparenza delle decisioni pubbliche e a tacitazione di ogni responsabilità politica.

Si pensi, infine, alla questione della funzionalità di un Senato composto da senatori-consiglieri e da senatori-sindaci. Il problema dei c.d. «senatori dopolavoristi» (Rossi 2014) è essenziale, solo a considerare gli stretti margini temporali riservati dal procedimento legislativo al Senato (art. 70, commi 3 e 5, art. 72, comma 7, 73, comma 2, art. 77, comma 6); margini che necessitano di parlamentari pienamente capaci del proprio tempo e non, invece, ingolfati dalle mansioni di altre cariche. Per contro, considerando gli impegni provenienti dalle responsabilità locali, vien da pensare che i termini ristrettissimi riservati al nuovo Senato nel procedimento legislativo, siano destinati a subire una riduzione ancora più drastica in via di fatto, vanificando ogni possibilità di apporto delle istanze territoriali e svuotando di contenuto il ruolo della seconda Camera.

Basterebbero le esemplificazioni riportate, per evidenziare come il tratteggiato scollamento fra il dato letterale e quello sistematico rinvenibile nel d.d.l. governativo non sia casuale, né sia ascrivibile solamente alla convulsa redazione del relativo articolato; piuttosto, esso costituisce la conseguenza prevedibile, inesorabile e diretta del forzato adeguamento degli istituti parlamentari e costituzionali ai punti programmatici del "Patto del Nazareno" e alla relativa declinazione normativa nel d.d.l. governativo.

S'inquadra in tale divaricazione costituzionale la questione dell'elettività del Senato, se diretta o solo indiretta, la cui soluzione è connessa (e non giustapposta) a quella del ruolo riconosciuto a detta Camera alta.

L'elezione diretta dei senatori, infatti, sarebbe tale da accentuare la politicità della seconda camera, a discapito della dichiarata volontà della riforma di fondare il nuovo modello bicamerale sulla rappresentanza territoriale del Senato; per non dire che una tale previsione riaprirebbe la questione dell'estromissione del Senato dal circuito fiduciario, rendendo difficilmente giustificabile il perdurare della relativa esclusione.

Per contro, il mantenimento dell'elezione solo indiretta dei senatori, incrementando il profilo territoriale della rappresentanza, necessiterebbe di riequilibrare in tal senso l'intero impianto di riforma, attualmente esposto sul diverso piano della relativa politicità. E tuttavia, detta previsione necessiterebbe di meccanismi alquanto diversi; richiederebbe, a titolo esemplificativo, la revocabilità del mandato senatorio, la sottoposizione delle dichiarazioni espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare e la rappresentanza attribuita solo ai consiglieri di maggioranza di ciascuna regione (Mangiameli 2015b).

#### 4.3. (segue): *il rischio di una chiamata in sussidiarietà dei grandi partiti nazionali*

E tuttavia, indipendentemente dalle incoerenze sistemiche ravvisate, resta che il disegno complessivo sotteso al testo di riforma presenta un rischio costituzionalmente insidioso.

A ben vedere, un Senato dimidiato sul duplice piano dell'efficienza e delle garanzie, difficilmente può svolgere adeguatamente il confuso ruolo assegnatogli dalla riforma; e anzi, in tanto può astrattamente adempiere a quanto prescritto, in quanto sia all'uopo supportato dall'intervento esterno di soggetti terzi, capaci di assicurare ai senatori il coordinamento dell'indirizzo legislativo e delle ulteriori funzioni coinvolte.

Ed è questo, per l'appunto, il rischio sotteso al disegno riformatore. Vien da pensare che, a fronte degli *handicap* decisori di un Senato materialmente impossibilitato a deliberare compiutamente, stia la spavalda capacità decisionale delle segreterie dei grandi partiti nazionali; stia la disponibilità (se non proprio la preordinazione) degli stessi di supplire alle carenze strutturali e funzionali del nuovo impianto bicamerale con i poteri d'indirizzo e di coazione politica provenienti dai propri apparati. Vien da ritenere, insomma, che la grande novità della riforma in corso sia proprio la *chiamata in sussidiarietà* dei grandi partiti nazionali.

Le carenze sistemiche del Senato sono tali e tante, da legittimare in via di fatto un'esternalizzazione della relativa sfera

decisionale. Esse originano un sistema di comando extraistituzionale e partitico, rigido e senza smagliature, capace d'irradiare le relative decisioni dai vertici delle segreterie alle sedi istituzionali e parlamentari variamente coinvolte. Rilievo, questo, ancora più preoccupante alla luce delle risultanze del nuovo sistema elettorale (legge n. 52 del 2015); con la conseguenza che la combinazione fra le due riforme sarebbe tale da provocare una sostanziale occupazione partitica delle camere, destinate a essere composte per l'intero (nel caso del Senato) o sino al 60% (nel caso della Camera) da "figuranti" di nomina partitica.

Si tratta di un rischio troppo grave, perché possa continuare a essere sotteso a un disegno di riforma costituzionale.

### *Bibliografia*

- AMATO GIULIANO, BRUNO FERNANDA, 1981, "La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente", *Quaderni costituzionali*, n. 1, pp. 33-85.
- BOBBIO NORBERTO, 1993, *Teoria generale dello Stato*, Torino: Giappichelli.
- CALABRÒ VITTORIA, 2015, *Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso Perassi (1907-1946)*, in questo stesso volume, *ad indicem*.
- CARDUCCI MICHELE, 1989, *L'accordo di coalizione*, Padova: Cedam.
- CECCANTI STEFANO, 2015, *È tecnicamente impossibile tornare al Senato elettivo senza ripartire da zero*, in [huffingtonpost.it](http://huffingtonpost.it), 17 aprile.
- CHELI ENZO, 2015, *La riforma costituzionale? Si può cambiare ogni articolo, i consiglieri-senatori non vanno. La correzione nel testo sull'elezione un «nei» è diventato «dai»*, in *Corriere della Sera*, 1° maggio, intervista a cura di Dino Martirano.
- COCCHIARA MARIA ANTONELLA, 2015, *Il bicameralismo "perfetto" nei lavori costituenti*, in questo stesso volume, *ad indicem*.
- CRISAFULLI VEZIO, NOCILLA DOMENICO, 1977, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano: Giuffrè, pp. 787-816.
- DE BORTOLI FERRUCCIO, 2014, "Il nemico allo specchio", *Corriere della Sera*, 24 settembre.
- DE SIERVO UGO, 2014, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, Osservatoriosulfonti.it, n. 2, pp. 1-9.

