

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
24 FEBBRAIO 2016

La (ancora) incerta natura del nuovo
Senato: prevarrà il *cleavage* politico,
territoriale o istituzionale?

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee legislative
Luiss Guido Carli – Roma



La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il *cleavage* politico, territoriale o istituzionale?*

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee legislative
Luiss Guido Carli – Roma

Sommario: **1.** Premessa. Le tante incognite ancora da affrontare per definire la natura del “nuovo” Senato. **2.** L’elezione dei senatori e la collocazione dei Presidenti di Regione. **3.** La definizione del *cleavage* dominante: partitico, territoriale o istituzionale? **4.** Gli indici testuali che spingono ad incentivare il *cleavage* territoriale: il vincolo di mandato, le modalità di voto, le minoranze parlamentari e le commissioni **5.** Conclusioni: l’importanza strategica del nuovo regolamento del Senato e l’esigenza di approntarlo sin d’ora.

1. Premessa. Le tante incognite ancora da affrontare per definire la natura del “nuovo” Senato

Nella disciplina della composizione del nuovo Senato della Repubblica il testo del ddl cost.lascia aperte ancora molte incognite, tant’è che è difficile immaginare, alla luce del solo esame di tale disciplina, quale sia la natura di tale organo. Quello che si può per ora affermare, con relativa certezza, è che il nuovo Senato della Repubblica, nonostante l’identità del nome, sarà un organo del tutto diverso dal Senato attuale, rispetto a cui bisogna immaginarsi nuovi modelli organizzativi e nuove procedure, con notevole fantasia e ovviamente con attenzione ai modelli e alle esperienze presenti nel panorama comparato.

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus. Alcune parti del contributo riprendono e sviluppano spunti della relazione presentata in occasione della Giornata di Studio “Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere” organizzata a Roma, il 23 novembre 2015, da Federalismi.it, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” della LUISS Guido Carli, Issirfa-CNR e Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo.



Com'è naturale, ddl Cost. fa, in più casi, rinvio ad altre fonti e, con particolare riferimento alla composizione e all'organizzazione del Senato, rinvia anzitutto alla legge per l'elezione dei senatori.

Questa legge dovrà ispirarsi ad un criterio proporzionale e sarà sottoposta a un vaglio preventivo della Corte costituzionale a richiesta di minoranze parlamentari (secondo la disposizione transitoria presente nell'art. 39, comma 11, del disegno di legge costituzionale): sarà chiamata a conciliare l'elezione indiretta del Senato (affermata con chiarezza dall'art. 57, co.2) con la necessità che l'elezione dei senatori nei consigli “avvenga in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” (art. 57, co.5). Si tratta peraltro di una legge che, ai sensi delle disposizioni transitorie dettate dall'art. 39 del disegno di legge costituzionale, potrà essere anche approvata nell'attuale legislatura (così dovendosi leggere il pur problematico combinato disposto dei commi 6 e 11 di tale articolo), ma che comunque non sarà applicabile al “primo” nuovo Senato, posto che il sistema elettorale per la formazione di questo è già disciplinato, “in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore” di tale legge, dall'art. 39, comma 1, del ddl cost. (con disciplina autoapplicativa, di rango costituzionale, e non derogata, diversamente dal comma 6, dal successivo comma 11).

Ad ogni modo, il grosso delle scelte sembra essere demandato soprattutto ai regolamenti parlamentari, e quindi, in primo luogo, al regolamento del nuovo Senato. Oltre che, ovviamente, alle convenzioni (e alle consuetudini) tra le forze politiche e anche tra le autonomie territoriali che si stipuleranno o si instaureranno all'indomani (o in qualche modo pure alla vigilia) dell'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale.

Alle medesime fonti convenzionali, a livello centrale come a livello regionale, è inoltre affidata la scelta circa i criteri in base ai quali determinare i sindaci-senatori: si dovrà decidere se, per esempio, questi saranno sindaci dei comuni capoluogo di regione, oppure se, in ipotesi sulla base di un accordo raggiunto a livello nazionale, questi siano in parte sindaci di comuni grandi e in altra parte di comuni piccoli; e si dovrà valutare se e con che modalità trovi applicazione anche alla loro elezione il metodo proporzionale richiamato dall'art. 57, co.2, Cost. e che trova una sua (provvisoria) applicazione nell'appena ricordata disposizione transitoria di cui all'art. 39, comma 1, del disegno di legge costituzionale, che delinea “listini” composti da consiglieri regionali e da sindaci¹.

¹ Il testo dell'art. 57, co.2, Cost., come riscritto dal ddl cost., appare abbastanza ambiguo in quanto non chiarisce in modo univoco se l'espressione “con metodo proporzionale” si riferisca letteralmente solo all'elezione dei senatori-consiglieri regionali o anche dei senatori-sindaci. La logica che ha portato a



2. L'elezione dei senatori e la collocazione dei Presidenti di Regione

Per percepire l'importanza di questi elementi ancora da definire si può anzitutto sottolineare come il testo attuale non sia sufficiente ad escludere che nel nuovo Senato trovino una loro collocazione anche i Presidenti di Regione, secondo un'opzione che era stata fatta propria, come si è accennato, dal disegno di legge originario e che continua ad avere i suoi sostenitori, soprattutto in nome del “modello Bundesrat” (tedesco) (cfr. Violini, 1989; Ruggiu, 2006).

Nulla sembra escludere, infatti, che i consigli regionali decidano, magari concordemente, di farsi rappresentare in Senato dal Presidente della Regione, a patto ovviamente che costui sia anche “consigliere”. E, a stare al diritto attualmente in vigore, consigliere in effetti lo è, nella stragrande maggioranza dei casi: fanno eccezione unicamente la Val d'Aosta e le due Province autonome (in senso critico Gianfrancesco, 2014; ritiene questa ipotesi necessaria invece Fusaro, 2015)².

Questa opzione, del resto, sembra essere in qualche modo presupposta dall'art. 63, co.2, Cost., in particolare laddove demanda al regolamento del Senato il compito di stabilire “in quali casi l'elezione o la nomina delle cariche negli organi del Senato possano essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali”, così presupponendo che l'esercizio di funzioni di governo anche a livello regionale sia pienamente compatibile con il mandato di senatore (Lupo, 2016). Va nel medesimo senso, infine, la soppressione, con riferimento al solo mandato di senatore, delle cause di incompatibilità attualmente disposte dall'art. 122, co.2, Cost. con riguardo non soltanto ai consiglieri regionali, ma altresì ai membri delle Giunte regionali³.