- DECARO CARMELA, 2011, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in Temistocle Martines, Gaetano Silvestri, Carmela Decaro, Vincenzo Lippolis, Renato Moretti, *Diritto Parlamentare*, Milano: Giuffrè, pp. 51-185.
- FINOCCHIARO ANNA, Senato della Repubblica, 14 luglio 2014, 277<sup>a</sup> seduta, Resoconto stenografico, 12; 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 315 del 05/08/2015.
- LABRIOLA SILVANO, 1986, "Crisi di Governo, patti di coalizione, riforme elettorali (Note critiche sugli aspetti costituzionali della crisi del primo governo Craxi del 27 giugno 1986)", *Giurisprudenza costituzionale*, n. 31, pp. 1937-1989.
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 1971, Roma: Camera dei Deputati.
- LUCIANI MASSIMO, 2014, "La riforma del bicameralismo, oggi", [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2, pp. 1-11.
- MANGIAMELI STELIO, TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2015, *Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge di revisione costituzionale*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 27 luglio 2015.
- MANGIAMELI STELIO, 2015a, *Titolo V - Il nuovo art. 117*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), pp. 1-5.
- MANGIAMELI STELIO, 2015b, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?* in [www.senato.it](http://www.senato.it), 27 luglio.
- MARTINES TEMISTOCLE, 1971, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano: Giuffrè, pp. 134-170.
- MATTARELLA SERGIO, 1983, "Il bicameralismo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 33, pp. 1161-1180.
- MAURO ANGELA, 2015, *E nella notte Matteo Renzi piomba alla Camera: senza riforme, si va al voto...*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it).
- MELI MARIA TERESA, 2015, "Il leader non vuole incidenti: ma qui è in gioco la legislatura", *Corriere della Sera*.
- PACE ALESSANDRO, 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 28 luglio.
- POLIMENI SIMONA, 2015, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessioni a margine della "seduta-fiume" dell'11 febbraio 2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 1-14.
- RENZI MATTEO, 2015, "Pronto a discutere sul Senato ma adesso basta fare melina", *La Stampa*, 29 aprile.
- RENZI MATTEO, 2015, *Intervento al Meeting di Rimini*, 25 agosto, in [www.governo.it](http://www.governo.it).
- ROSSI EMANUELE, 2014, "Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8, pp. 1-5.

- RUGGERI ANTONIO, 2014, "Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?", [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, pp. 1-28.
- SANTORO PASSARELLI FRANCESCO, 1985 [1966], *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli: Jovene.
- SILVESTRI GAETANO, 1984, *La separazione dei poteri*, II, Milano: Giuffrè.
- STAIANO SANDRO, 2015, "Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti", *Federalismi*, n. 1, pp. 1-13.
- TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2014, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), pp. 1-4.
- TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2015, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 27 luglio 2015, ora anche in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 2.
- VOLPI MAURO, 2015, "Le riforme e la forma di governo", [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2, pp. 1-9.

*Abstract*

L'INCERTO BICAMERALISMO DEL "PATTO DEL NAZARENO"

(THE DUBIOUS BICAMERALISM OF THE "COVENANT OF NAZARENO")

*Keywords:* Constitution, Constitutional review, Bicameralism, Forms of government, Political parties

The debated constitutional reform shows profiles of constitutional uncertainty and systematic inconsistency, which come also from the method used for the procedure of revision. This method has overestimated the political conditions necessary to the conclusion of the procedure itself and, at the same time, it underestimated the consequent final result.

For this reason, the Chambers have been bound by the approval of a normative text that, except for some minor profiles, remained unquestionable and unchangeable; therefore, they were not able to intervene neither on the aims (if not on the *raison d'être*) of the reform, nor on each single constitutional choice. From this premise derives a bicameral system full of critical aspects, which has reduced the adopted model to a problematic and not properly effective framework.

VINCENZO TONDI DELLA MURA  
Università del Salento  
Facoltà di Giurisprudenza  
vtdellamura@tin.it

ANNA MARIA CITRIGNO

LA SECONDA CAMERA TRA EFFICIENZA E  
RAPPRESENTATIVITÀ: ALCUNE NOTAZIONI SULLA  
RIFORMA COSTITUZIONALE

1. *Premessa: dal bicameralismo paritario al bicameralismo differenziato*

Il dibattito sulla necessità di riformare la seconda Camera e porre fine al sistema bicamerale perfetto non è certo nuovo. Sin dagli anni settanta si è infatti immaginata la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, ma i vari tentativi non hanno mai concluso il loro *iter* formativo. Il processo di riforma di cui si discute sembra altresì abbia discrete probabilità di vedere la luce nel disegno di legge Renzi-Boschi dell'attuale legislatura. Com'è noto, il bicameralismo<sup>1</sup> si traduce in un sistema relativo alla struttura parlamentare costruita sulla coesistenza di due Camere le cui radici storiche possono rinvenirsi in Inghilterra, nel XIV secolo con la formazione, scaturita dalla contrapposizione degli interessi dei nobili e dei rappresentanti delle contee e dei borghi, di due corpi rappresentativi separati che successivamente diedero luogo alla Camera dei Comuni e alla Camera dei Lords. La presenza simultanea di due Camere è giustificata da diverse ragioni connesse ai caratteri propri della forma di Stato e della forma di governo. Infatti, il bicameralismo caratterizza principalmente sia gli Stati che mantengono l'antico sistema di associare nel Parlamento una Camera elettiva ad una Camera di nomina regia, sia gli Stati federali, come per esempio il Senato degli Stati Uniti e il

---

<sup>1</sup> Secondo Riker (1992) «La giustificazione tradizionale del pensiero liberale per il bicameralismo è che raffredda il processo legislativo, rende difficili i cambiamenti improvvisi, obbliga i legislatori miopi a ripensare alle proprie scelte, e quindi riduce al minimo l'arbitrio e l'ingiustizia dell'azione governativa».

Bundesrat in Germania, ma anche quelli con una più avanzata connotazione regionalista, dando luogo ad una rappresentanza degli Stati federati nell'ambito dei processi di decisione, soprattutto in relazione alla distribuzione delle competenze tra Stato federale e Stati federati (la competenza delle competenze), che ne garantisce la sovranità. Negli ordinamenti non federali la giustificazione della presenza di una seconda Camera si fonda su ragioni differenti, legate più che altro all'esigenza di una maggiore ponderazione delle decisioni assunte dall'organo legislativo. Vi è da dire che in questi ordinamenti, generalmente, vige l'adozione di un bicameralismo imperfetto dove le due Camere, oltre ad avere una diversa composizione strutturale, hanno poteri differenti, con una preminenza della prima Camera e alcune rilevanti limitazioni alla competenza della seconda Camera che, ad esempio, non può votare la sfiducia al governo o può legiferare solo in materie determinate. Sotto questo profilo, l'ordinamento italiano costituisce un modello atipico, in quanto la scelta dell'Assemblea Costituente fu quella di rigettare sia le proposte favorevoli al monocameralismo avanzate da parte di quelle correnti politiche e di pensiero che sostenevano il principio della sovranità popolare, sia l'adozione di un bicameralismo imperfetto. La scelta cadde così su un modello fondato sull'attribuzione alle due Camere dei medesimi poteri. Infatti, secondo quanto discende dal testo della Costituzione del 1948 il Parlamento italiano è un organo complesso formato da due organi collegiali, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, che concorrono - in posizione di parità - allo svolgimento della medesima funzione. Ciò assume rilievo soprattutto in relazione alla funzione legislativa che deve essere esercitata "collettivamente" dalle due Camere (art. 70 Cost.) e, per altri versi, alla previsione secondo la quale il Governo deve godere della fiducia di entrambe le Camere (art. 94). L'intento di garantire una rappresentanza tra Camera e Senato e lo svolgimento delle medesime funzioni è andato tuttavia a discapito dell'efficienza dell'organo ed ha comportato, com'è noto, una sovrapposizione di lavori che ne hanno appesantito il procedimento legislativo e causato notevoli ritardi

nell'approvazione delle leggi. Peraltro, tale modello di bicameralismo non ha garantito l'obiettivo di una rappresentanza territoriale, svuotando di significato la previsione costituzionale di un'elezione del Senato «a base regionale» (art. 57 Cost.). Le uniche differenze tra la Camera ed il Senato attengono alla composizione ed alle diverse modalità di elezione. Quanto alla durata degli organi, la l. cost. n. 3/1963 ha annullato la differenza relativa alla durata del Senato, fissata originariamente in sei anni, omologandola a quella della Camera dei Deputati che è pari a cinque anni. Va ricordato che, tra l'altro, la prassi costituzionale, anche prima della revisione, si era orientata verso uno scioglimento contestuale di entrambe le Camere. Nei fatti il Senato non ha costituito la sede dell'espressione delle istanze regionalistiche e d'altra parte anche l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è rimasta sulla carta per oltre un ventennio dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, trovando attuazione solo negli anni settanta. Negli stessi lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si evincono resistenze e perplessità di natura politica, ma anche economica, a favore dell'ente regionale. Non è, peraltro, nuovo il dibattito politico-istituzionale che si è, tuttavia, soffermato sulla necessità di modificare il sistema bicamerale, sia per semplificare il vigente procedimento di approvazione delle leggi, sia soprattutto per assecondare il processo di riforma in senso federale avviato con la revisione del titolo V, approvata con la l. cost. n. 3 del 2001. Abbandonata l'idea di sostituire il bicameralismo con l'opposto modello monocamerale adottato da Israele, Nuova Zelanda ed anche da alcune costituzioni più recenti, come quella del Portogallo e della Svezia, le varie proposte di riforma si sono mosse invece sostenendo il mantenimento del sistema bicamerale, pur con una differenziazione della base rappresentativa e delle competenze delle due Camere. In particolare, la Camera dei Deputati, quale sede di rappresentanza generale del popolo sovrano, mentre il Senato, quale Camera delle Regioni e delle Autonomie ovvero sede rappresentativa delle istanze regionalistiche e locali. La necessità di una trasformazione del Senato ha, infatti, assunto maggiore rilievo nel quadro dell'articolato processo di

riforme legislative che, a partire dagli anni novanta, ha interessato l'ordinamento regionale e quello degli enti locali, culminato poi nella modifica del titolo V della nostra Costituzione.

La novella costituzionale ha profondamente mutato l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali realizzando una architettura costituzionale non a caso definita dalla dottrina "Repubblica delle Autonomie" articolata su più livelli di governo (Groppi, Olivetti 2003). Se, pur sommariamente, si prova a ripercorrere le linee di sviluppo del "federalizing process" italiano, è noto che la riforma costituzionale ha rappresentato il necessario completamento della precedente riforma amministrativa avvenuta a "Costituzione invariata" con la legge n. 59/97 (c.d. legge Bassanini), emanata nonostante il fallimento del progetto di revisione costituzionale dalla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali istituita dalla legge cost. n. 1/97.