A mio avviso, con la presenza in Senato dei Presidenti di Regione potrebbe ritenersi altresì soddisfatto il requisito posto dal nuovo testo dell'art. 57, co.5, Cost., ove, come si è appena visto, richiede che l'elezione dei senatori “avvenga in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. Come potrebbe, infatti, ritenersi non adottata in conformità alle scelte espresse dall'elettorato l'elezione a senatore proprio di quel Presidente della Regione che ai sensi dell'art. 122 Cost. è eletto a suffragio universale e diretto (salvo che lo statuto disponga diversamente) e che perciò è stato (appena) scelto direttamente dai cittadini? E' vero che la formula adottata “candidati consiglieri” sembrerebbe essere idonea a sollevare qualche perplessità circa il fatto che questa fosse l'effettiva

“regionalizzare” l'elezione dei sindaci dovrebbe condurre a privilegiare, comunque, l'interpretazione ai sensi della quale tale espressione si riferisca ad entrambe le elezioni che hanno luogo in consiglio regionale.
² Più discutibile è la posizione espressa dagli stessi Presidenti di Regione, i quali si spingono ad ipotizzare una loro presenza in Senato quale “senatori di diritto” (<http://www.regioni.it/newsletter/n-2800/del-01-10-2015/chiamparino-su-riforma-senato-inviata-una-lettera-alla-boschi-14390/>).

³ Cfr. l'art. 38,co.11, del ddl cost.



volontà di chi ha predisposto quell'emendamento⁴, ma è indubbio che, almeno dal punto di vista formale, il “candidato Presidente della Regione” è, di per sé, anche “candidato consigliere regionale”.

In alternativa, ove la strada dell'elezione dei Presidenti di Regione in Senato non si ritenesse percorribile, o non fosse comunque percorsa dai consigli regionali, un coinvolgimento dei Presidenti di Regione nei lavori del Senato – da ritenersi essenziale al fine di consentire al Senato di svolgere efficacemente le funzioni ad esso assegnate, a partire dalla funzione di raccordo “tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea” – potrebbe comunque avere luogo in forma più indiretta, secondo altre modalità. In particolare, questo coinvolgimento potrebbe in qualche modo derivare dalla confluenza di due dei principali nodi tuttora da chiarire riguardo al disegno riformatore: da un lato, il destino e la collocazione delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, che come è noto hanno fin qui rappresentato le principali forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, in attuazione del principio di leale collaborazione, seppure a fasi alterne e con tutti i limiti propri di un'interlocuzione svoltasi solo a livello di Esecutivi; dall'altro lato, il ruolo e i poteri del Governo nell'attività del nuovo Senato, posto che, ai sensi dell'art. 64, co.4, Cost., come riscritto dalla riforma *in itinere*, “i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere” e “devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono” .

Pur nella consapevolezza di addentrarsi su un terreno piuttosto impervio, pare difficile negare: in primo luogo, che le Conferenze continueranno ad operare, sia per la parte più strettamente amministrativa, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, sia per assicurare un qualche raccordo tra le attività di guida dell'attività legislativa che gli Esecutivi, statale e regionale, naturalmente svolgono, nell'ambito di forme di governo caratterizzate dalla necessaria sussistenza di un legame fiduciario; in secondo luogo, che il Senato, per il solo fatto di essere slegato dal rapporto fiduciario, non potrà certamente disinteressarsi della posizione che, sui provvedimenti in esame, sarà espressa dal Governo statale e risentirà inevitabilmente anche delle posizioni dei Governi regionali (rispetto alle cui politiche è chiamato a svolgere, tra l'altro, una funzione di valutazione), nonché – reciprocamente – che lo stesso Governo avrà interesse a seguire da vicino, e a condizionare, seppure in modo non vincolante, l'attività legislativa del Senato.

⁴ E' noto che la disposizione in questione, collocata nel nuovo testo dell'art. 57, co.5, Cost., discende da un emendamento “di compromesso” sottoscritto dalla sen. Finocchiaro. Cfr. DE SANTIS, 2015.



Se ciò è vero, allora è chiaro che occorre immaginare modalità procedurali che “inseriscano” il sistema delle Conferenze e il Governo nei lavori del Senato. Una prospettiva, a mio avviso pienamente coerente con il regionalismo cooperativo delineato dal ddl cost. in esame, potrebbe essere quella di far confluire le due problematiche appena enunciate, facendo sì che “il Governo ‘in’ Senato” – per riprendere, adattandola, una fortunata formula coniata da Andrea Manzella (1977) – sia costituito, appunto, dalle Conferenze Stato-autonomie. In concreto, ad esempio, ciò comporterebbe che l’espressione della posizione del governo in Senato dovrebbe essere di regola anticipata da una riunione delle Conferenze, sicché il Senato potrebbe diventare il luogo ‘pubblico’ ove porre a confronto e comporre i diversi interessi territoriali anzitutto ai fini dell’attività legislativa, ma anche in vista degli accordi e delle intese successivamente da stipularsi in seno alle Conferenze.

In tal modo, ove il circuito Stato-Regioni-Comuni funzionasse a dovere anche a livello di Esecutivi, il Senato sarebbe nelle condizioni non soltanto di svolgere il ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma altresì di esercitare, anche e anzitutto mediante il suo concorso alla funzione legislativa, quelle “funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica” e altresì “tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea”, entrambe espressamente richiamate dal nuovo testo dell’art. 55, co.5, Cost.

Pure lo svolgimento delle ulteriori funzioni ad esso attribuite, e in particolare la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori, l’espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e, infine, la verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato – sempre per stare alla terminologia di cui al suddetto art. 55 Cost. – sembra presupporre un costante confronto non soltanto con il Governo statale, ma altresì con quelli regionali e locali, oltre che con le competenti istituzioni dell’Unione europea. Posto che, come è risaputo, sempre più spesso le politiche pubbliche sono il frutto dell’azione di molteplici livelli territoriali di governo⁵.

Certo, come questo risultato possa essere concretamente realizzato sul piano della composizione del Senato – che è l’oggetto del presente contributo – non è facilissimo da prefigurare. Probabilmente l’innovazione maggiore dovrebbe riguardare l’attuale assetto delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, portandole, nella loro composizione, nelle regole di funzionamento e negli stessi apparati burocratici, ad ‘avvicinarsi’ e ad ‘affiancarsi’ al nuovo Senato, possibilmente in

⁵ Questo elemento emerge con chiarezza, ad esempio, dai Rapporti annuali sulla legislazione, su cui ARABIA, 2010.



un rapporto che non sia concorrenziale, bensì complementare. Ma non può nemmeno escludersi che l'iniziativa in questa direzione provenga invece dal nuovo Senato, che potrebbe in qualche modo aprirsi, nello stesso interesse di assicurare un efficace svolgimento delle sue funzioni di raccordo, ad un rapporto costante con il Governo centrale e con quelli regionali, fin quasi ad includere questi ultimi nel proprio seno, quali soggetti che regolarmente partecipano ai lavori del Senato ⁶ : le Conferenze Stato-autonomie territoriali dovrebbero considerarsi parte dell'amministrazione a più livelli che non da oggi opera sul territorio italiano e che così troverebbe nel nuovo Senato un luogo unitario e "parlamentare", nel quale i meccanismi di responsabilità istituzionale, anche e anzitutto davanti all'opinione pubblica, avrebbero modo di operare.

L'opzione per uno dei due percorsi ora delineati avrebbe evidentemente effetti significativi sul piano delle fonti. Una volta esclusa la possibilità che questa evoluzione fosse indicata e disciplinata dalla stessa legge di revisione costituzionale (Bin, 2014), infatti, nel primo caso a 'trainare' sarebbe la fonte legislativa, dovendosi procedere ad una revisione del decreto legislativo n. 281 del 1997, in cui come è noto si rinviene la gran parte della normativa sulle Conferenze Stato-autonomie territoriali, e della stessa legge n. 400 del 1988, non soltanto nella disposizione istitutiva della Conferenza Stato-Regioni, ma anche e soprattutto dove disciplina i poteri del Governo in Parlamento; nel secondo caso, invece, la fonte più significativa sarebbe probabilmente costituita dal regolamento del Senato, chiamato ad immaginare le forme e le procedure idonee ad assicurare una adeguata presenza del Governo centrale e di quelli regionali nelle dinamiche del nuovo Senato. Va da sé, peraltro, che in ambedue i casi sarà necessaria una disciplina che operi sia a livello di legge statale sia a livello di regolamenti parlamentari, con gli opportuni completamenti nelle stesse regole che reggono le forme di governo regionali, oltre a tutto quell'insieme di convenzioni costituzionali che, in molte esperienze federali o regionali, delineano i meccanismi di coordinamento tra lo Stato e gli enti territoriali, oltre che tra questi ultimi (Bifulco, 1995; Griglio, 2008).

Ove neppure queste ipotesi dovessero trovare seguito, non mancano altre modalità che, facendo leva in particolare sull'organizzazione interna del nuovo Senato, e in particolarmente sulle commissioni, potrebbero comunque assicurare un funzionamento del Senato idoneo a garantire un peso adeguato alle posizioni, e agli interessi, di ciascuna autonomia regionale. Prima di

⁶ Sembra muoversi in questa logica, ad esempio, FUSARO, 2015, ipotizzando che le sessioni del Senato – una decina l'anno – “dovranno essere precedute dalle sessioni delle Conferenze unificate e opportunamente coordinate con esse”.



affrontare questo tema è però opportuno porsi in modo più diretto quella che è forse la principale domanda circa la natura del nuovo Senato: quale sarà il *cleavage* dominante nella nuova Assemblea. Detto in altri termini, come il nuovo Senato riuscirà a conciliare tra loro il *cleavage* partitico, il *cleavage* territoriale e il *cleavage* istituzionale.

3. La definizione del *cleavage* dominante: partitico, territoriale o istituzionale?

Per provare a sciogliere, ovviamente in termini ancora problematici e indefiniti, questo interrogativo, che chiama in causa anche la natura della rappresentanza che il nuovo Senato è chiamato ad assicurare, mi pare necessario muovere da una considerazione preliminare, che spesso viene tralasciata e che, invece, può forse aiutare a dipanare, almeno un po', la matassa.

La considerazione consiste nel rilevare come in ogni Assemblea parlamentare siano presenti diversi *cleavage*: diverse linee di frattura permanenti (Rokkan, 1970), cioè, suscettibili di dividere il collegio nel suo complesso e che ciascun parlamentare è in qualche modo tenuto a conciliare, di volta in volta nella misura ritenuta più opportuna, nell'esercitare la sua funzione. A lungo, nel corso del XX secolo, con particolare chiarezza nel Parlamento italiano, il *cleavage* partitico è risultato essere assolutamente dominante, al punto da proporsi come pressoché unica chiave di lettura delle dinamiche della Camera e del Senato (non a caso, come si accennava, a lungo sostanzialmente convergenti). Il “mito” fondativo della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione ha così potuto convivere piuttosto agevolmente con un'articolazione dei parlamentari sulla sola base del partito (nazionale) di appartenenza, inteso come tendenzialmente coincidente con quello nelle cui liste il parlamentare è stato eletto, mettendo perciò in secondo piano tutte le altre caratteristiche del parlamentare (provenienza territoriale, religione, sesso, età, professione, interessi settoriali rappresentati, e così via).

Tuttavia, questi elementi, seppur passati in secondo piano, non sono certo scomparsi dal quadro. Essi a lungo sono stati rilevanti – prevalentemente, quando non esclusivamente – nell'ambito intra-partitico: per cui, non a caso, all'interno di ciascun partito vi sono tradizionalmente stati (e tuttora vi sono) movimenti giovanili, femminili, articolazioni provinciali o regionali, correnti più o meno forti in determinate aree del territorio. Una volta però indebolitisi i grandi partiti di massa, il quadro si è fatto più complesso e i *cleavage* diversi da quello partitico sono diventati sempre più significativi, anche in termini più generali.

Si tratta di un fenomeno che, per ragioni legate alla storia politico-istituzionale italiana – che come è noto ha visto l'ordinamento repubblicano fondato sui partiti antifascisti –, è stato



particolarmente evidente nel nostro Paese, fino a tutti gli anni '90. Dal 1992 in poi, esso ha subito però un profondo mutamento.