Uno dei punti critici immediatamente avvertito dalla dottrina all'indomani della riforma del titolo V è stato individuato proprio nell'assenza della previsione di una vera e propria Camera delle Regioni e delle autonomie, e ciò a scapito di un più coerente completamento del processo di trasformazione della forma di Stato in senso federale, avviato con la medesima riforma che ha lasciato pertanto insoluti i nodi del bicameralismo. La previsione di una sede rappresentativa di concertazione centrale per il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nella determinazione della volontà statale, con la conseguente trasformazione del Senato, avrebbe infatti rappresentato una ovvia razionalizzazione a favore di un reale federalismo (Moschella 2004: 450). Inoltre, si è evidenziata, a maggior ragione in assenza di una Camera delle Regioni, la mancata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (Stato-Regione-Stato-autonomie-Unificata) che avrebbe potuto "recuperare" un sistema armonico e organico di compartecipazione di quelle entità che l'articolo 114 Cost. pone su un piano di parità quali componenti della Repubblica (Martines, Ruggeri, Salazar 2002: 98-106). A tale proposito, a poco è servita anche la previsione di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 secondo la

quale, sino alla revisione del titolo I della parte II della Cost., i regolamenti parlamentari “possono” prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli altri enti alla Commissione parlamentare per gli affari regionali (Caretta 2003: 351; Lupo 2007: 359). Va detto, peraltro, che i rilevanti problemi interpretativi e di attuazione della riforma del titolo V hanno trovato una puntuale soluzione grazie al costante intervento della Corte costituzionale, chiamata a risolvere numerosi conflitti tra lo Stato e le Regioni. A tale proposito non sembra superfluo evidenziare che solo più di recente si è trovato un punto di equilibrio ed assestamento delle competenze tra lo Stato e le Regioni e anche se nel senso di un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato, maggiormente risolutivo e persino in grado di ridurre i conflitti di attribuzione.

## *2. La trasformazione della Camera Alta: il nuovo ruolo del “Senato della Repubblica”*

Il Disegno di legge recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, presentato dall’attuale governo nel marzo del 2014 e che al momento in cui si scrive è passato all’esame ed approvazione dal Senato, risponde, in primo luogo, alla realizzazione di una più efficace attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza attraverso Governi stabili ed efficienti<sup>2</sup>. Infatti, i temi della

---

<sup>2</sup> Il duplice obiettivo che il progetto si propone di perseguire riguarda: «da una parte, rafforzare l’efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l’indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell’azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nella competizione globale; dall’altra, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione interistituzionale e, in alcuni ambiti, di co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica, volto a favorire il protagonismo dei territori nella

stabilità e della efficienza sembrano costituire il *leit motiv* delle ultime riforme ritenute indispensabili, anche e soprattutto, tenuto conto del contesto di grave crisi economico-finanziaria che ha investito negli ultimi anni il nostro Paese e, più in generale i paesi dell'Unione europea. Un bicameralismo differenziato, come del resto avviene nei principali ordinamenti che riconoscono forme di autonomia più o meno estese agli enti territoriali, potrebbe rispondere alla esigenza di razionalizzazione della forma di governo anche se la natura parlamentare razionalizzata della forma di governo non è messa in discussione dal disegno di legge se non indirettamente attraverso quelle disposizioni che incidono sul rapporto fiduciario e sul procedimento di formazione della legge<sup>3</sup>.

Si tratta di un progetto riformatore di ampia portata nel quale, accanto alla trasformazione del bicameralismo perfetto, si pone la contestuale riforma del titolo V della Costituzione. In base al disegno di riforma costituzionale la Camera dei Deputati diviene unica titolare del rapporto di fiducia con il Governo, mentre il "Senato della Repubblica", che nel disegno di legge governativo era denominato "Senato delle autonomie" (art. 55 - A.S. n. 1429), diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Sotto il profilo funzionale il Senato viene privato della competenza generale in materia legislativa<sup>4</sup>. La nuova architettura costituzionale si propone, quindi, di mantenere il legame fiduciario alla sola Camera dei Deputati e affidare alla stessa la normale attività legislativa, che rappresenta sostanzialmente lo svolgimento dell'indirizzo politico come normalmente accade nelle democrazie parlamentari europee. In molte delle esperienze straniere, il

---

composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale». Relazione al D.D.L (A.S. 1429, 4).

<sup>3</sup> Audizione del prof. Marco Olivetti innanzi alla I commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) consultabile *on-line* all'indirizzo [https://webmail.unime.it/service/home/~/?auth=co&loc=it\\_IT&id=61809&p=art=2](https://webmail.unime.it/service/home/~/?auth=co&loc=it_IT&id=61809&p=art=2).

<sup>4</sup> In maniera simile si era sviluppata la revisione costituzionale approvata dalle Camere nel 2005 (in G.U. n. 269 del 18 novembre 2005), respinta poi con il referendum costituzionale del giugno 2006.

Senato svolge il ruolo di una Camera di riflessione, fatte salve alcune ipotesi che in considerazione del loro particolare rilievo richiedono un potere di co-decisione legislativa. Rimane, infatti, alla competenza di entrambe le Camere l'approvazione delle leggi costituzionali ed elettorali e quelle indicate all'art. 70, ma dallo stesso si evincono almeno tre tipologie di leggi: bicamerali, monocamerali e monocamerali rinforzate che invero non delineano una semplificazione dei procedimenti decisionali. A tale proposito, è stato rilevato come la disciplina del procedimento legislativo appaia «estremamente macchinosa e piuttosto estranea a quella logica di semplificazione e - come si dice sempre più spesso - di "efficientamento" delle attività istituzionali»<sup>5</sup> (Toniatti 2015: 9). Inoltre,

la pluralità delle procedure fa correre il rischio di un contenzioso fra le camere e di un contenzioso costituzionale circa la correttezza della procedura seguita, con ricorsi da parte di cittadini in via incidentale e, forse, delle stesse regioni in via principale. Il rimedio dell'intesa tra i presidenti d'assemblea non elimina questo rischio e lascia insoluta l'ipotesi di un mancato accordo. Una semplificazione dei procedimenti eviterebbe questi pericoli (Lippolis 2002: 3).