La crisi di questo modello è testimoniata, ad esempio, dall'elevata mobilità tra i gruppi parlamentari che ha caratterizzato tutte le legislature dell'ultimo ventennio. Mobilità sicuramente legata, in parte, alla instabilità dello stesso quadro partitico, e per altra parte incoraggiata – come si è a più riprese sottolineato (Lupo, 2009) – da regole sulla formazione dei gruppi rimaste sostanzialmente inalterate a partire dal primo dopoguerra, ma soprattutto dovuta a singoli parlamentari che hanno mal sopportato il partito che pure avevano scelto e hanno preferito far prevalere un *cleavage* diverso: hanno inteso perciò svolgere il proprio mandato con maggiore libertà di seguire, in modo più sistematico, indicazioni non coincidenti con quelle fornite dai vertici del partito di appartenenza (De Caro Bonella, 1996; Curreri, 1999; Cazzola, 2015). Certo, poi questa decisione li ha spesso condotti ad aderire ad altri partiti o movimenti politici, e dunque ad accettare altre direttive politiche. Tuttavia, ciò non è accaduto in tutti i casi, e comunque non subito: si spiega così il noto fenomeno dell'“esplosione” del gruppo misto, caratterizzato, all'evidenza, da direttive e vincoli politici più laschi. Inoltre, frequentemente l'adesione ad un nuovo gruppo è stata negoziata in modo da lasciare più margini di azione al parlamentare in questione o ha portato alla formazione di gruppi e formazioni politiche “a maglie larghe” (come testimoniato, ad esempio, dall'uso del termine “autonomia” nella denominazione di molti dei nuovi gruppi parlamentari sorti in corso di legislatura).

A partire dal 1997 inoltre, nell'ordinamento della Camera, un certo rilievo è stato attribuito all'elezione dei parlamentari in una determinata area del territorio, così derogandosi in qualche misura al principio della rappresentanza nazionale affermato dall'art. 67 Cost. Se il luogo di elezione era pressoché privo di ogni significato sul piano formale, dal 1997 esso è divenuto rilevante, alla Camera, ai fini della formazione della componente “minoranze linguistiche” del gruppo misto: infatti, “un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati *eletti*, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, *nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate*”⁷. Se è comprensibile il fine di evitare che tale componente – che beneficia automaticamente della

⁷ Così l'art. 14, comma 5, ultimo periodo, del regolamento della Camera (aggiunto il 24 settembre 1997 e modificato il 4 novembre 1997): i corsivi, evidentemente, sono nostri.

deroga in base a cui si può formare anche con soli 3 deputati, anziché 10⁸ – possa essere costituita da deputati che delle minoranze linguistiche non sono effettivamente espressione, è innegabile che così si è introdotta una differenziazione tra i deputati, del resto sulla scorta di comportamenti che, soprattutto per molti dei parlamentari eletti in Trentino-Alto Adige, sono risultati essere estremamente attenti agli interessi di quella Regione (non a caso, tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di partiti autonomisti)⁹.

Il fenomeno appena evidenziato, del resto, non può neppure ritenersi esclusivamente italiano. Si pensi, in particolare, alla prevalenza del *cleavage* territoriale sul *cleavage* partitico, e alla stessa formazione dei partiti basati solo o in larghissima maggioranza in alcune aree del territorio e magari volti a richiedere maggiore autonomia, e maggiori risorse finanziarie, a vantaggio di quel territorio, quando non ad auspicarne la secessione dallo Stato nel cui Parlamento sono presenti (o aspirano comunque ad entrare) Dandoy, 2010; Bifulco, 2009).

In fondo, in questa chiave sembra vada letto il dibattito che nel Regno Unito si è realizzato in questi anni sulla cosiddetta *English question* (anche nota come *West Lothian question* o ancora come *English votes for English laws-EVEL*): ci si è domandati, cioè, se fosse corretto che i deputati eletti in Scozia partecipassero a pieno titolo, in seno alla House of Commons, all'approvazione delle leggi destinate ad applicarsi soltanto in Inghilterra, e non quindi nei rispettivi territori (visto che, reciprocamente, i parlamentari eletti in Inghilterra non potevano né possono, come è ovvio, prendere parte alle analoghe decisioni una volta che queste siano state devolute al Parlamento scozzese)¹⁰. E si è conseguentemente costruito un procedimento differenziato per le leggi che

⁸ Il rilievo pratico di tale beneficio appare peraltro pressoché inesistente, alla luce di una prassi decisamente lassista, in nome della quale alla Camera si sono sistematicamente autorizzati non solo componenti politiche, ma persino gruppi parlamentari composti da meno di 10 deputati: cfr., per tutti, Bin, 2009; Biondi, 2014.

⁹ Se si vuole, si può osservare che agli inizi dell'esperienza parlamentare repubblicana era riconosciuto un qualche rilievo, ma attraverso un istituto che va in direzione assai diversa (e, soprattutto, diametralmente opposta a quella sottesa al dibattito sull'EVEL), in quanto volto ad impedire ad alcuni parlamentari di occuparsi delle questioni attinenti al loro territorio. In questo senso può richiamarsi la disposizione di cui all'art. 52, quarto comma, della legge n. 62 del 1953, ai sensi della quale i membri della Commissione bicamerale per le questioni regionali “non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere”. Si tratta peraltro di una norma che, ancorché mai abrogata, è stata sistematicamente disapplicata, anche perché giudicata invasiva della riserva di regolamento parlamentare (cfr., per tutti, MANZELLA, 2003).

¹⁰ Sul dibattito sull'EVEL e sulle sue origini cfr. Hazell, 2006, e il c.d. rapporto Mc Kay: *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons (the Mc Kay Commission)*, su tmc.independent.gov.uk, marzo 2013.

riguardino soltanto la *English nation*, introducendo, tra la seconda e la terza lettura, una fase alla quale partecipano solo i parlamentari eletti in Inghilterra¹¹.

Un problema non troppo dissimile, anche se sulla base di spinte di tutt'altra natura e con riferimento ad un ordinamento e ad un'assemblea di tipo sovranazionale, si è recentemente posto con riguardo al Parlamento europeo, a seguito della natura sempre più “a geometria variabile” del processo di integrazione europea. In sostanza, ci si è chiesti se non sia possibile differenziare tra i parlamentari europei a seconda dello Stato membro in cui essi sono stati eletti, evitando ad esempio che i membri del Parlamento europeo eletti nel Regno Unito o in Paesi che hanno scelto di non adottare l'euro siano chiamati ad assumere decisioni-chiave relativamente alle linee di politica economica da assumersi nell'Eurozona¹². In proposito, accanto ad autori che hanno sostenuto una prospettiva siffatta (Tosato, 2013; Padoa Schioppa, 2014), ve ne sono altri che hanno mostrato come essa si ponga in contrasto frontale con il disposto dell'art. 14, par. 2, TUE (ai sensi del quale “Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione”), oltre che con il tradizionale principio che informa il funzionamento dei Parlamenti in base al quale lo *status* del parlamentare è, almeno ad inizio mandato, unico e indifferenziato, a prescindere dal luogo e dalle modalità di elezione (Fasone, 2014, Griglio-Lupo 2014).

In ogni caso, i due dibattiti sinteticamente richiamati, anche a prescindere dai loro esiti concreti, possono considerarsi come un chiaro indice della crisi della rappresentanza politico-parlamentare di tipo generale e altresì del dominio incontrastato del *cleavage* partitico sul *cleavage* territoriale nel determinare le regole di funzionamento dei Parlamenti contemporanei. Del resto, non si può neppure pensare che vi sia un solo *cleavage* assolutamente e sempre dominante. Gli studi politologici che, specie con riferimento al Congresso statunitense, hanno ricostruito le dinamiche parlamentari mettendosi dal punto di vista del singolo membro della House of Representatives o del Senate da tempo hanno rilevato come ciascun parlamentare sia chiamato, in misura ovviamente variabile, a conciliare la logica propria della rappresentanza territoriale, prevalente allorché opera nel proprio collegio elettorale, con la logica propria della rappresentanza politica, di solito più forte quando si trova a Washington D.C.¹³ Una banale ricostruzione di

¹¹ Gli standing orders della House of Commons sono stati modificati il 22 ottobre 2015: cfr. KENNY-GOVER, 2015.

¹² Su questo dibattito cfr. European Parliament, *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*, 2013, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf).

¹³ Il riferimento è al filone di studi inaugurato da FENNO, 1978, il quale contrappone appunto uno “Home Style” rispetto allo “Hill Style” (il richiamo è alla Capitol Hill, sulla quale ha sede, com'è noto, il



alcuni dibattiti parlamentari nostrani, per esempio sulle leggi istitutive di nuove province o su alcune disposizioni dedicate a specifiche aree territoriali presenti in molte leggi finanziarie o di stabilità, confermerebbe che il *cleavage* territoriale tende a diventare, in alcune circostanze, non solo rilevante, ma persino prevalente, anche nel Parlamento attuale.

Se questo è il quadro complessivo, mi pare che nel nuovo Senato i *cleavage* principali destinati a convivere siano tre: in primo luogo, ovviamente, quello partitico, a seconda cioè del partito (tendenzialmente nazionale) di affiliazione (o comunque sotto il cui simbolo si è stati eletti, consiglieri regionali o sindaci); in secondo luogo, quello territoriale, nel senso che i senatori tenderanno ad articolarsi a seconda della regione dal cui consiglio regionale sono stati eletti (con un qualche coinvolgimento anche degli elettori di quella regione, come si è visto); in terzo luogo, quello istituzionale, ossia a seconda della categoria di istituzioni di provenienza e di appartenenza (avendosi perciò, da un lato, senatori-consiglieri regionali, probabilmente spesso disgiunti a seconda che rappresentino regioni ordinarie o speciali, e, dall'altro, senatori-sindaci)¹⁴.

Davvero difficile è dire, al momento, quale sarà il *cleavage* prevalente¹⁵. Quel che si può affermare con relativa certezza è che, in qualche modo, i tre coesisteranno tra loro e che, appunto per questo, nel nuovo Senato il *cleavage* partitico sarà – in una qualche misura, invero tutta da determinare – meno significativo che alla Camera. Questa opzione, del resto, emerge piuttosto chiaramente, in termini all'evidenza prescrittivi, da una serie di indici testuali, a nostro avviso tutt'altro che irrilevanti, presenti nel disegno di legge costituzionale, che dovrebbero guidare l'opera di riscrittura del regolamento del Senato.

4. Gli indici testuali che spingono ad incentivare il *cleavage* territoriale: il vincolo di mandato, le modalità di voto, le minoranze parlamentari e le commissioni

Il primo indice testuale attiene alla definizione del rapporto di rappresentanza politica, con riferimento ai senatori. Il disegno di legge, infatti, spezza per essi il tradizionale abbinamento presente nell'art. 67 Cost., a sua volta coerente con una tradizione plurisecolare (Zanon, 1991),

Congresso). Non è un caso che queste dinamiche siano state rilevate con riferimento all'esperienza del Congresso USA, nel quale, tradizionalmente, i partiti politici esercitavano una presa minore sui parlamentari rispetto a quella che solitamente esercitano nei sistemi europei, e sicuramente in Italia.

¹⁴ Rispetto a quanto sostenuto in LUPU, 2016, aggiungo qui il terzo *cleavage*, quello istituzionale: si tratta di un *cleavage* che difficilmente potrà risultare dominante, ma che un qualche peso potrà esercitare nella dinamica di funzionamento del nuovo Senato: si pensi in particolare ai senatori-sindaci, che in più casi potranno esprimere una posizione a tutela dell'interesse e dei poteri dei comuni.

¹⁵ Tendono invece a dare per scontato che in seno al nuovo Senato prevarrà inevitabilmente il *cleavage* partitico (e trovando in ciò elementi di conforto di tesi critiche nei confronti della riforma in esame), tra gli altri: BIN, 2015; CARETTI, 2015; TARLI BARBIERI, 2015.



tra divieto di mandato imperativo, da un lato, e rappresentanza della nazione, dall'altro, che resta valido soltanto per i deputati. Per i senatori, infatti, vale la regola generale sancita dal nuovo art. 67 Cost., per la quale “i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”, ma non anche quanto disposto dall'art. 55, co.3, Cost., ai sensi del quale “ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione” (su cui, criticamente, Manzella, 2014). Al contrario, secondo quanto stabilisce il successivo co.5, il Senato “rappresenta le istituzioni territoriali” e i 95 senatori elettivi sono, ai sensi dell'art. 57, co.1, Cost., “rappresentativi delle istituzioni territoriali”.