Il ruolo della seconda Camera dovrebbe essere strettamente connesso alle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, un luogo di confronto, di consenso preventivo in particolare nell'esercizio della funzione legislativa, al fine di pervenire ad un rapporto di collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica.

Dall'esame del disegno di riforma sembra altresì delinearsi un modello di Senato che sebbene rappresentativo degli enti territoriali, di fatto esercita tutta una serie di prerogative e di funzioni che hanno certamente un rilievo politico a prescindere dalle modifiche in corso d'opera che hanno riguardato in particolare la modalità di elezione dei

---

<sup>5</sup> Audizione del prof. Roberto Toniatti innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) 25 luglio 2015. Sul punto si rinvia a [http://www.osservatorioaic.it/download/7WuKkGjSRU1\\_flmqy44OktZpamg-relnk2s-VgvE-Q4/toniatti-audizione-luglio-2015.pdf](http://www.osservatorioaic.it/download/7WuKkGjSRU1_flmqy44OktZpamg-relnk2s-VgvE-Q4/toniatti-audizione-luglio-2015.pdf).

senatori<sup>6</sup>. Quest'ultimo è prevalentemente il tema sul quale si è incentrato il dibattito politico che ha trascurato invero quello che è il vero nodo cruciale: il ruolo e le funzioni effettive che il nuovo Senato dovrà esercitare. Sulla ambiguità e contraddittorietà del disegno di legge di riforma costituzionale si è evidenziato opportunamente che

per un verso, esso presenta alcuni dei profili che caratterizzano le seconde camere negli ordinamenti di tipo federale, nonostante l'inversione di orientamento del nuovo indirizzo riformatore; quest'ultimo è proiettato in una prospettiva che non è più federalista, come quella del trascorso ventennio, bensì sostanzialmente neocentralista, avendo provveduto a una riduzione delle materie regionali e ad una ridefinizione degli ambiti autonomistici. Per altro verso, tuttavia, detto modello si discosta dall'impianto organizzativo e di garanzie che contraddistingue il bicameralismo dei sistemi federali, a discapito dell'effettivo esercizio delle molteplici funzioni parimenti riconosciute allo stesso (Tondi della Mura 2014: 2)<sup>7</sup>.

Come già detto, l'esigenza di una Camera "in grado di rappresentare" gli enti territoriali era stata maggiormente avvertita nel momento in cui le riforme che si sono succedute propendevano verso un assetto di tipo federalista nella ricerca di quell'equilibrio tra le esigenze unitarie e il riconoscimento delle autonomie, così come prescritto dalla Costituzione in uno dei suoi principi fondamentali (art. 5 Cost.). La cancellazione dell'interesse nazionale, l'inversione del criterio di attribuzione delle materie tra Stato e Regione, l'equiparazione tra i vari livelli di governo, la

---

<sup>6</sup> Nel senato che sarà in base alle modifiche all'art. 2 approvate in questi ultimi giorni dovrebbero sedere 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali ed eletti dai Consigli regionali, dei quali 74 consiglieri eletti con metodo proporzionale su designazione dei cittadini che così potranno scegliere coloro che li rappresenteranno in Senato e 21 Sindaci uno per ogni Consiglio, comprese le Province Autonome di Trento e Bolzano tra i sindaci dei Comuni appartenenti ai loro territori. Infine 5 saranno nominati dal Capo dello Stato tra le figure che si sono distinte per altissimi meriti.

<sup>7</sup> *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL*, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 8 maggio 2014.

costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e, in definitiva, il cambiamento della forma di Stato determinato dalla riforma costituzionale del 2001 rappresentavano i capisaldi per una innovazione in senso neo-regionalista, se non propriamente federalista, che, tuttavia, nel corso del tempo, ha subito un graduale arretramento anche con il contributo della giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>.

Si pensi solo alla nota sentenza n. 303 del 2003 con la quale la Corte, pur enfatizzando la valenza costituzionale del principio di sussidiarietà attraverso la ricostruzione della Carta fondamentale, reintroduce una sorta di parallelismo rovesciato che trova legittimazione nella asserita dinamicità del principio in esame, che consentirebbe l'accentramento di funzioni, sia amministrative che legislative, in materie di spettanza regionale in capo allo Stato (Ruggeri 2004: 297; Violini 2004: 587).

In seguito, com'è noto, la difficoltà di pervenire ad una netta ripartizione di competenze, la presenza delle c.d. materie trasversali, l'inevitabile intreccio di competenze su determinati ambiti, ha determinato una tendenza a sottrarre alle Regioni e riportare al centro anche quelle competenze c.d. residuali di cui al 4 c. dell'art. 117 Cost., costringendo la Corte ad operazioni di bilanciamento tra le esigenze dell'unità e quelle dell'autonomia che hanno talvolta operato nel senso di un riconoscimento dell'autonomia regionale, ma sempre più spesso invero in direzione opposta richiamando l'esigenza di una leale collaborazione a presidio dei rapporti Stato-Regione. A tale proposito non si è voluta cogliere l'occasione di costituzionalizzare il sistema delle conferenze, mentre paradossalmente la scelta è caduta sulla previsione del Consiglio delle Autonomie locali quale organo di raccordo tra le Regioni e gli enti locali sebbene con funzioni meramente consultive di cui all'art. 123, 4 c. La concreta applicazione della riforma del Titolo V approvata nel 2001 ha determinato,

---

<sup>8</sup> Sia la legislazione che la giurisprudenza costituzionale, successive alla riforma del titolo V, sono state per certi versi contraddittorie rispetto alla *ratio* ispiratrice, evidenziando in alcuni casi una sorta di ripensamento a favore di tendenze centralistiche.

peraltro, la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie attribuite altresì alla legislazione concorrente che riguardano, ad esempio, le «grandi reti di trasporto e di navigazione», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», materie sulle quali l'interesse nazionale, sebbene espunto dalla stessa riforma, ha continuato ad imporsi non sempre senza ragioni valide. Successivamente, complice la crisi economico-finanziaria, si è determinata un'ulteriore inversione di rotta che, attraverso una legislazione c.d. dell'emergenza, ha depotenziato in modo ancor più evidente l'autonomia delle amministrazioni territoriali.

A questo proposito, non possono essere sottaciuti anche i numerosi episodi di corruzione emersi a livello regionale, ma anche locale, che hanno contribuito non poco al deprezzamento dell'autonomia correttamente intesa (De Martin 2015: 7). Sulla base di tali premesse occorre pertanto valutare la coerenza del disegno riformatore rispetto agli obiettivi che lo stesso si pone di perseguire, pur nella consapevolezza della necessità di porre fine ad un bicameralismo perfetto che ha dato scarsa prova di sé. Il testo della revisione costituzionale prevede, tra l'altro, l'introduzione dello statuto delle opposizioni, la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato, talune modifiche alla disciplina dei referendum, tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica, la soppressione della previsione costituzionale delle Province in linea con la l. n. 56 del 2014, la c.d. legge Delrio e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Per l'iniziativa legislativa popolare, il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo è elevato da 50 mila a 150 mila, prevedendo, tuttavia, il principio che occorre garantirne l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

Un altro istituto introdotto dal procedimento legislativo è quello del "voto a data certa", che consente al Governo tempi definiti riguardo alle deliberazioni parlamentari relative ai

disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo. Un altro segno tangibile dell'esigenza primaria della governabilità che, tuttavia, secondo parte della dottrina non produrrebbe effetti diretti sul rafforzamento funzionale diretto del Governo a scapito dell'istituzione parlamentare. La *ratio* della disposizione è quella di pervenire in tempi ragionevoli all'approvazione di una legge similmente al meccanismo del "voto bloccato" presente in Francia, il cui scopo preminente è, altresì, quello dell'approvazione del testo così come presentato dal Governo, «in un contesto di forte preminenza complessiva del Governo rispetto al Parlamento». Nello stesso tempo, si provvede alla costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza, già previsti a livello di legislazione ordinaria; la presenza di tempi ragionevoli per l'approvazione di una legge potrebbe produrre sia l'effetto di scoraggiare l'uso eccessivo della decretazione d'urgenza, sia quello di snellire i tempi medi di approvazione di un progetto, tenendo presente che questi dipendono più dalla volontà politica che non dalle procedure (Pisaneschi 2015: 9).

Sul ruolo che dovrebbe essere attribuito ad una seconda Camera, già in seno alla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio Letta (11 giugno 2013), si è osservato che

La realizzazione di una "Camera delle autonomie" sembrerebbe poter avviare a molte delle difficoltà manifestatesi in questi anni. Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione della legislazione statale, infatti, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate. Appare ovvio, però, che l'utilità di un sistema a bicameralismo imperfetto dipenderebbe, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali che sarà offerto alla Camera Alta e, in secondo luogo, dalle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento bicamerale<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Così Ida Nicotra. Cfr. gli Approfondimenti della Commissione per le riforme costituzionali (DPCM 11 giugno 2013). Dalla relazione dei saggi è emersa anche l'opportunità di prevedere nel testo della Costituzione la disciplina dei raccordi tra lo Stato e gli enti territoriali per il tramite delle Conferenze, al fine di assicurare la leale collaborazione in sede amministrativa. Diverse proposte avanzate da alcuni componenti della

Ed è proprio la seconda Camera, in particolare nella legislazione che concerne gli enti territoriali, che può e deve esercitare quel ruolo di raccordo e di sintesi quale risulta dagli obiettivi enunciati nel disegno riformatore. Se così non fosse non vi è chi non veda come la soluzione ottimale potrebbe essere rappresentata dal modello monocamerale in cui l'unica Camera potrebbe essere composta da deputati e senatori, così come prefigurato da autorevole dottrina, secondo la quale il riconoscimento solo ad una camera del potere di concedere e revocare la fiducia farebbe sì che l'altra sia percepita «non tanto come una seconda camera, quanto come una “camera secondaria”». Ciò a maggior ragione se quest'ultima «fosse strutturalmente composita, formata da eletti, da rappresentanti delle regioni e finanche degli enti locali». Tale opzione comporterebbe altresì la necessità di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze che potrebbe efficacemente supplire al ruolo della seconda Camera (Ciarlo, Pitruzzella 2013: 1-2). In una diversa prospettiva è stato evidenziato che la presenza di una sola Camera mal si concilierebbe «con l'architettura del nostro modello costituzionale, sia quello delineato dai Costituenti, sia quello definito dalle riforme dei decenni passati» (Violini 2014: 2). Un nodo essenziale, ancora una volta trascurato dal disegno riformatore è quello del sistema delle Conferenze per il quale sarebbe opportuna

una base costituzionale di cui è stato fino ad oggi privo. È invero poco credibile (e, a dirla tutta, francamente penosa) la giustificazione data a sostegno della loro mancata menzione nel progetto, secondo cui, una volta rifatta la struttura della seconda Camera, non vi sarebbe più bisogno d'altro. La messa da canto delle Conferenze, peraltro, potrebbe giovare al riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo, ad oggi in eccessiva misura pendenti a beneficio del secondo organo (Ruggeri 2014a: 17).

---

Commissione in merito al riparto delle competenze tra Stato e Regioni hanno trovato ora accoglimento nel disegno di legge costituzionale. Si tratta ad esempio dell'eliminazione della potestà concorrente.