Si noti che in genere proprio la nuova formulazione dell'art. 67 Cost. è invocata al fine di sostenere come, ai sensi del nuovo testo costituzionale, non sarebbe possibile un voto unitario, “per delegazione regionale”, come avviene secondo il “modello Bundesrat”: una modalità di voto che, a detta di molti, ove prevista dalla riforma costituzionale, avrebbe potuto produrre effetti positivi, sia in termini di disincentivo al contenzioso costituzionale, sia perché avrebbe facilitato lo svolgimento del doppio mandato dei senatori (Bifulco, 2015; Caretti, 2015; Gianfrancesco, 2015). Vedremo peraltro che, nonostante la suddetta nuova formulazione dell'art. 67 Cost., non mancano le possibilità di configurare l'organizzazione del Senato in forme tali da avvicinarsi alle dinamiche proprie di una Camera in cui, almeno di regola, la posizione di ciascuna Regione è espressa unitariamente (cfr. *infra*, alla fine del paragrafo).

Un secondo indice testuale che viene in rilievo consiste nella distinzione, presente nel nuovo testo dell'art. 64, co.2, Cost., tra i diritti delle minoranze, da un lato, che i regolamenti parlamentari sono tenuti a garantire presso entrambi i rami del Parlamento, e lo statuto delle opposizioni, dall'altro, da garantire invece esclusivamente presso la Camera, ad opera del suo regolamento. Si tratta di una disposizione formulata in termini generali e che quindi lascia uno spazio piuttosto ampio ai regolamenti parlamentari in sede attuativa, ma che pone in capo ad essi obblighi abbastanza chiari. La disposizione presuppone in forma sostanzialmente corretta l'esistenza di molteplici *cleavage* in Senato, ma non alla Camera, dal momento che in quest'ultima il rapporto fiduciario tende a valorizzare e a consolidare le distinzioni politiche, in particolare tra deputati di maggioranza e deputati di opposizione¹⁶. Le minoranze del Senato, in altre parole, non

¹⁶ L'uso del plurale “opposizioni” serve probabilmente a far intendere, seppure a costo di una qualche forzatura logica (posto che sul piano formale nel momento della formazione del governo si originano la maggioranza e l'opposizione: cfr., per tutti, MANZELLA, 1990), che queste saranno libere di articolarsi in più gruppi, e non necessariamente in un'unica opposizione, secondo un modello bipartitico o almeno bipolare che nel parlamento italiano non ha mai trovato un suo seguito e che invero nella XVII legislatura, alla luce di un'articolazione tripolare del sistema politico, appare ormai notevolmente lontano.



sarebbero necessariamente minoranze fisse, né tantomeno esse andrebbero per forza individuate in applicazione del *cleavage* partitico, ben potendo articolarsi a seconda della linea di frattura di volta in volta dominante (spettando ad esse una qualche tutela, ad opera del regolamento del Senato, anche ove esse siano meramente occasionali).

Un terzo e ultimo indice testuale che spinge nella medesima direzione è rappresentato dal mancato richiamo, negli artt. 72 e 82 Cost., del criterio proporzionale ai fini della composizione, presso il Senato, delle commissioni (permanenti e non) in sede deliberante e delle commissioni d'inchiesta (che, si ricorda, pure il Senato può istituire, sempre su materie di pubblico interesse, purché concernenti le autonomie territoriali). In altri termini, entrambe le disposizioni costituzionali evitano di ripetere, per il Senato, il principio che la carta del 1948 afferma oggi con riferimento ad entrambi i rami del Parlamento: ossia che le commissioni di inchiesta e le altre commissioni parlamentari, almeno quando esercitano direttamente poteri legislativi, devono essere composte proporzionalmente ai gruppi parlamentari.

Il riferimento ai gruppi e alle commissioni permanenti composte proporzionalmente a questi (e con componenti designati, e sostituibili, dagli stessi gruppi parlamentari) rappresenta, come è noto, la cifra tipica del parlamento novecentesco, da noi affermatosi per la prima volta (e brevemente) nel 1920-22, e poi ripreso, dopo l'esperienza fascista, dall'Assemblea Costituente in poi: del modello di parlamento in cui, proprio poiché il *cleavage* partitico diventa assolutamente prevalente, si organizza in formazioni corrispondenti ai partiti politici ed è quindi in grado di articolarsi in collegi minori che, appunto in quanto composti proporzionalmente ai gruppi-partiti, tendono a rispecchiare con esattezza la volontà del *plenum*¹⁷.

Ebbene, il nuovo Senato nasce senza questo vincolo. Esso è perciò libero di organizzarsi come meglio crede: in ipotesi, anche senza gruppi parlamentari, o comunque con gruppi parlamentari articolati sulla base di criteri diversi dall'affinità partitica (Catelani, 2015; Violini, 2015; Fabrizzi, 2015); e persino, secondo alcune letture – che fanno leva sul mancato richiamo anche per il Senato dell'obbligo del previo esame in commissione dei progetti di legge nell'art. 72, co.6, Cost., ribadito invece per la Camera dal primo comma del medesimo articolo (Conti, 2015; Rossi, 2015;

Per l'analisi di un ordinamento nel quale a lungo è stata negata, almeno sul piano formale, una tutela specifica all'opposizione e alle minoranze parlamentari, salvo poi, a seguito della riforma costituzionale del 2008, richiedere espressamente che i regolamenti delle due Camere riconoscano diritti specifici ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari (art. 51, comma 1, Cost.), cfr. MONGE, 2015.

¹⁷ Su questo momento di trasformazione del parlamentarismo italiano – peraltro non dissimile da quello che ha avuto luogo, grosso modo nel medesimo arco temporale, in altri ordinamenti europei – cfr., tra gli altri, ELIA, 1961; FASONE, 2012.



Brunelli, 2015) – senza commissioni (o almeno senza commissioni nel procedimento legislativo)¹⁸.

In effetti, questo elevatissimo margine di libertà di cui viene a disporre il nuovo regolamento del Senato rischia persino di risultare eccessivo, in quanto disorientante. Ma potrebbe rivelarsi altresì una risorsa preziosa, specie nel momento in cui si tratta di far funzionare un organo che è composto quasi esclusivamente da rappresentanti che sono anche consiglieri regionali o sindaci, e che però è, al tempo stesso, potenzialmente chiamato ad intervenire con tempestività e incisività su tutti i progetti di legge, oltre che ad esercitare una serie di funzioni potenzialmente assai significative (anche se sostanzialmente sin qui rimaste, come si è notato, “senza padrone”), quali la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni o la verifica delle politiche dell’Unione europea sui territori (Zaccaria, 2014; Luciani, 2015; Pinelli, 2015; Griglio, 2016).

Proprio sfruttandosi questa libertà, ed appoggiandosi sulla previsione costituzionale – invero piuttosto criticabile, in considerazione della semplificazione del procedimento legislativo e della drastica riduzione dei componenti del Senato – che continua a consentire, alla Camera come al Senato, la possibilità di approvare le leggi in commissione in sede deliberante (art. 72, co.4, Cost.), non mancano, come si accennava, modalità organizzative idonee ad assicurare un funzionamento del Senato che incentivi la prevalenza del *cleavage* territoriale sugli altri.

Sia qui consentito proporre un solo esempio, inteso unicamente a mostrare i margini di azione disponibili per il regolamento del Senato, al di là di ogni riflessione circa la sua effettiva desiderabilità. I margini di azione lasciati al nuovo regolamento sono infatti tali che si può persino ipotizzare che i poteri del Senato nel procedimento legislativo siano esercitati, quanto meno di regola, da un’unica commissione permanente, composta da 21 membri, vale a dire uno per ogni regione (o, nel caso del Trentino-Alto Adige, provincia autonoma).

Certo, spetterebbe poi a quello stesso regolamento delineare meccanismi di rimessione al *plenum*: ad esempio prevedendo la possibilità, per un certo numero di componenti di tale commissione (nel caso anche stabilendo, a questo fine, una soglia “ponderata”, che consideri la dimensione della rappresentanza di ciascuna Regione), di rimettere l’esame del progetto di legge all’Assemblea

¹⁸ Restano però le commissioni in sede deliberante: il che invero appare abbastanza criticabile sia in generale, alla luce della semplificazione del procedimento legislativo ordinario che viene nel contempo disposta (per effetto tanto del bicameralismo asimmetrico, quanto dell’introduzione del voto a data fissa); sia, soprattutto, con specifico riguardo al Senato, alla luce del numero ristretto dei senatori. Cfr., in tal senso, M. Olivetti, audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera (A.C., XVII legislatura, 16 ottobre 2014, res. sten., p. 5 s.), e, volendo, LUPO, 2016.

(che dovrebbe essere appositamente convocata)¹⁹. Così come il regolamento potrebbe definire l'ambito di intervento di questa commissione, decidendo se prevederlo con riferimento a tutti i poteri legislativi del Senato o – come forse potrebbe ritenersi preferibile – unicamente a quelli relativi ai procedimenti legislativi non bicamerali. E, ancora, se questa commissione sia chiamata ad esercitare sia i poteri di attivazione-richiesta dell'intervento del Senato (“su richiesta di un terzo dei suoi componenti”, ai sensi dell'art. 70, terzo comma, Cost.), sia quelli mediante i quali il Senato approva una proposta di modificazione ad un testo già approvato dalla Camera²⁰. O, infine – ma l'elenco potrebbe essere assai più lungo – chi siano i soggetti abilitati a votare o anche soltanto ad intervenire in questa commissione, potendosi persino ipotizzare modalità di funzionamento non troppo dissimili da quelle tradizionalmente tipiche dei *Committee of the Whole House*²¹.

5. Conclusioni: l'importanza strategica del nuovo regolamento del Senato e l'esigenza di approntarlo sin d'ora

Come si vede, riguardo all'organizzazione del nuovo Senato, c'è ancora tanto da costruire e da immaginare. Dalla risoluzione di questi nodi dipenderà probabilmente quale dei tre *cleavage* – politico, territoriale o istituzionale – risulterà dominante e in che modo il Senato giocherà la sua partita nei procedimenti legislativi e nell'esercizio delle ulteriori e qualificanti funzioni che gli sono state attribuite. In definitiva, si comprenderà se sarà in grado di svolgere il ruolo per cui è stato pensato: se cioè il nuovo Senato riuscirà a far funzionare il regionalismo cooperativo, evitando l'alto tasso di contenzioso cui si è arrivati oggi, e anche quegli eccessi di tutela delle sole

¹⁹ Si noti infatti che il potere di rimessione del progetto di legge all'assemblea resta disciplinato, nel nuovo art. 72, co. 4, Cost., solo con riferimento alle Commissioni della Camera. Nel senso invece che tale disciplina del potere di rimessione sia da ritenersi applicabile anche al Senato, seppure a costo di qualche forzatura letterale, cfr. Rossi, 2015.

²⁰ Si può ovviamente discutere della conformità a Costituzione di una delibera assunta da questa ipotetica commissione in sostituzione del *plenum* del Senato. Sta di fatto, però, che la dizione dell'art. 72, co.4, Cost. è, specie per quanto riguarda il Senato, assai generica: domanda, infatti, al regolamento il compito di “stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni”. La locuzione usata, facendo riferimento esclusivamente all'approvazione, può forse spingere a considerare non demandabile ad una commissione il potere di richiamo (per l'esercizio del quale, peraltro, potrebbe forse bastare persino una semplice sottoscrizione di firme, ovviamente anche in via telematica). Tuttavia, nel momento in cui a questa commissione fosse demandata la vera e propria approvazione delle proposte di modifica, e quindi un potere di decisione, non si vede perché non si potrebbe affidarle anche il potere di richiamo, che è per definizione un potere di attivazione.

²¹ Su questa modalità organizzativa del Parlamento di Westminster – adottata da altri Parlamenti che ne hanno seguito il modello – cfr. FASONE, 2015. Il modello fece anche una sua fugace apparizione anche in Italia (sotto il nome di “comitato generale privato”) in epoca statutaria: cfr. GIANFRANCESCO, 2013.



autonomie speciali che non hanno fin qui agevolato lo sviluppo di un'adeguata cultura autonomistica sull'intero territorio nazionale.