### *3. La riforma del titolo V*

La coerenza del disegno di riforma costituzionale che riguarda la trasformazione del Senato deve essere valutata anche alla luce della consistente revisione della parte relativa al titolo V della Costituzione ovvero quello che riguarda le autonomie territoriali. Anche sotto questo profilo emerge, in primo luogo, la compressione del ruolo delle autonomie territoriali, piuttosto che il loro rafforzamento (De Martin 2015: 5). È stato giustamente osservato che

diversamente dalle disposizioni riguardanti la seconda Camera che cadono in un campo di esperienza privo di precedenti riscontri, per quelle relative al Titolo suddetto è documentata l'incapacità dell'autore del progetto di trarre profitto dall'esperienza pregressa in sede di rifacimento della parte dell'articolato ad essa relativa (Ruggeri 2014b: 14).

In particolare, la nuova architettura costituzionale darebbe luogo ad un rilevante ridimensionamento della potestà legislativa regionale che nella riforma costituzionale del 2001 aveva trovato una certa espansione, quanto meno nelle intenzioni, conformemente al principio autonomistico sancito all'art. 5 della Costituzione. Il disegno di riforma, modificando l'art. 117 Cost., trasferisce anzitutto alla potestà esclusiva dello Stato la maggior parte delle materie oggi relative alla potestà legislativa concorrente o ripartita tra Stato e Regioni. La soppressione della potestà concorrente risponde all'esigenza di ridurre il contenzioso sulla ripartizione delle competenze al fine di

superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze

legislative anche una prospettiva funzionale teleologica, che riguarda sia lo Stato sia le regioni<sup>10</sup>.

Ciò potrebbe anche avere un suo fondamento se solo non si avesse la consapevolezza che nessuna potestà legislativa può considerarsi “esclusiva”, compresa quella dello Stato (Salazar 2014: 1). Inoltre, non si può non riconoscere quanto l’obiettivo di ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni sia difficilmente raggiungibile,

non solo perché, in un sistema multilivello come quello in cui ogni ordinamento europeo si trova, quasi tutte le competenze sono di fatto concorrenti, ma anche perché il testo della riforma abbonda di formule che indicano concorrenza: locuzioni come “disposizioni generali e comuni” o “norme di principio” altro non significano che una legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio (Palermo 2015: 6).

Peraltro, un aspetto particolarmente importante in questo quadro riguarda l’introduzione della “clausola di supremazia” (art. 117, c. 4) in base alla quale la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero alla tutela dell’interesse nazionale. Tale previsione rafforza ancora forse in modo eccessivo una visione neo-centralista che probabilmente vuole rimediare alla previsione poco efficace del potere sostitutivo affidato al Governo di cui all’art. 120 Cost., anche questo soggetto a modifica attraverso la quale viene affidata alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall’esercizio delle rispettive funzioni nel caso in cui si accerti lo stato di grave dissesto finanziario dell’ente. Merita almeno di essere accennato il potere che in base al disegno di legge spetta al nuovo Senato che, così come previsto all’art. 55,

concorre all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l’Unione

---

<sup>10</sup> Cfr. la relazione ad DDL (AS 1429, 5).

europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea (A.S. n. 1429-B).

Rispetto a questa ultima versione va detto che il Senato in prima lettura (A.C. n. 2613) aveva altresì stabilito una competenza un po' più incisiva di coordinamento (tra lo Stato e l'UE) della "Camera alta" che, invero, ha destato più di una perplessità in dottrina per «il ruolo del tutto anomalo nel sistema dei rapporti fra l'ordinamento italiano e l'Unione europea» (Rossi 2015: 1).

#### *4. Considerazioni conclusive*

Nel loro complesso, le modifiche al titolo V incidono profondamente sul ruolo delle Regioni e sulla loro autonomia, pertanto si potrebbe sostenere, che nell'insieme, la revisione del titolo V risulta in linea con il disegno centralista prima descritto. La domanda alla quale in questa fase non è possibile dare una risposta è se davvero la riforma possa essere utile a conferire l'efficienza che indubbiamente il sistema richiede.

In tale prospettiva, suscita non poche perplessità l'introduzione di un Senato delle autonomie, peraltro dalla fisionomia incerta come quella conferitagli nel testo di riforma. Delle due l'una: o si opta per un tipo di Stato federale o para-federale, con un rafforzamento significativo delle competenze degli enti regionali (soluzione che sembra ormai essere stata definitivamente accantonata sia per la deflagrazione della crisi economico-finanziaria e per la diffusione dell'idea, in verità suffragata da non pochi elementi di fatto, che molti degli enti autonomi finora si sono rivelati dei centri di spesa irresponsabili, sia per il discredito che una serie di vicende di corruzione e di malaffare, coinvolgenti molti autorevoli esponenti delle istituzioni locali, hanno gettato sulle stesse Regioni); oppure si sceglie un modello fortemente centralista di dislocazione delle pubbliche funzioni. L'organizzazione dello

Stato-apparato dovrebbe essere consequenziale alla scelta di cui sopra.

Inoltre, occorrerebbe mantenere una linea di rigorosa coerenza tra composizione e funzioni delle assemblee parlamentari. Da tale punto di vista, la soluzione del monocameralismo sarebbe forse apparsa più coerente all'ispirazione di fondo del disegno di riforma, fermo restando che la salvaguardia del principio democratico impone pur sempre che la centralizzazione delle competenze e la semplificazione degli apparati istituzionali si accompagnino alla previsione di adeguati contrappesi e al rafforzamento del sistema delle garanzie. E proprio in questi ambiti probabilmente si colgono le più vistose carenze della riforma in atto.

### *Bibliografia*

- BIN ROBERTO, RUGGIU ILENIA, 2006, "La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni", *Le Istituzioni del federalismo*, n. 27, pp. 903-954.
- BIN ROBERTO, 2014, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it).
- CARAVITA BENIAMINO, 2002, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino: Giappichelli.
- CARETTI PAOLO, 2003, "La lenta nascita della bicameralina, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento", *Le Regioni*, n. 31, pp. 351-355.
- CIARLO PIETRO, PITRUZZELLA GIOVANNI, 2013, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).
- CIARLO PIETRO, 2014, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- DE MARTIN GIAN CANDIDO, 2015, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- GAMBINO SILVIO, 2009 (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano: Giuffrè.

- GROPPI TANIA, OLIVETTI MARCO, 2003 (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino: Giappichelli.
- LIPPOLIS VINCENZO, 2012, "Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano", *Rassegna Parlamentare*, n. 54, pp. 29-48.
- LUCIANI MASSIMO, 2014, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- LUPO NICOLA, 2007, "Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali", *Rassegna Parlamentare*, n. 2, pp. 357-377.
- MARTINES TEMISTOCLE, RUGGERI ANTONIO, SALAZAR CARMELA, 2002, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano: Giuffrè.
- MOSCHELLA GIOVANNI, 2004, *Regioni a Statuto speciale e neoregionalismo*, in Domenico Dominici, Giuseppe Falzea, Giovanni Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato, il caso italiano e spagnolo*, Milano: Giuffrè, pp. 445-471.
- PALERMO FRANCESCO, 2015, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it).
- PISANESCHI ANDREA, 2015, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- RIKER WILLIAM H., 1992, "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, n. 13, pp. 101-116.
- ROLLA GIANCARLO, 2003, "Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli", *Le Regioni*, n. 5, pp. 703-726
- ROSSI LUCIA SERENA, 2015, *La "funzione di raccordo" con l'Unione europea nella riforma dell'art. 55 Cost.*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it).
- RUGGERI ANTONIO, 2004, *Il parallelismo redivivo e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare..) in una storica (e, però solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303/2003*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, II, Torino: Giappichelli, pp. 297-308.
- RUGGERI ANTONIO, 2014a, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- RUGGERI ANTONIO, 2014b, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- RUGGIU ILENIA, 2006, *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli: Jovene.
- SALAZAR CARMELA, 2012, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in Stelio Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano: Giuffrè, pp. 201-270.

- SALAZAR CARMELA, 2014, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato, Relazione al Seminario su La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429, Roma 10 luglio 2014*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- TONDI DELLA MURA VINCENZO, 2014, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta» la Nazione*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) e [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- TONIATTI ROBERTO, 2015, *Audizione del prof. Roberto Toniatti innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).
- VIOLINI LORENZA, 2004, “I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny”, *Le Regioni*, n. 2-3, pp. 587-602.
- VIOLINI LORENZA, 2014, “Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano”, *Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, pp. 1-8.

*Abstract*

LA SECONDA CAMERA TRA EFFICIENZA E RAPPRESENTATIVITÀ:  
ALCUNE NOTAZIONI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE

(EFFICIENCY AND REPRESENTATIVENESS IN THE “UPPER HOUSE”: SOME OBSERVATIONS ON CONSTITUTIONAL REFORM)

*Keywords:* System of bicameralism, Autonomy, Efficiency, Representativeness.

The paper contains some brief reflections regarding the draft for constitutional reform of bicameralism and the review of Title V of the Italian Constitution. While there are no doubts on the need to achieve a form of bicameralism through the transformation of the Senate into a House that is representative of local government bodies, there nevertheless emerge from the actual project, however, various inconsistencies with the goals of efficiency and governability that the same project pursues.

ANNA MARIA CITRIGNO  
Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
citrigno@unime.it

Il volume raccoglie le relazioni presentate al Convegno dal titolo "Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali" tenutosi presso l'Aula Magna dell'Università degli Studi Messina il 12 e 13 marzo 2015. Durante le giornate del convegno gli autori hanno sviluppato un'approfondita analisi secondo diverse prospettive disciplinari: il diritto costituzionale e comparato, la storia moderna e contemporanea, la storia delle dottrine e delle istituzioni politiche.

Il dibattito istituzionale che si è sviluppato in Italia nel corso degli ultimi anni ha avuto come tema dominante il ruolo della seconda camera legislativa e il sistema di pesi e contrappesi costituzionali da modificare rispetto all'assetto previsto dalla Costituzione del 1948. Le principali forze politiche hanno individuato nella riforma del Senato, per meglio dire nel declassamento della "Camera Alta" a "camera delle autonomie", il punto di partenza imprescindibile per qualunque ipotesi di riforma costituzionale volta a migliorare l'efficacia e l'efficienza del potere legislativo nel sistema istituzionale italiano.

È davvero necessario che i sindaci delle principali città e alcuni consiglieri regionali diventino senatori per riuscire a rappresentare le istanze dei territori e delle regioni da cui provengono e, contemporaneamente, incidere a pieno titolo nel processo di governo?

Risulta evidente a tutti gli studiosi come l'esistenza di una seconda Camera sia assolutamente indispensabile soltanto all'interno di una forma di Stato federale dove diviene fondamentale garantire una piena ed uguale rappresentanza a tutte le unità statali.

La domanda che si è posto Robert Dahl in merito all'esistenza del Senato statunitense - "Chi e quali interessi deve rappresentare concretamente una seconda camera?"- forse dovremmo porcela anche noi prima di chiudere definitivamente la partita delle riforme istituzionali. A questa domanda la classe politica italiana ha risposto, probabilmente, in termini troppo semplicistici.

GIUSEPPE BOTTARO è associato di Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Messina. È autore di vari saggi sul repubblicanesimo, sul federalismo e sul pensiero politico americano.

VITTORIA CALABRÒ è associata di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Messina. È autrice di vari saggi sulle istituzioni parlamentari siciliane e sulla storia giuridico-istituzionale dell'Università della città dello Stretto.