Proprio quanto fin qui osservato porta ad auspicare che la riflessione sul nuovo regolamento del Senato si avvii il prima possibile. La circostanza che ai regolamenti della Camera e del Senato il ddl cost. dedichi un'apposita disposizione transitoria, che stabilisce l'applicazione degli attuali regolamenti "in quanto compatibili"²², non appare in alcun modo sufficiente a risolvere i nodi su cui ci si è soffermati in questo contributo.

Anzi, questa disposizione va interpretata, a nostro avviso, come volta non tanto a consentire che gli attuali regolamenti di Camera e Senato continuino ad applicarsi (Conti, 2015), ma semmai a ribadire che essi potranno trovare applicazione, nelle nuove Camere, soltanto ed esclusivamente nelle parti compatibili con le nuove norme costituzionali: conseguenza che discende naturalmente dai principi sulla gerarchia sulle fonti, ma che qualcuno, in assenza di siffatta disposizione, avrebbe potuto porre in dubbio, in nome del principio di continuità e della pretesa natura non autoapplicativa di alcune disposizioni costituzionali, specie ove esse facciano espresso rinvio ai regolamenti parlamentari.

I Presidenti delle nuove Camere e le Giunte per il regolamento non potranno cioè affermare l'applicabilità – neppure in via transitoria o "sperimentale", secondo una formula che ha riscosso, negli ultimi anni, un notevole successo (Ibrido, 2015) – di norme dei regolamenti parlamentari incompatibili con la nuova disciplina costituzionale. E, anzi, sin dalla elezione dei Presidenti e dalla formazione delle nuove Giunte, oltre che, ovviamente, dalla formazione di gruppi e commissioni, ci si dovrà porre il problema della disciplina da applicarsi: si pensi, ad esempio, alla durata del Presidente del Senato, che certamente non è più possibile lasciare indeterminata, in un Senato di tipo "continuo"; o alle diverse soglie di senatori ora previste dal regolamento, che evidentemente si troveranno ad assumere un significato ben diverso rispetto a quello attuale.

Né, infine, sembra che a questa esigenza di approntare sin d'ora nuovi regolamenti parlamentari possa opporsi il principio tradizionale secondo cui spetterebbe soltanto ai componenti del nuovo Senato approvare il nuovo regolamento. Nell'ordinamento parlamentare repubblicano i pochi residui dell'oramai superata concezione dei regolamenti parlamenti come fonti interne, autonomamente adottate dai deputati e senatori di una certa legislatura, paiono essere stati

²² Si tratta dell'art. 39, co. 8, del ddl cost., secondo cui "le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, *in quanto compatibili*, fino alla data di entrata in vigore della loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale".

definitivamente rimossi dalla sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale, laddove ha affermato con chiarezza che tali regolamenti “sono fonti dell’ordinamento generale della Repubblica”.

Bibliografia:

- Arabia A.G. (a cura di), 2010, *Le Regioni allo specchio. I Rapporti regionali sulla legislazione*, Milano, Giuffrè.
- Bifulco R., 1995, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Padova, Cedam.
- Bifulco R., 2009, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dalla entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, p. 239 s.
- Bifulco R., 2015, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, in *Le Regioni*, n. 1, p. 69 s., spec. 74.
- Bin R., 2009, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Passigli, 2009, p. 253 s.
- Bin R., 2014, *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in www.forumcostituzionale.it.
- Bin R., 2015, *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumcostituzionale.it
- Biondi F., 2014, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, p. 127 s.
- Brunelli G., 2015, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.italiadecide.it, p. 4 s.
- Caretti P., 2015, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1,
- Catelani E., 2015, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1, p. 109 s.
- Cazzola F., 2015, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Firenze, Passigli, p. 145 s.
- Conti G., 2015, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3, spec. p. 20 s.,
- Curreri S., 1999, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. Parl.*, n. 2, p. 263 s.,
- Dandoy R., 2010, *Ethno-regionalist parties in Europe: a typology*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, issue 2
- De Caro Bonella C., 1996, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. Parl.*, 1996, n. 2, p. 353 s.
- De Santis V., 2015, *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull’emendamento all’art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in www.forumcostituzionale.it.
- Elia L., 1961, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, p. 42 s.
- Fabrizzi F., 2015, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in www.federalismi.it.
- Fasone C., 2014, *Il Parlamento europeo nell’Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, p. 51 s.
- Fasone C., 2015, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam.
- Fenno R., 1978, *Home Style. House Members in Their Districts*, Boston-Toronto, Little, Brown & Co., spec. p. 27 s.,
- Fusaro C., 2015, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, p. 158 s.
- Gianfrancesco E., 2013, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

- Gianfrancesco E., 2014, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it.
- Gianfrancesco E., 2015, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, p. 165 s.
- Griglio E., 2008, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam.
- Griglio E., 2016, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in www.federalismi.it, n. 1, spec. p. 21 s.
- Griglio E.-Lupo N., 2014, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, <http://sog.luiss.it/research/working-papers>
- Hazell R. (a cura di), 2006, *The English Question*, Manchester-New York, Manchester University Press.
- Ibrido R., 2015, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli.
- Kenny M.-Gover D., 2015, *The triumph of EVEL: What next for the English Question?*, su <http://constitution-unit.com/2015/10/23/the-triumph-of-evel-what-next-for-the-english-question/>.
- Luciani M., 2015, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.italiadicide.it.
- Lupo N., 2009, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, p. 159 s.
- Lupo N., 2016, *Sulla riforma del bicameralismo in Italia: un'opinione a favore (con qualche osservazione a margine)*, in *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Padova, Cedam, p. 215 s.
- Manzella A., 1977, *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, Comunità, p. 87 s.
- Manzella A., 1990, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, XXI, p. 1 s.
- Manzella A., 2003, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il mulino.
- Manzella A., 2014, *La riforma del Senato e le garanzie*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2014.
- Monge P., 2015, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, 2015.
- Padoa Schioppa A., 2014, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il mulino, p. 517 s.
- Pinelli C., 2015, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.italiadicide.it.
- Rokkan S., 1970, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, trad. it. (di P. Ignazi), *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il mulino, 1982.
- Rossi E., 2015, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, p. 203 s.
- Ruggiu I., 2006, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene.
- Tarli Barbieri G., 2015, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, p. 259.
- Tosato G.L., 2013, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, p. 311 s.
- Violini L., 1989, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè.
- Violini L., 2015, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, p. 298 s.
- Zaccaria R., 2014, *Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3.
- Zanon N., 1991, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè.