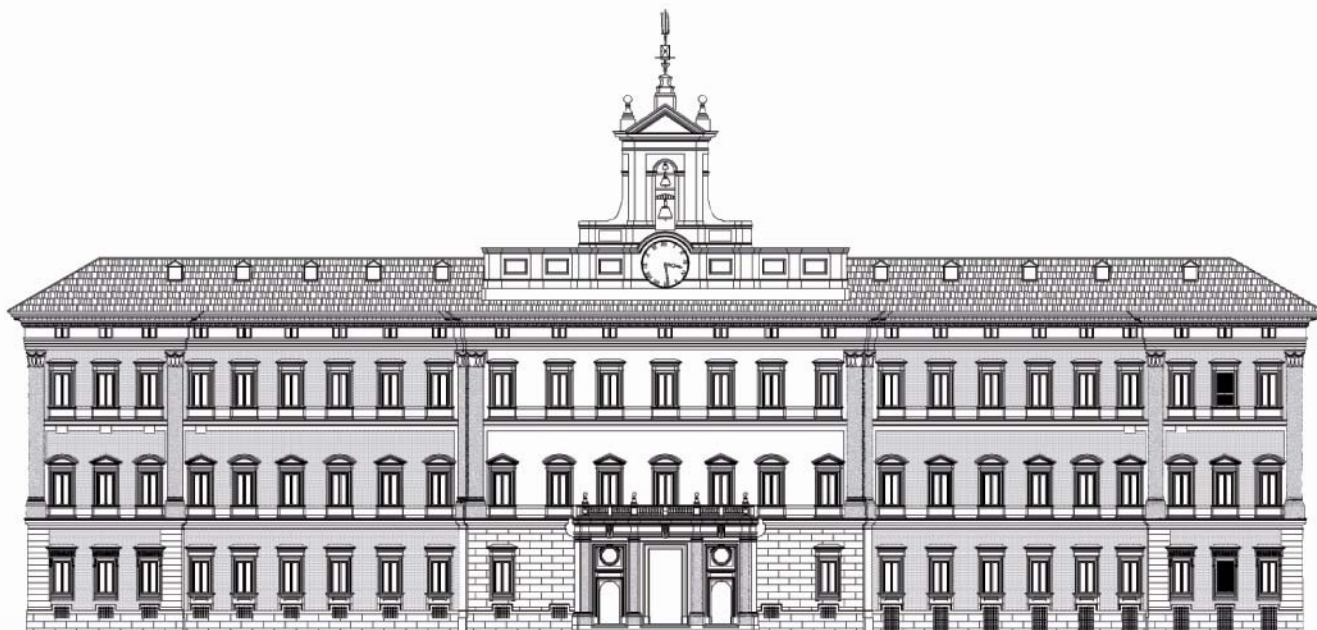




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



## Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale

*Legislature IX - XVI*

n. 26

11 giugno 2013

# Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

## Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale

*Legislature IX – XVI*

n. 26

11 giugno 2013

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni*

☎ 066760-9475 / 066760-3855 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: AC0165.doc*

# INDICE

## SCHEDE RIASSUNTIVE

▪ Premessa	3
▪ 1. La riforma del bicameralismo nella XVI legislatura: il progetto di legge A.C. 5386	9
- 1.1. <i>In generale</i>	9
- 1.2. <i>Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione</i>	9
- 1.3. <i>L'elezione del Senato federale</i>	12
- 1.4. <i>La Camera dei deputati: composizione ed elezione</i>	12
- 1.5. <i>Riforma del procedimento legislativo bicamerale</i>	13
▪ 2. La riforma del bicameralismo nella XV legislatura: le pdl costituzionali A.C. 553 e abb.-A, c.d. Bozza Violante	17
- 2.1. <i>In generale</i>	17
- 2.2. <i>Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione</i>	18
- 2.3. <i>L'elezione del Senato federale</i>	18
- 2.4. <i>La Camera dei deputati: composizione ed elezione</i>	20
- 2.5. <i>Il procedimento legislativo</i>	21
▪ 3. La riforma del bicameralismo nella XIV legislatura: il testo sottoposto a referendum popolare	27
- 3.1. <i>In generale</i>	27
- 3.2. <i>La Camera dei deputati: composizione ed elezione</i>	28
- 3.3. <i>Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione</i>	29
- 3.4. <i>L'elezione del Senato</i>	32
- 3.5. <i>Il procedimento legislativo</i>	33
▪ 4. La riforma del bicameralismo nella XIII legislatura: il testo della c.d. Commissione D'Alema	41
- 4.1. <i>In generale</i>	41
- 4.2. <i>Il Senato della Repubblica e la sua composizione</i>	41
- 4.3. <i>L'elezione del Senato</i>	42
- 4.4. <i>La Camera dei deputati: composizione ed elezione</i>	43
- 4.5. <i>Il procedimento legislativo</i>	43
▪ 5. La riforma del bicameralismo nella XII legislatura: il progetto di revisione costituzionale del c.d. Comitato Speroni	45
- 5.1. <i>In generale</i>	45
- 5.2. <i>Il Senato della Repubblica e la sua composizione</i>	45

- 5.3. <i>La Camera dei deputati: composizione ed elezione</i>	46
- 5.4. <i>Il procedimento legislativo</i>	46
▪ 6. La riforma del bicameralismo nella XI legislatura: il progetto di revisione costituzionale della c.d. Commissione De Mita - lotti	49
▪ 7. La riforma del bicameralismo nella X legislatura: il progetto di legge A.C. 4887 e abb.-A	51
- 7.1. <i>In generale</i>	51
- 7.2. <i>La distinzione funzionale tra i due rami del Parlamento</i>	51
▪ 8. La riforma del bicameralismo nella IX legislatura: la relazione della c.d. Commissione Bozzi	55
- 8.1. <i>In generale</i>	55
- 8.2. <i>Camera e Senato: composizione ed elezione</i>	55
- 8.3. <i>Il procedimento legislativo</i>	56
- 8.4. <i>La funzione di indirizzo politico e di controllo</i>	58

## **Schede riassuntive**



## Premessa

Il tema delle **riforme istituzionali** è stato al centro del dibattito politico-parlamentare, di fatto senza soluzione di continuità, a partire almeno dalla fine degli anni '70, con differenti approcci metodologici che, nelle diverse legislature, hanno visto il ricorso a comitati di studio, a commissioni bicamerali o alla procedura di esame da parte delle Commissioni permanenti, nell'ambito dell'art. 138 Cost..

Comune denominatore delle scelte effettuate è stata l'esclusione della scelta di una nuova Assemblea costituente, anche se si sono registrate nel tempo diverse proposte di legge per l'istituzione di un organo, distinto dal Parlamento, espressamente eletto con il compito di riformare la Costituzione.

Il primo caso di istituzione di **comitati di studio** risale al 1982, quando le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato costituirono, su invito dei rispettivi Presidenti della Camera di appartenenza, due distinti comitati di studio formati da parlamentari. Oltre 10 anni dopo, nel 1994, il Presidente del Consiglio *pro tempore* ha istituito un comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, il cosiddetto "Comitato Speroni", dal nome del Ministro per le riforme istituzionali, chiamato a presiederlo. Il comitato era formato da professori esperti della materia. In entrambi i casi, i comitati hanno presentato le loro relazioni che però non hanno avuto seguito.

Al di là delle differenze "genetiche" dei comitati (i primi di istituzione parlamentare, il secondo governativa), oltre che di composizione, le due esperienze sono accomunate dalla loro funzione, per così dire, "esplorativa" e propositiva, nel fornire cioè ai decisori politici una base per il prosieguo della discussione.

L'esperienza delle **Commissioni bicamerali** inizia con la Commissione Bozzi, costituita nella IX legislatura, che prende il nome dal suo Presidente, l'on. Aldo Bozzi.

Fondata su atti di indirizzo parlamentare essa inaugura la stagione delle commissioni bicamerali: infatti per la prima volta viene istituita una commissione composta in parti uguali da deputati e senatori con lo specifico compito di elaborare una proposta "globale" di riforma della Costituzione.

L'istituzione della **Commissione Bozzi** segna indubbiamente una soluzione di continuità: sia dal punto di vista dei contenuti, passando da un approccio "graduale", di riforma di singoli aspetti dell'ordinamento, ad un approccio "globale" di riforma; sia dal punto di vista del metodo, con l'introduzione per la



prima volta nella storia repubblicana, dopo l'esperienza dell'Assemblea costituente, di un organo "costituente", seppure con poteri di semplice proposta.

La Commissione è stata istituita con l'approvazione nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera sia il Senato di due mozioni di analogo contenuto che prevedevano la costituzione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una Commissione speciale di venti membri e provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva<sup>1</sup>. Le due Commissioni così costituite dovevano quindi formare una Commissione bicamerale avente il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa".

La relazione conclusiva fu presentata il 29 gennaio 1985 e in seguito furono depositate in Parlamento da parte di vari gruppi politici una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione. Tali proposte furono assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera che non ne iniziò l'esame.

Il metodo inaugurato dalla Commissione Bozzi sarà ancora utilizzato nei successivi venti anni, in quanto a questa prima bicamerale seguiranno la seconda (la Commissione De Mita-lotti) nella XI legislatura e la terza (la Commissione D'Alema) nella XIII. Queste ultime hanno una genesi parzialmente diversa: entrambe fondate su legge costituzionale che per la Commissione De Mita-lotti è stata preceduta da due atti monocamerale di indirizzo di analogo contenuto.

La **Commissione** bicamerale della XI legislatura, che prende il nome dai Presidenti, **De Mita** e successivamente **lotti**, composta in pari numero di deputati e senatori, con il compito di elaborare un progetto organico di revisione della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali, è stata istituita sulla base della risoluzione e dell'ordine del giorno approvati, rispettivamente, alla Camera e al Senato, il 23 luglio 1992.

Le due deliberazioni istitutive prevedevano inoltre che, con una legge costituzionale da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione, fossero conferiti alla stessa poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale.

La Commissione ha iniziato dunque la sua attività prima dell'approvazione della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, che, oltre a confermare i suoi

---

<sup>1</sup> Le due mozioni riproducono sostanzialmente due documenti (una risoluzione alla Camera, un ordine del giorno al Senato) approvati dai due rami del Parlamento nella precedente legislatura il 14 aprile 1983, cui non venne dato seguito a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

compiti, introduceva un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione, che gli affidava la funzione di commissione unica in sede referente.

La Commissione presentò l'11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3597 - A.S. 1789). Le Assemblee dei due rami del Parlamento non hanno peraltro proceduto all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

La **Commissione** bicamerale della XIII legislatura, che prende il nome del suo Presidente **D'Alema**, istituita con la **legge costituzionale n. 1 del 1997**<sup>2</sup>, era composta da 35 deputati e 35 senatori. Ad essa la legge istitutiva conferiva il compito di predisporre un progetto organico di revisione della Parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica. Il progetto predisposto dalla Commissione, dopo l'approvazione da parte delle assemblee delle due Camere, avrebbe dovuto essere sottoposto a *referendum* popolare confermativo.

La Commissione bicamerale presentò alle Camere, nel novembre 1997, un organico progetto di revisione della Parte II della Costituzione.

L'Assemblea della Camera avviò l'esame del progetto nel gennaio 1998 e ne approvò, senza rilevanti modifiche d'impianto, la parte riguardante l'ordinamento federale e la forma di Stato.

Successivamente, l'esame del progetto tuttavia si interruppe per il venir meno delle condizioni di intesa tra le forze politiche che erano state promotrici dell'iniziativa.

Il ricorso alla Commissioni bicamerali rispondeva alla logica di un approccio quanto più condiviso tra le forze parlamentari per una riforma complessiva della Costituzione.

Nel corso della storia repubblicana la **procedura di revisione costituzionale** "normale", ai sensi dell'**art. 138 Cost.** è stata a lungo considerata adatta per la modifica di singoli punti della carta costituzionale ed è stata utilizzata esclusivamente con queste finalità, fino in tempi relativamente recenti.

Un primo esempio di riforma, non limitata a singoli aspetti dell'ordinamento costituzionale, tentata con lo strumento ordinario ex art. 138 Cost. risale al progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali

---

<sup>2</sup> Prima dell'approvazione della legge costituzionale, si era svolta, il 20 giugno 1996, presso la Commissione affari costituzionali della Camera, a seguito di due riunioni congiunte delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, un'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per i rapporti con il Parlamento Giorgio Bogi in relazione ai temi delle riforme istituzionali.

della Camera nella **X legislatura**. L'Assemblea della Camera ne iniziò l'esame nel luglio 1991 senza peraltro concluderlo (A.C. 4887-A).

Si può ricordare, inoltre, nella **XIII legislatura**, la riforma del 2001 del Titolo V della Parte II della Costituzione, che, anche se limitata ad un singolo aspetto della Carta, costituisce senz'altro una innovazione profonda della forma dello Stato (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

Tuttavia, è solo con la **XIV legislatura** che la procedura dell'art. 138 Cost. viene utilizzata per una riforma globale che, per la prima volta, vede l'approvazione definitiva di un progetto di riforma così ampio (AS 2544). Infatti, nel 2005 il Parlamento approva una legge costituzionale, originata da un progetto di iniziativa governativa, con cui si opera una generale riscrittura della **Parte II della Costituzione**, concernente l'ordinamento della Repubblica. La legge costituzionale non è entrata tuttavia in vigore, essendo stata richiesta la sottoposizione a *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione. Il *referendum*, svoltosi il 25 e 26 giugno 2006, ha avuto esito non favorevole all'approvazione della legge costituzionale, che pertanto non è stata promulgata.

Anche nelle legislature seguenti si è tentata, senza risultati, la via dell'art. 138.

Nella **XV legislatura** l'esito negativo del *referendum* sulla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione, ha inciso sul dibattito politico-parlamentare in materia di riforme istituzionali, ritenendosi da più parti che si dovesse perseguire il più ampio consenso possibile intorno a quegli interventi costituzionali, di portata più circoscritta, che apparissero urgenti e maturi.

L'attenzione si è focalizzata sui temi della riduzione del numero dei parlamentari; del superamento del bicameralismo perfetto; del rafforzamento dell'esecutivo in Parlamento; di una miglior definizione del rapporto Stato-autonomie territoriali.

Seguendo questa linea, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha approvato un testo unificato di alcune proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare recanti modifiche di diversi articoli della Parte II della Costituzione (A.C. 553 e abb.-A, la c.d. "bozza Violante"). L'Assemblea ha discusso soltanto gli articoli 2 e 3 del progetto; l'iter non è proseguito a causa della fine anticipata della legislatura.

Nella **XVI legislatura** si è tornati all'ipotesi di riforma complessiva dell'ordinamento della Repubblica e il lavoro legislativo è stato preceduto da un dibattito su atti di indirizzo, che si è concluso il 9 giugno 2009 alla Camera con approvazione di una mozione dei gruppi di maggioranza e il 2 dicembre 2009 al

Senato con approvazione di tre mozioni, presentate sia da gruppi di maggioranza sia di opposizione.

Nella mozione approvata alla Camera - posto il confronto tra maggioranza ed opposizione sui temi della revisione della II Parte della Costituzione come metodo per la predisposizione di riforme costituzionali e stabilite, come base di partenza del confronto stesso, la riforma approvata nella XIV legislatura nonché la cosiddetta «bozza Violante» – venivano individuati alcuni indirizzi di riforma e si invitava il Governo ad adottare iniziative “nel pieno rispetto dell'**autonomia delle Camere**”.

Nelle mozioni approvate al Senato, di tenore analogo, si sottolineava l'esigenza di un **confronto parlamentare** in spirito di leale collaborazione.

Il lavoro sui progetti di riforma presso il Senato si è concluso il 25 luglio 2012 con l'approvazione in Assemblea del progetto di legge (A.S. 24 e abb. A). Il testo è stato trasmesso alla Camera, dove la Commissione Affari costituzionali ne ha iniziato l'esame, che, tuttavia, non si è concluso (A.C. 5386).

Nel presente dossier sono sintetizzati i tratti salienti in tema di bicameralismo delle esperienze di riforma illustrate a partire da quella più recente.



## **1. La riforma del bicameralismo nella XVI legislatura: il progetto di legge A.C. 5386**

### **1.1. In generale**

La riforma del bicameralismo delle pdl costituzionali A.C. 24 e abb.-A si incentra sulla previsione di due Camere, Camera dei deputati e Senato federale, in un sistema di **bicameralismo non simmetrico**, apprezzabile però solo sotto il profilo delle funzioni, limitatamente a quella legislativa.

Tale riforma non ha toccato l'art. 94 Cost. e quindi entrambe le Camere sono titolari del rapporto fiduciario con il Governo.

La riforma, con una novella **all'art. 137 Cost.**, attribuisce ad un quarto dei componenti di una Camera la facoltà di sollevare, dinanzi alla Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento o di decreti legislativi per violazione o eccesso di delega, entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore. Tale novella pone una riserva di legge costituzionale per stabilire condizioni, limiti e modalità di esercizio di tale facoltà.

Dal punto di vista della **costituzione degli organi**, entrambe le Camere hanno una legittimazione universale e diretta, con la precisazione che per i lavori del Senato è prevista un'integrazione con rappresentanti delle regioni. La Camera è composta da 508 membri e il Senato, che assume la denominazione di Senato Federale della Repubblica, è composto da 250 membri.

Dal punto di vista delle **funzioni legislative**, il nuovo testo dell'art. 72, salvi i casi espressamente indicati in cui prevede un procedimento legislativo paritario, consente un superamento eventuale del c.d. bicameralismo perfetto.

### **1.2. Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione**

L'intervento di riforma sul Senato ha presentato profili molto diversi, nel corso delle fasi di esame presso il Senato, in Commissione e in Assemblea. In considerazione delle rilevanti differenze nella configurazione dell'organo nelle due fasi, se ne evidenziano di seguito le modifiche più rilevanti.

La Commissione Affari costituzionali aveva dato una configurazione alla Camera alta caratterizzata, dal punto di vista strutturale, soprattutto da:

- diminuzione del numero dei senatori da 315 a 254, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero;
- abbassamento del requisito di elettorato attivo alla maggiore età e di quello di elettorato passivo a trentacinque anni;

- introduzione di un raccordo specifico con le Autonomie.

Il raccordo con le Autonomie veniva assicurato dall'istituzione, presso il Senato, di una **Commissione paritetica per le questioni regionali** composta da un rappresentante per ciascuna regione e provincia autonoma e da senatori (art. 13). All'organo era attribuita una funzione consultiva sui progetti di legge, rafforzata, in caso di parere contrario o condizionato a specifiche modificazioni, dall'obbligo del Senato di procedere, con votazione nominale, a deliberazione dell'Assemblea. In via consequenziale, veniva **modificato l'art. 126 Cost.**, sostituendo con il nuovo organo la Commissione bicamerale per le questioni regionali e sopprimendo la riserva di legge che riguarda la funzione consultiva della stessa Commissione bicamerale.

Nella fase di Assemblea, il Senato ha espunto la previsione del nuovo organo<sup>3</sup> e ha introdotto la previsione della partecipazione di rappresentanti delle regioni ai lavori di tale Camera.

A differenza della scelta sottesa all'art. 11 della L. 3/2001, che rinviava ai regolamenti parlamentari la possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con esponenti delle autonomie per la trattazione di questioni regionali, il testo varato nella scorsa legislatura in sede referente istituiva direttamente la Commissione paritetica, evitando così il ricorso all'intervento della fonte regolamentare per l'istituzione dell'organo, che restava circoscritto alle modalità e ai termini per l'espressione del parere.

Con il testo varato dall'**Assemblea** del Senato la Camera alta assumeva negli articoli 55 e 57 la denominazione di **Senato Federale della Repubblica**<sup>4</sup>, ma a tale denominazione non era ricondotto alcun effetto sulla denominazione del Parlamento nè sull'art. 5 Cost..

Nel testo di riforma costituzionale varato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella XV legislatura (A.C. 553 e abb.) il «Senato *federale* della Repubblica» era caratterizzato da due tratti fondamentali:

- la sostituzione della legittimazione universale e diretta stabilita dal vigente art. 58 Cost. in favore delle elezioni di secondo grado ad opera dei 'poteri locali',

---

<sup>3</sup> Alla soppressione dell'art. 13 non ha però fatto riscontro un intervento sull'art. 126, la cui disciplina quindi non era più agganciata ad una specifica composizione della Commissione, né ad una specifica disciplina delle sue funzioni.

<sup>4</sup> Rimaneva, invece, l'attuale denominazione di Senato della Repubblica in sette articoli, nonostante che alcuni di essi siano stati comunque oggetto di modifiche: si tratta degli artt. 60, comma primo, non modificato, 72, comma terzo, modificato, 85, comma secondo, modificato, 86, comma secondo, modificato, mentre all'86, comma primo, non modificato, resta l'attuale formulazione "Senato" senza ulteriori specificazioni, 96, comma primo, non modificato, 126, comma primo, modificato, e 126, primo comma, terzo periodo, modificato.

dei quali il Senato federale è ‘rappresentante’ nel procedimento di formazione delle leggi;

- l’abbandono del bicameralismo paritario, in favore della distinzione delle funzioni delle due Camere e della riconduzione unitaria alla Camera dei deputati della responsabilità politica generale (rapporto di fiducia): si prevedeva che i senatori partecipassero alla (o, talvolta, condizionassero la) formazione delle leggi istituzionali e di quelle che incidono (formalmente) sulle potestà e sulle risorse finanziarie delle autonomie regionali e locali, ma non che conferissero la fiducia al Governo non potendo pertanto, condizionarne durata e poteri.

Il **Senato** è composto da 250 senatori e, poiché il testo della riforma non modifica l’**art. 59 Cost.**, l’effettivo numero dei senatori risulta quindi anche in base agli ex Presidenti della Repubblica, senatori di diritto a vita, nonché ai cittadini nominati senatori a vita dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti.

Inoltre la riforma non modifica il disposto dell’**art. 67 Cost.** in base al quale ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

L’**art. 57**, sesto comma, **Cost.** sottolinea la **natura regionale della rappresentanza** dei **senatori**, prevedendo la partecipazione di un **rappresentante** per **ogni Regione** ai lavori del Senato. La determinazione dell’ambito dei lavori oggetto di partecipazione è rimessa al regolamento dello stesso Senato, con l’unico vincolo della garanzia della partecipazione con diritto di voto per le materie di legislazione concorrente o di interesse degli enti territoriali. Il testo lasciava aperte alcune questioni, come quelle dell’eventuale concorso di tali rappresentanti alla formazione del rapporto di fiducia con il Governo<sup>5</sup>, e al voto in caso di posizione di questione di fiducia, materia disciplinata in via di prassi al Senato.

L’elezione dei rappresentanti delle regioni avviene “**all’inizio di ogni legislatura regionale**” e la partecipazione ai lavori **non conferisce** ai rappresentanti regionali la **qualità** di **componente** del Senato; tanto che, pur riconoscendo loro la prerogativa dell’insindacabilità per le opinioni espresse e i

---

<sup>5</sup> In tal senso si veda l’intervento richiamato *supra* in nota in cui si rileva che vi è “un problema importantissimo, e cioè se quei soggetti, espressione non della votazione diretta ma della rappresentanza regionale, debbano o no dare la fiducia al Governo. Secondo noi, no. Non possono: non essendo senatori eletti su base nazionale o regionale, non devono partecipare alla votazione di fiducia”.



voti dati, ad essi non spetta l'indennità parlamentare<sup>6</sup>. Ogni rappresentante è eletto, tra i propri componenti, da ciascun consiglio o assemblea regionale e, per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sono eletti due rappresentanti ciascuno dai Consigli delle Province autonome.

### **1.3. L'elezione del Senato federale**

Il Senato è eletto a **base regionale**, a **suffragio universale**, senza la circoscrizione Estero (alla quale il testo della Commissione, che prevedeva 254 senatori, destinava 4 seggi); inoltre, nell'art. 57, terzo comma, Cost., è introdotta una **riserva di legge** per l'elezione del Senato a garanzia della rappresentanza territoriale.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste uno. La ripartizione dei seggi fra le Regioni si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

**Il requisito di età per l'elettorato passivo** è stabilito a 35 anni, mentre quello dell'**elettorato attivo** coincide con la maggiore età, come alla Camera.

### **1.4. La Camera dei deputati: composizione ed elezione**

Il numero dei componenti della Camera è ridotto a **508, otto** dei quali eletti nella circoscrizione **Estero**.

**Il requisito di età per l'elettorato passivo** della Camera è ridotto da 25 a 21 anni, mentre quello dell'**elettorato attivo** coincide con la maggiore età.

---

6 Si veda in merito l'intervento del sen. Divina, nella seduta dell'Assemblea del Senato del 27 giugno 2012, secondo il quale "La soluzione, che non è la migliore ma la migliore possibile oggi, sembra essere quella che prevede un Senato federale costituito con questo temperamento: una parte eletta (come avviene oggi) in modo diretto a suffragio universale e una parte di rappresentanti avulsa che deve rappresentare (magari anche in contrasto) i territori. Che siano uno o due i rappresentanti per Regione non importa: l'importante è che siano espressione delle autonomie locali. Se accedessimo a questa soluzione avremmo vanificato il taglio dei senatori perché arriveremmo a numeri simili a quelli attuali. Si deve allora prevedere che i rappresentanti territoriali non siano senatori, ma membri delle Regioni che siedono a fianco dei senatori, rispetto ai quali non giudicherà, ad esempio, la Giunta delle elezioni sui requisiti di eleggibilità, e a cui non spetteranno le indennità. L'unica cosa che dovremmo riconoscere (non perché siano di serie A o di serie B) sono le immunità legate ai voti espressi e alle affermazioni rese in Aula, nel senso che così come delle affermazioni fatte da un senatore non possono essere perseguibili, analogamente ciò vale per quelle fatte dai rappresentanti delle Regioni".

### **1.5. Riforma del procedimento legislativo bicamerale**

In materia di procedimento legislativo, la riforma interviene per modificare l'articolo 72, senza toccare la disciplina dell'iniziativa legislativa, di cui all'art. 71, della promulgazione e della pubblicazione, di cui all'art. 73, limitando, invece l'intervento sulla titolarità della funzione legislativa di cui all'art. 70 e sugli effetti del rinvio presidenziale delle leggi, di cui al secondo comma dell'art. 74, a modifiche di coordinamento della vigente formulazione con la possibilità prevista dal novellato **art. 72** di svolgere il procedimento legislativo in forma bicamerale o monocamerale.

La novella mantiene le **vigenti** previsioni in base alle quali: ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale; la procedura normale di esame e di approvazione (è soppressa la parola "diretta" riferita nel testo vigente all'approvazione) è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di conversione in legge dei decreti con forza di legge (per la quale la procedura d'Aula discende attualmente dal secondo comma dell'art. 77 che attribuisce la conversione alle Camere), di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Sono oggetto di limitate modifiche le previsioni che rimettono all'autonomia regolamentare delle Camere la disciplina di procedure decentrate, cioè dei casi e delle forme di deferimento dell'esame e dell'approvazione dei disegni di legge alle Commissioni, nonché le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni stesse.

Per la parte oggetto di sostanziale riforma, il nuovo testo dell'art. 72 consente un **superamento eventuale del c.d. bicameralismo perfetto** e in relazione ad esso dall'art. 70, che prevede che la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere, è espunto l'avverbio "collettivamente".

Sono così distinti, per i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione della relativa legge:

- un procedimento "**perfettamente bicamerale**"; è il procedimento attraverso il quale le due Camere esercitano, necessariamente, collettivamente la funzione legislativa;
- un procedimento "**eventualmente monocamerale**" che origina alla Camera o al Senato, a seconda della competenza, del quale l'altro ramo del Parlamento può deliberare l'esame, da effettuare in tempi predefiniti.

Al **procedimento necessariamente bicamerale** sono destinati i progetti di legge quando:

- la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione;
- dispongono la conversione di decreto-legge.

Il procedimento è altresì **necessariamente bicamerale** nelle seguenti materie:

- costituzionale;
- elettorale;
- prerogative e funzioni degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti;
- delegazione legislativa;
- bilanci e consuntivi.

Risultano tendenzialmente coincidenti le fattispecie di bicameralismo necessario con quelle che richiedono la “procedura normale”, cioè non decentrata, ma non è inclusa tra le leggi necessariamente bicamerali l’autorizzazione a ratificare trattati internazionali, per cui è prevista la riserva di Assemblea, ai sensi dell’art. 72, sia nella formulazione vigente, che in quella novellata.

La **determinazione della Camera** presso la quale **inizia il procedimento** consegue alla discrezionale scelta del presentatore solo nel caso di progetti di legge che richiedono procedimenti perfettamente bicamerali.

Infatti, i progetti di legge che riguardano, **prevalentemente**, le materie di cui all’articolo 117, terzo comma, e all’articolo 119, nonché per le leggi di cui agli articoli 122, 125, 132, secondo comma, e 133 devono essere presentati al **Senato della Repubblica** ai sensi del novellato **terzo comma** dell’art. 72 che riguardano:

- legislazione concorrente;
- autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti territoriali, fondo perequativo, risorse aggiuntive o interventi speciali per gli stessi enti;
- principi fondamentali in tema di sistema elettorale e ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi delle regioni;
- organi di giustizia amministrativa di primo grado;
- mutamento delle circoscrizioni regionali, provinciali e comunali.

Dal testo approvato dal Senato è stata **espunta** l’ulteriore fattispecie di procedimento perfettamente bicamerale, prevista dal testo della Commissione, dei disegni di legge del Governo, vertenti nelle materie attribuite alla potestà legislativa regionale di cui all’art. 117, quarto comma, finalizzati a garantire

**l'unità giuridica o economica della Repubblica**, purché nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà<sup>7</sup>.

La partecipazione ai lavori del Senato dei rappresentanti delle Autonomie con diritto di voto sulle materie di legislazione concorrente ovvero di interesse degli enti territoriali costituisce il presupposto della previsione dell'inizio del procedimento presso il Senato per le fattispecie sopra indicate, riconducibili, al di là della legislazione concorrente, alla formula dell'interesse degli enti territoriali.

Ai **Presidenti delle Camere**, di intesa tra loro, è rimessa la decisione di **assegnazione** dei progetti di legge alla Camera ritenuta competente. Tali decisioni sono definite **non sindacabili in alcuna sede**.

Per il **procedimento legislativo eventualmente monocamerale**, si prevede che "il disegno di legge, approvato da una Camera, è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dalla trasmissione questa non delibera di disporre il riesame su proposta di un terzo dei suoi componenti." La Camera che dispone il riesame del disegno di legge deve approvarlo o respingerlo entro i trenta giorni successivi alla decisione di riesame. Se tale Camera approva con emendamenti, o respinge, il disegno di legge, questo è trasmesso alla prima Camera, che delibera in via definitiva.

Pertanto, la Camera prima assegnataria è anche decisore ultimo e la *navette* trova il limite invalicabile complessivo di tre letture.

La riforma introduce una sorta di **silenzio assenso** con effetto sul perfezionamento del procedimento legislativo, in quanto se non è deliberato il riesame, o trascorre inutilmente il relativo termine, il disegno di legge "si intende definitivamente approvato".

Infine si segnala che il testo della riforma novella l'art. 137 Cost. attribuendo a un quarto dei componenti di una Camera la facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento o di decreti legislativi per violazione o eccesso di delega, entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore, rimettendo alla legge costituzionale la determinazione di condizioni, limiti e modalità di esercizio di tale facoltà.

---

<sup>7</sup> Il testo approvato dalla Commissione il 29 maggio 2012 attribuiva alla competenza del Senato anche le leggi che intervengono su oggetti per i quali la Costituzione stabilisce riserva di legge della Repubblica.



## 2. La riforma del bicameralismo nella XV legislatura: le pdl costituzionali A.C. 553 e abb.-A, c.d. Bozza Violante

### 2.1. In generale

La riforma del bicameralismo delle pdl costituzionali A.C. 553 e abb.-A si incentra sulla previsione di due Camere, Camera dei deputati e Senato federale, in un sistema di **bicameralismo non simmetrico**, sia dal punto di vista della costituzione degli organi, sia dal punto di vista delle funzioni. Quanto a queste ultime, l'asimmetria riguarda sia l'attività legislativa, sia il profilo del rapporto fiduciario con l'Esecutivo, limitato alla Camera dei deputati.

Dal punto di vista della **costituzione degli organi**, alla legittimazione universale e diretta della rappresentanza della Camera, ridotta a 512 componenti (di cui 12 eletti nella circoscrizione Estero), si contrappone una legittimazione derivata della rappresentanza del Senato federale, i cui componenti sono ridotti a 186 (di cui 6 eletti nella circoscrizione Estero), con elezione di secondo grado ad opera dei 'poteri locali'.

Dal punto di vista delle **funzioni legislative**, in casi espressamente indicati, il relativo procedimento è paritario; in altri casi, anch'essi definiti, il procedimento si sviluppa da una prima lettura del Senato; in tutte le altre ipotesi il procedimento è definito "a prevalenza Camera", in quanto, avviato presso la Camera, potrebbe non avere fasi di svolgimento presso il Senato.

Dal punto di vista delle funzioni attinenti al **rapporto fiduciario** con l'Esecutivo, solo la Camera è chiamata ad esprimere la fiducia e solo presso di essa possono essere presentate mozioni di sfiducia. Pertanto, il Senato federale, non conferendo la fiducia al Governo, non ne condiziona durata e poteri. Inoltre, esso è sottratto al potere di **scioglimento del Capo dello Stato**.

La riforma non tocca gli **articoli 66-69 Cost.** che disciplinano aspetti importanti dello *status* di parlamentare: il giudizio sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità, il divieto del vincolo di mandato, le guarentigie penali, le indennità. Tuttavia non vi è dubbio che, per il Senato, la copresenza delle due cariche e delle due funzioni pone, almeno, nuove questioni interpretative (tra le altre, per i senatori eletti dalle Regioni e dalle autonomie locali quelle in tema di indennità, per le decisioni sulla legittimazione passiva e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità, per il divieto di vincolo di mandato per cariche elettive istituzionalmente a 'rappresentanza', per le guarentigie ex art. 68 Cost., che si riferiscono ad una attività presumibilmente intesa come

sostanzialmente unitaria sul piano politico, ma che potrebbe svolgersi sia nel Senato sia nel Consiglio regionale, provinciale o comunale di origine).

## **2.2. Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione**

Gli articoli 57 e 70 della Costituzione (rispettivamente, articolo 3 e articolo 7 della proposta di riforma) disegnano un Senato che ha natura e funzioni di camera federale, nella quale i senatori sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali e partecipano alla (o, talvolta, 'condizionano' la) formazione delle leggi istituzionali e di quelle che incidono (formalmente) nelle materie di cui all'art. 117 terzo comma Cost.

Il Senato federale della Repubblica definito dal nuovo testo dell'articolo 57 della Costituzione è composto da:

- **180** eletti nel territorio nazionale, secondo la nuova legittimazione elettorale passiva;
- **6** eletti nella Circostrizione estero, secondo la disciplina per essi oggi vigente (legge n. 459/2001).

Dei 180 eletti nel territorio nazionale, 144 sono consiglieri regionali eletti dai rispettivi consigli, in numero corrispondente alla popolazione della regione e 36 sono componenti di consigli comunali, provinciali o di città metropolitane, eletti dai Consigli delle autonomie locali della regione o provincia autonoma. Tra i componenti sono compresi, ovviamente, il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della città metropolitana.

Possono essere eletti senatori, dunque, soltanto i componenti dei consigli di regioni, province autonome ed enti locali territoriali. Con l'abrogazione dell'articolo 58 Cost., scompare inoltre il requisito dell'età minima, oggi prevista a 40 anni.

## **2.3. L'elezione del Senato federale**

La norma generale è posta dall'ultimo comma dell'articolo 57 Cost., nuovo testo: alla elezione dei senatori si procede **entro trenta giorni dalla prima riunione del Consiglio regionale o delle Province autonome** di Trento e Bolzano. Deve intendersi la prima riunione dei consigli dopo le elezioni. Disposizione questa che si completa con quella della '*prorogatio*', a regime, recata dall'articolo 5 e con la disposizione transitoria recata dall'articolo 21 per la prima elezione successiva all'entrata in vigore del nuovo testo della Costituzione e per l'emanazione delle leggi che disciplinano l'elezione del Senato e la composizione dei consigli delle autonomie locali.

Sia i consigli regionali, sia i consigli delle autonomie locali procedono alla **elezione "con voto limitato"** (art. 57, terzo e quinto comma); nel prescrivere un sistema di votazione inteso a consentire che siano rappresentate anche le minoranze, il testo si limita alla affermazione del principio e, senza tuttavia farne

menzione, lascia alla legge elettorale dello Stato - ai sensi dell'immutato articolo 117, secondo comma, lettera f) – la determinazione della misura del voto limitato e delle altre modalità di elezione.

L'elettorato attivo è conferito - **«su base regionale»**, così continua ad esprimersi anche il nuovo testo dell'articolo 57 - ai consiglieri regionali in carica in ciascuna regione e provincia autonoma ed ai componenti il consiglio delle autonomie locali di quella stessa regione, per il numero di seggi ad esso spettante a ciascun organo. Per questa elezione la regione Trentino-Alto Adige è ripartita in due circoscrizioni, corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il ridotto numero di senatori da eleggere separatamente in ciascuna regione e la tecnica del voto limitato condizionano l'intento di garantire al Senato anche un **articolato grado di rappresentatività politica**, congiunta a quella **territoriale** che nella *ratio* della riforma resta primaria

Il numero dei senatori da eleggere con voto limitato in ciascuna regione e provincia autonoma è stabilito dal terzo e quarto comma dell'articolo 57 (nuovo testo) per l'elezione da parte dei consigli regionali e dal quinto comma per i senatori eletti dal consiglio delle autonomie locali. Il numero dei senatori da eleggere è stabilito in base a classi di popolazione rilevata dall'ultimo censimento generale.

In connessione con l'elezione dei senatori ad opera dei consigli delle autonomie locali, l'articolo 18 della proposta di riforma introduce un nuovo comma nell'articolo 123 della Costituzione che attribuisce alla legge dello Stato la disciplina dei «**principi fondamentali per la formazione e la composizione dei consigli delle autonomie locali**». Tale comma segue la disposizione attualmente contenuta nell'art. 123, secondo la quale «lo statuto (*regionale, n.d.r.*) disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Considerata l'attuazione differenziata data dagli statuti regionali ai consigli delle autonomie locali, la differente composizione di ogni consiglio dovrebbe rilevare ai fini dell'elettorato attivo e passivo.

### **2.3.1. I senatori eletti nella circoscrizione Estero**

I **sei senatori** spettanti alla **circoscrizione Estero** sono invece eletti contestualmente alla Camera dei deputati. Essi quindi – immutata la legislazione elettorale vigente – avrebbero, rispetto agli altri senatori dei quali condividono le funzioni, una legittimazione popolare e universale (se pure limitata ai cittadini residenti all'estero); e rispetto ai dodici deputati eletti nella circoscrizione Estero, hanno in comune la legittimazione, pur essendo diverse le competenze parlamentari ed essendo estranei al rapporto di fiducia con il Governo.

Il testo non indica l'**età minima per l'eleggibilità a senatore nella circoscrizione Estero**. In realtà manca anche l'indicazione dell'età minima per l'esercizio dell'elettorato attivo, conseguente all'abrogazione del primo comma



dell'art. 58. Ma in assenza di una indicazione specifica (come per la Camera) vale quanto stabilito dall'art. 48, primo comma, Cost. (non modificato) che prescrive l'elettorato attivo ai maggiorenni. L'**articolo 4**, infatti, abroga l'art. 58 Cost. che al comma secondo indica in 40 anni l'età minima per essere eletto senatore. La soppressione di tale limite si giustifica con la nuova formazione del Senato, non più eletto direttamente dal corpo elettorale, ma formato dai consiglieri regionali, provinciali e comunali eletti dai Consigli regionali e dal Consiglio delle autonomie locali. Per tutti costoro valgono dunque i limiti per l'elettorato passivo validi per le assemblee elettive regionali e locali, ma non per i senatori eletti nella circoscrizione Estero.

Inoltre, il testo non indica la **durata del mandato dei senatori eletti all'estero**. Mentre i senatori eletti in ciascuna Regione rimangono in carica fino a quando rimane in carica il Consiglio regionale della Regione in cui sono stati eletti (combinato disposto degli artt. 57, ultimo comma, e 60, secondo comma, Cost. come modificati dalla proposta in esame), non vi è una disposizione analoga per i senatori eletti all'estero. Anche in questo caso, la questione potrebbe essere rimessa dall'intervento del legislatore elettorale al quale peraltro la Costituzione (art. 122, primo comma, Cost., non modificato) affida la determinazione della durata dei Consigli regionali. Attualmente tale durata è stabilita dalla L. 165/2004<sup>8</sup> in **cinque anni**.

#### **2.4. La Camera dei deputati: composizione ed elezione**

L'**articolo 2** del progetto di legge modifica l'**art. 56 Cost.** intervenendo sulla composizione della Camera dei deputati e sull'età per l'eleggibilità a deputato: il numero dei deputati viene ridotto da 630 a **512** (di cui 12 eletti nella circoscrizione Estero) e l'età minima per poter essere candidati è portata da 25 anni a **18 anni**.

In questo modo l'età richiesta per il diritto di elettorato passivo viene a coincidere con quella per il diritto di voto, prevista dall'art. 48 Cost., primo comma, con la significativa differenza che quest'ultimo fa riferimento alla "maggiore età", mentre per l'elettorato passivo viene indicato espressamente il limite di 18 anni.

L'abbassamento dell'età per l'eleggibilità favorisce una maggiore rappresentanza delle **giovani generazioni**, riequilibrando **l'età della rappresentanza tra la Camera e il nuovo Senato federale**. Infatti, l'elezione indiretta del Senato da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie

---

<sup>8</sup> L. 2 luglio 2004, n. 165, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*.

locali che eleggono i senatori al proprio interno (i primi) e tra i consiglieri degli enti locali (i secondi), apre di fatto l'elettorato passivo ai diciottenni per questo ramo del Parlamento.

Alla riduzione del numero dei deputati, pari al 20,3 per cento dell'attuale numero, consegue il proporzionale aumento del peso percentuale dei deputati eletti all'estero, il cui numero resta immutato. Infatti, mentre attualmente i deputati e i senatori eletti all'estero incidono entrambi per l'1,9% sul numero totale dei membri elettivi della Camera di appartenenza (630 e 315), con la proposta di riforma i deputati eletti all'estero verrebbero a costituire il 2,3% del totale (12 su 512) e i senatori il 3,2% (6 su 186).

### **2.5. Il procedimento legislativo**

Il nuovo art. 70 Cost., novellato dall'art. 7 del testo unificato, configura **tre diversi procedimenti** per l'esercizio della funzione legislativa dello Stato (la precisazione "**dello Stato**" è stata inserita in considerazione dell'esistenza di una parallela potestà legislativa regionale), che si applicano a distinte categorie di leggi, con gradi e modalità diverse di partecipazione delle due Camere:

- un procedimento **bicamerale a carattere paritario**, nel quale Camera e Senato federale esercitano collettivamente la funzione legislativa;
- un procedimento bicamerale in cui **il ruolo della Camera dei deputati appare prevalente**, ad essa spettando sia l'esame del testo in prima lettura, sia la deliberazione definitiva sulle modifiche eventualmente apportate dal Senato federale;
- un terzo procedimento, anch'esso bicamerale, nel quale è invece **riservato al Senato l'esame del progetto di legge in prima lettura**, spettando tuttavia alla Camera l'approvazione definitiva.

Nel secondo e nel terzo procedimento la Camera è chiamata a deliberare, in determinate ipotesi, a **maggioranza assoluta** dei componenti.

In linea di massima, e salvo alcune eccezioni, la *ratio* che sembra ricavabile da tale tripartizione vede l'**apporto del Senato federale** alla decisione legislativa pieno e del tutto parificato a quello della Camera nei casi in cui la materia trattata attiene alle **scelte "di sistema"**, che direttamente incidono sull'assetto costituzionale della Repubblica o che definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., "costituiscono" la Repubblica (le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane). Si tratta di scelte la cui definizione si ritiene debba essere sottratta alla piena disponibilità della sola maggioranza di Governo, richiedendo auspicabilmente un consenso più ampio, che includa la rappresentanza politica delle realtà territoriali.

Con riguardo alla restante attività legislativa, nella quale ordinariamente si attua l'indirizzo politico del Governo e della sua maggioranza, l'apporto del Senato federale resta presente, ma **le sue deliberazioni non sono mai in grado di trasformarsi in un veto non superabile** dalla Camera dei deputati, onde evitare che ciò paralizzi l'*iter* legislativo e impedisca l'attuazione del programma sul quale il Presidente del Consiglio ha ottenuto la fiducia della Camera. Il peso istituzionale delle deliberazioni del Senato federale risulta peraltro **rafforzato** quando l'*iter* legislativo abbia ad oggetto materie che più da vicino **incidono sul rapporto Stato-autonomie territoriali**.

Il **procedimento legislativo paritario** si applica solo alle:

- leggi di revisione costituzionale e delle altre **leggi costituzionali**: per esse resta ferma la procedura di cui all'**art. 138 Cost.**, che richiede la doppia lettura da parte delle due Camere e consente il ricorso al *referendum*;
- leggi in materia **elettorale** (il testo sembra far riferimento sia alla disciplina delle elezioni europee, sia a quelle politiche, sia a quelle amministrative);
- leggi che disciplinano gli **organi di governo** e le **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**;
- le leggi dello Stato che disciplinano:
  - l'ordinamento di **Roma, capitale della Repubblica**, ai sensi dell'art. 114, terzo comma, Cost.<sup>9</sup>;
  - l'attribuzione a Regioni a statuto ordinario di **forme e condizioni particolari di autonomia**, secondo la procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>10</sup>;
  - le **modalità procedurali** e l'esercizio del **potere sostitutivo** dello Stato con riguardo alla partecipazione delle Regioni alla "fase ascendente" e alla "fase discendente" del **diritto comunitario** e all'esecuzione degli **accordi internazionali** (art. 117, comma quinto, Cost.<sup>11</sup>), nonché il "**potere estero**" delle Regioni (art. 117, comma nono, Cost.<sup>12</sup>);

---

<sup>9</sup> "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

<sup>10</sup> Il comma citato consente l'attribuzione a tali Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie (quelle di competenza concorrente Stato-Regioni; l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi sull'autonomia finanziaria cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

<sup>11</sup> Art. 117, co. 5°: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

<sup>12</sup> Art. 117, co. 9°: "Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

- le procedure per l'esercizio (nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione) dei **poteri sostitutivi del Governo** nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, secondo comma<sup>13</sup>);
- i **principi fondamentali** concernenti il **sistema di elezione** e i casi di **ineleggibilità** e di **incompatibilità** del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.; nel rispetto di tali principi, la disciplina delle materie indicate è rimessa alla legge regionale);
- i **principi fondamentali** per la formazione e la composizione dei **Consigli delle autonomie locali** (art. 123, quinto comma, Cost.: si tratta di un comma introdotto dall'art. 18 del testo unificato in commento: v. al riguardo il paragrafo "Il Consiglio delle autonomie locali");
- il **passaggio** di Province o Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, secondo comma, Cost.<sup>14</sup>), il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province (art. 133, primo comma, Cost.<sup>15</sup>);
- le leggi che istituiscono e disciplinano le **Autorità di garanzia e di vigilanza**<sup>16</sup>;
- le leggi in materia di **tutela delle minoranze linguistiche**(lett. f)).

**Il procedimento "a prevalenza Camera"**, definito come procedimento "normale" di esame e di approvazione delle leggi dal **terzo comma** dell'art. 70 Cost. riformulato, comporta che la generalità dei progetti di legge ordinaria sia esaminata e approvata **in prima lettura dalla Camera dei deputati**. Il testo è quindi trasmesso al Senato federale della Repubblica.

Quest'ultimo ha facoltà di esaminare il testo approvato dalla Camera, ma solo se ne faccia **richiesta** almeno **un quinto dei suoi componenti**. L'esame deve ultimarsi **entro trenta giorni** dalla trasmissione: tale termine è ridotto alla metà

<sup>13</sup> "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

<sup>14</sup> "Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra".

<sup>15</sup> "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione".

<sup>16</sup> Tramite il richiamo alle leggi regolatrici, le **Autorità indipendenti** trovano un'esplicita menzione (e un riconoscimento) nella Carta costituzionale. Il testo di riforma della Parte II della Costituzione approvato nella XIV legislatura prevedeva in un apposito articolo (art. 98-bis Cost.) la figura delle Autorità indipendenti.

per i disegni di legge di conversione di decreti-legge, ed è finalizzato all'eventuale approvazione di **modifiche**.

Qualora il Senato federale non avvii l'esame o, comunque, non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed il testo approvato dalla Camera in prima (e unica) lettura è promulgato dal Capo dello Stato (salva la facoltà di rinvio ex art. 74 Cost.) e pubblicato.

Quando invece il Senato federale abbia approvato modifiche, il testo è nuovamente sottoposto all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta **pronunciarsi in via definitiva**. Dalla formulazione del comma si desume che oggetto del secondo esame non è l'intero testo, ma le sole modificazioni approvate dal Senato federale, sulle ciascuna delle quali la Camera è presumibilmente chiamata a pronunciarsi con distinte deliberazioni.

Il testo non esplicita se la Camera debba limitarsi ad **confermare o respingere le** modifiche approvate dal Senato federale, ovvero se possa **incidere** su di esse modificandole, senza comunque introdurre di nuove (peraltro, il discrimine tra una modifica molto penetrante e l'introduzione di una nuova modifica può essere di non univoca interpretazione).

L'espressione "in via definitiva" sembra in ogni caso escludere l'eventualità di un ulteriore passaggio presso l'altro ramo del Parlamento; la legge così approvata è dunque avviata alla promulgazione e pubblicazione.

Una variante del procedimento, volta a valorizzare il ruolo del Senato federale, è prevista dal secondo periodo del comma: se le deliberazioni modificative riguardano determinate materie di precipuo interesse regionale, ad esse è attribuita un'efficacia per dir così "rinforzata": la Camera può in tali casi discostarsi da quanto il Senato federale ha deliberato solo votando **a maggioranza assoluta dei propri componenti**.

Le materie su cui tale maggioranza qualificata è richiesta sono le seguenti:

- il **conferimento di funzioni amministrative** ai diversi livelli di governo previsto dall'art. 118, comma secondo, Cost. e il **coordinamento dell'attività amministrativa** tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali di cui all'art. 118, comma terzo, Cost.;
- l'istituzione di un **fondo perequativo** per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, comma terzo, Cost. quale strumento volto a realizzare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali;
- la destinazione da parte dello Stato di **risorse aggiuntive** e l'effettuazione di **interventi speciali** in favore di determinati enti territoriali (art. 119, comma quinto, Cost.) al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo

esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni;

- la definizione dei **principi generali** relativi all'attribuzione del **patrimonio delle Regioni e degli enti locali** (art. 119, comma sesto, Cost.).

**Il procedimento "a prima lettura Senato"** è riservato unicamente alle leggi statali "che **hanno lo scopo di determinare** i principi fondamentali" nelle materie rientranti nella **competenza legislativa concorrente** tra Stato e Regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

I relativi progetti di legge sono **individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro**, per essere assegnati al Senato federale della Repubblica che, dunque, li esamina sempre **in prima lettura**.

Il testo esaminato ed eventualmente emendato dal Senato federale è trasmesso, dopo l'approvazione, alla Camera dei deputati, alla quale spetta l'**esame in seconda lettura** e l'approvazione in via **definitiva** (è dunque esclusa ogni ipotesi di "navette").

Nel corso di tale esame la Camera può certamente modificare il testo approvato dal Senato federale: ma qualsiasi emendamento dovrà essere approvato **a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea**.

Così (e non nel senso che la maggioranza qualificata sia richiesta nel solo voto finale) sembra di doversi interpretare l'espressione "può apportare modifiche solo a maggioranza assoluta". Ciò esige indubbiamente un più alto grado di impegno al Governo e alla sua maggioranza che volessero apportare modifiche sostanziali al testo formato ed approvato dal Senato federale.

Appare in particolare presumibile che le iniziative legislative di più ampia portata debbano risultare escluse dall'assegnazione ai sensi del secondo comma dell'art. 70 e che la norma intenda destinare a questa particolare procedura non ogni disegno di legge che contenga, tra le altre disposizioni, uno o più principi fondamentali, bensì i progetti di legge preposti o destinati a definire un *corpus* di principi fondamentali in un dato settore (quelli, in altre parole, che la dottrina definiva in passato "leggi-cornice").



### 3. La riforma del bicameralismo nella XIV legislatura: il testo sottoposto a *referendum* popolare

#### 3.1. In generale

Nella XIV legislatura, le Camere hanno approvato, con due successive deliberazioni, secondo la procedura dell'art. 138 Cost., una legge costituzionale, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005.

La legge non è stata tuttavia promulgata e non è entrata in vigore, essendo stata richiesta la sottoposizione a ***referendum popolare***, ai sensi del citato art. 138 Cost..

Il *referendum* si è svolto nei giorni **25 e 26 giugno 2006**, con esito **non favorevole** all'approvazione della legge costituzionale.

Il testo di riforma costituzionale, in tema di **bicameralismo**, abbandona il sistema del c.d. bicameralismo "perfetto" e introduce significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni.

Viene comunque confermata la scelta fondamentale per un **sistema bicamerale**, formato da due Camere di eguale legittimazione ed entrambe partecipanti al procedimento legislativo, introducendo per il Senato la denominazione di "**Senato federale della Repubblica**".

Tale organo connota la scelta in senso federalista del progetto di riforma, realizzando il raccordo tra le potestà legislative e normative delle autonomie e dello Stato e assicurando la partecipazione del sistema politico territoriale alle funzioni "alte" dell'ordinamento costituzionale<sup>17</sup>.

Solo la **Camera**, eletta per cinque anni, è titolare del **rapporto di fiducia** con il governo, in particolare con il Primo ministro, e **può essere sciolta anticipatamente** su richiesta del Primo ministro.

Il testo di riforma costituzionale integra nell'organizzazione del Parlamento l'**Assemblea della Repubblica**, che si presenta come un organo diverso e nuovo, per composizione e funzioni, rispetto alla riunione in seduta comune delle due Camere (che resta immutata nel secondo comma dell'art. 55 Cost.), e rappresenta un'evoluzione in senso federalista del Parlamento in seduta comune

---

<sup>17</sup> Il testo utilizza l'aggettivo "federale" in una sola altra occasione: per qualificare un principio unificante del nuovo assetto costituzionale, *l'unità federale della Repubblica* della quale è garante il Presidente della Repubblica (nel testo novellato dell'art. 87, primo comma, Cost:).



integrato dai delegati regionali, ai fini dell'elezione del Presidente della Repubblica.

### **3.2. La Camera dei deputati: composizione ed elezione**

Il numero dei componenti della Camera è ridotto a **518**, di cui **500** eletti nelle circoscrizioni del territorio nazionale e **18** eletti nella Circoscrizione estero. La **riduzione** del numero dei deputati è operativa solo dalla **seconda legislatura successiva** all'entrata in vigore della riforma.

Rispetto al sistema vigente, aumenta il numero degli eletti nella Circoscrizione estero, soppressa per il Senato, nonché, per la riduzione complessiva dei parlamentari, il peso della componente estera (dall'1,9% al 2,3%).

La composizione della Camera è integrata, inoltre, dalla nuova figura dei **deputati di diritto e a vita**, che sostituiscono gli attuali senatori di diritto e a vita.

Si tratta, come nell'attuale art. 59

- degli *ex* Presidenti della Repubblica (deputati di diritto e a vita, salvo rinunzia);
- dei deputati a vita nominati dal Presidente della Repubblica in quanto "cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

L'unica differenza rispetto agli attuali senatori a vita consiste nel numero massimo complessivo dei deputati di nomina presidenziale, limitato a **tre** (in luogo degli attuali cinque senatori a vita).

Non viene modificata la disciplina dell'elettorato attivo, per il quale resta il "suffragio universale e diretto"; quanto all'**elettorato passivo**, l'età minima per essere eletti si abbassa **da 25 a 21 anni**.

Viene confermato anche il principio proporzionale della rappresentanza in rapporto alla distribuzione della popolazione, tramite la regola di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni (questa è soltanto adattata al nuovo numero dei deputati eletti, 500).

La durata della Camera dei deputati resta confermata in **cinque anni** ed è confermato anche il principio secondo il quale quella durata può essere **prorogata** soltanto con legge ed in caso di guerra.

La disciplina sulla proroga è estesa **ai consigli ed assemblee regionali, e ai consigli delle due Province autonome** nonché – conseguentemente – alla composizione del Senato federale (la durata in carica dei senatori è infatti collegata, nel nuovo sistema, a quella dei consigli delle Regioni in cui sono eletti: v. *infra*) (nuovo art. 60, terzo comma).

Come nel testo attuale, il **sistema di elezione** delle Camere non viene disciplinato a livello costituzionale.

Il progetto di riforma costituzionale introduce però una nuova forma di governo, caratterizzata da un significativo **rafforzamento del potere esecutivo** e, in particolare, del Presidente del Consiglio dei ministri, che muta, non a caso, la denominazione in quella di **Primo ministro**.

Il nuovo art. 92 Cost., rinviando alla legge ordinaria la definizione del sistema elettorale coerente con la nuova forma di governo, stabilisce che essa “disciplina l’elezione dei deputati in modo da **favorire** la formazione di **una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro**”. Entra così in Costituzione il principio cardine che dovrà conformare la legge elettorale alla nuova forma di governo, per lo **stretto nesso** che il nuovo art. 92 pone fra la **candidatura alla carica di Primo ministro** e le **candidature** all’elezione della **Camera dei deputati**.

### ***3.3. Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione***

#### **I caratteri “federali” del Senato**

La connotazione in senso federalista del Senato non è esclusivamente (né primariamente) ricondotta alla composizione dell’organo, quanto piuttosto alla connessione operata tra la formazione di esso e la formazione (elezione) dei Consigli regionali. Le funzioni ed i poteri del Senato federale si riconnettono, invece, alla ripartizione tra Stato e Regioni delle potestà legislative presente nell’art. 117 Cost., e all’introduzione della nuova forma di governo.

Il nuovo testo dell’art. 57 Cost. stabilisce che il Senato federale è composto di **252** senatori (in luogo degli attuali **315**). Non è più prevista, in quanto non ritenuta conforme alla nuova natura dell’organo, l’elezione di senatori nella circoscrizione Estero, né l’esistenza di senatori a vita, ma una disposizione transitoria (art. 53, co. 15 della legge) assicura comunque la permanenza in carica presso il Senato federale di tutti i senatori a vita presenti alla data di costituzione di quest’ultimo.

Il Senato federale è dunque interamente composto da senatori eletti a suffragio universale e diretto, “**su** base regionale”: si conferma, quanto a quest’ultimo punto, la scelta effettuata dal vigente art. 57 Cost. (la modifica formale dell’originario “**a** base regionale” acquista valore per le altre disposizioni che connotano la scelta di tale base: v. *infra*).

In ciascuna Regione, inoltre, i senatori sono eletti **contestualmente all’elezione del rispettivo consiglio regionale** (o provinciale, per le Province autonome di Trento e di Bolzano). Tale contestualità (su cui più diffusamente

*infra*), la disciplina dell'elettorato passivo e taluni principi imposti alla futura legge elettorale mirano a determinare nella elezione dei senatori una connessione tra il sistema politico delle Regioni ed il sistema politico nazionale, che il testo in esame sintetizza nel terzo comma del nuovo art. 57 Cost., ove dispone che "l'elezione del Senato federale della Repubblica è disciplinata con legge dello Stato, che **garantisce la rappresentanza territoriale** da parte dei senatori".

Quanto all'elettorato passivo, in ciascuna Regione sono eleggibili a senatore gli elettori che abbiano compiuto i **25 (non più 40) anni** di età e rispondano ad **uno** dei seguenti requisiti:

- abbiano ricoperto o ricoprono **cariche pubbliche elettive** in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione;
- siano stati eletti **deputati o senatori** nella Regione;
- **risiedano** nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

**Partecipano** inoltre ai lavori del Senato federale, ma senza diritto di voto, **rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali**, scelti all'inizio di ogni legislatura regionale in numero di due per ogni Regione o Provincia autonoma: un rappresentante eletto dal consiglio regionale o provinciale e un sindaco o presidente di provincia o di città metropolitana eletto dal Consiglio delle autonomie locali.

Il Senato federale è, per altro verso, **integrato dai Presidenti delle Giunte** delle Regioni e delle Province autonome in occasione dell'elezione di **quattro giudici della Corte costituzionale** (nuovo art. 135, primo comma, Cost.).

I rapporti tra Senato federale ed autonomie territoriali connotano fortemente anche l'organizzazione e le attività del Senato federale:

- in primo luogo, le deliberazioni del Senato federale non sono valide se non sono presenti i **senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni** (nuovo testo dell'art. 64, terzo comma, Cost.);
- un apposito nuovo articolo (il 127-*ter*), inserito nel Titolo V della Parte II della Costituzione è dedicato al **coordinamento interistituzionale** da parte del Senato. Fatte salve le competenze amministrative delle Conferenze Stato-autonomie (di cui all'art. 118, terzo comma), l'articolo prevede che: un'apposita **legge dello Stato**, adottata con procedimento bicamerale, promuova e disciplini il **coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e le Regioni e gli enti locali**; il regolamento del Senato federale garantisce rapporti di **reciproca informazione e collaborazione** tra i senatori e i rappresentanti degli enti territoriali; i **senatori** possono poi essere **sentiti**, ogni volta che lo richiedono, dal Consiglio o Assemblea della Regione ovvero dal Consiglio della Provincia autonoma in cui sono stati eletti con le modalità e nei casi previsti dai rispettivi regolamenti;
- ogni consiglio regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali, può esprimere **parere** al Senato federale (con le modalità e nei termini previsti

dal regolamento di questo) **sui disegni di legge** in cui tale ramo del Parlamento ha competenza primaria ex art. 70, secondo comma, Cost., cioè sui disegni di legge che fissano i **principi fondamentali** nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

- o il Senato federale esprime **parere** sullo **scioglimento autoritativo** del Consiglio regionale e sulla rimozione del Presidente della Giunta regionale (art. 126, primo comma e 72, sesto comma, Cost.).

Contestualmente scompare dalla Costituzione il riferimento alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Una particolare rilevanza è inoltre attribuita alle proposte di legge di **iniziativa delle Regioni** e delle **Province** autonome, disponendo che esse sono poste all'ordine del giorno della Camera competente (il riferimento qui è a entrambe le Camere) nei termini stabiliti dal proprio regolamento, con priorità per quelle adottate da più Regioni o Province autonome in coordinamento tra di loro (art. 72, settimo comma, Cost.).

A fronte di questi elementi, volti a rafforzare il raccordo tra organo elettivo nazionale e rappresentanza locale, si pone la riaffermazione del **divieto di mandato imperativo** del riscritto articolo 67 Cost, secondo la quale “*ogni deputato e ogni senatore* rappresenta la Nazione **e la Repubblica** ed esercita le *proprie* funzioni senza vincolo di mandato.

Si è dunque ritenuto che la scelta del “federalismo delle competenze” e la legittimazione elettiva diretta dei senatori consentano di conciliare la rappresentanza “territoriale da parte dei senatori” (art. 57, terzo comma, Cost.) con la rappresentanza della Nazione e della Repubblica “senza vincolo di mandato” (art. 67 Cost.).

Né l'elezione di ciascun senatore dipende o è rimessa direttamente ad un organo, o a componenti di un organo legislativo o esecutivo regionale o locale, né l'attività del Senato federale, o dei suoi membri è soggetta ad una qualche condizione o preclusione che derivi da quegli organi. Il sistema scelto fa nascere infatti la rappresentanza territoriale da parte dei senatori da condizioni personali dell'eletto (la residenza o le cariche elettive ricoperte) e dalla scelta del corpo elettorale (la circoscrizione e la contestualità).

Il nuovo testo dell'articolo, oltre a riferire quel principio distintamente a ciascun deputato e senatore, reca un ulteriore sdoppiamento dal significato non evidente, precisando che ogni deputato o senatore “**rappresenta la Nazione e la Repubblica**” (non più solo “la Nazione”).

### **3.4. L'elezione del Senato**

Il Senato è eletto **su base regionale**, il che equivale a dire che ciascuna Regione costituisce una circoscrizione elettorale, e che gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori.

Incidendo sull'**elettorato attivo**, il nuovo testo dell'art. 58 Cost. sopprime inoltre la differenza rispetto all'altra Camera fondata sulla soglia di età anagrafica del corpo elettorale (oggi fissata a 25 anni).

Ne consegue che il **corpo elettorale** che elegge i senatori del Senato federale verrà a coincidere con quello che elegge il consiglio regionale e il presidente della giunta regionale (nelle Regioni che conservano o scelgono questa forma di governo); tutti gli elettori della Regione saranno dunque chiamati ad eleggere, in una contestualità temporale, i senatori federali e gli organi della Regione.

Gli attuali criteri per la **ripartizione dei 252 seggi fra le Regioni** sono sostanzialmente confermati dal novellato art. 57: a ciascuna Regione è preventivamente assegnato un **numero minimo** di senatori; i restanti sono ripartiti fra le Regioni secondo il principio ed il metodo della rappresentanza **proporzionale** della popolazione residente (art. 57, quarto e quinto comma, Cost.). Alla Regione Valle d'Aosta è assegnato un senatore; due alla Regione Molise; nessun'altra Regione può avere un numero di senatori inferiore a **sei** (la Costituzione vigente ne prevede sette).

Il testo opera dunque una scelta sostanzialmente diversa da quanto previsto in altri ordinamenti federali, ove gli organi rappresentativi delle autonomie sono caratterizzati da una rappresentanza degli enti o delle comunità territoriali tendenzialmente paritaria (in numero di seggi) a prescindere dalle dimensioni di questi ultimi.

Analogamente a quanto previsto per la Camera, anche la riduzione del numero dei senatori avrebbe avuto effetto trascorsi cinque anni dalle prime elezioni del Senato federale medesimo.

Come già accennato, la natura "federale" del Senato è in gran parte affidata al requisito della **contestualità** tra l'elezione dei senatori e quella degli organi delle Regioni.

Una precedente versione dell'articolato delineava una contestualità c.d. "affievolita" tra elezione del Senato ed elezione dei consigli regionali, in base alla quale il periodico rinnovo del primo avrebbe comportato lo scioglimento e il rinnovo anche dei consigli che non avessero ancora concluso il loro mandato. In altre parole, in caso di scioglimento anticipato di un consiglio regionale la legge avrebbe stabilito la durata della successiva "consiliatura" così da consentire, ogni cinque anni, il contestuale rinnovo del Senato e di tutte le assemblee elettive regionali. Tale disciplina è stata sostanzialmente modificata dalla Camera nel corso dell'esame in Assemblea, in favore di una contestualità definita "forte".

Dunque, i 252 senatori sono eletti, in ciascuna Regione, contestualmente all'elezione del rispettivo consiglio regionale o dei consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano) (nuovo art. 57, secondo comma). I senatori eletti in ciascuna Regione o Provincia autonoma restano in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma (art. 60, secondo comma).

Ne consegue che **il Senato non ha più una durata predefinita** ma è soggetto a **rinnovi parziali**, più o meno ampi, in occasione del rinnovo dei singoli consigli regionali (o delle Province autonome). Il tradizionale concetto di "legislatura" non sembra più applicabile al Senato federale, che – non essendo oltretutto suscettibile di scioglimento per volontà del Primo ministro o del Presidente della Repubblica – assume in sostanza l'aspetto di un organo permanente.

In conformità a tale innovazione sono apportate modifiche ad altre parti del testo, e in particolare al terzo comma dell'art. 60 (sulla proroga della durata della Camera e dei Consigli regionali in caso di guerra: vedi *supra*), all'art. 61 (che riferisce alla sola Camera la disciplina sul rinnovo dell'organo e sulla *prorogatio*) e all'art. 63, ove si prevede che il regolamento del Senato federale disciplini le modalità di riordino, anche periodico, dell'Ufficio di Presidenza.

Specifiche disposizioni, recate in massima parte dal comma 4 dell'art. 53 del testo di legge costituzionale, regolano le modalità di elezione **in sede di prima applicazione** del nuovo assetto costituzionale.

In particolare, le prime elezioni del Senato denominato "federale" successive all'entrata in vigore della legge costituzionale hanno luogo contestualmente a quelle della Camera dei deputati; sono eleggibili gli elettori che hanno compiuto 40 anni di età; sono eletti 315 senatori, ma non viene eletto alcun senatore nella circoscrizione Estero (sono invece eletti 18 deputati nella medesima circoscrizione).

Le seconde elezioni del Senato federale si svolgono comunque cinque anni dopo le prime: esse danno luogo alla composizione del Senato prevista dall'art. 57 Cost. come modificato (252 senatori eletti in ciascuna Regione o Provincia autonoma); sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto i 25 anni di età; le elezioni si svolgono contestualmente a quelle di tutte le Assemblee o Consigli regionali o di Provincia autonoma, la durata dei quali è in conseguenza modificata *una tantum*.

### **3.5. Il procedimento legislativo**

Le modifiche apportate dal testo di legge costituzionale all'**articolo 70** della Costituzione sono dirette, unitamente a quelle riguardanti la composizione e le modalità di elezione del Senato, al **superamento del "bicameralismo perfetto"**, in virtù del quale ciascun progetto di legge deve essere approvato, in eguale testo, da entrambi i rami del Parlamento (nel testo vigente, l'art. 70 Cost. recita: "La funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere").

In linea generale, il testo di riforma costituzionale individua **più procedimenti di legislazione ordinaria**, modificando il procedimento bicamerale già previsto dall'attuale ordinamento e affiancando ad esso nuove tipologie di procedimento legislativo. A seguito dell'entrata in vigore della riforma, si configurerebbero infatti leggi statali:

- approvate con **procedimento monocamerale**, a seguito cioè di esame da parte di uno solo dei due rami del Parlamento (quello al quale è attribuita la competenza sulla relativa materia);
- approvate con **procedimento “a prevalenza monocamerale”**, a seguito dell'esercizio, da parte dell'altro ramo del Parlamento, della facoltà di **richiamare** presso di sé il progetto di legge e di proporvi modifiche (ferma restando la prevalenza della Camera competente in via primaria);
- approvate con **procedimento bicamerale**, procedimento per alcuni versi **semplificato**, per altri **più articolato** rispetto a quello vigente, e comunque con ambito di applicazione limitato a determinate materie, alle quali è riconosciuta una peculiare rilevanza.

Nell'ambito di tale ripartizione sono poi individuabili alcune varianti, che arricchiscono ulteriormente il quadro.

Resta poi **comunque fermo il procedimento di revisione costituzionale** di cui all'art. 138 Cost. (la cui formulazione, quanto all'esame parlamentare, resta immutata).

#### **Le leggi monocamerali o “a prevalenza monocamerale”**

A seguito della integrale riscrittura dell'art. 70 Cost., si introducono nell'ordinamento costituzionale, accanto alle leggi approvate con procedimento bicamerale, leggi a carattere monocamerale, approvate cioè da **uno solo** dei due rami del Parlamento, individuato di volta in volta in base all'**oggetto** del provvedimento. È prevista altresì la possibilità, per la Camera non competente *ratione materiae*, di richiamare presso di sé il disegno di legge e di **proporvi modifiche** sulle quali, comunque, deciderà definitivamente la Camera competente in via primaria.

Al fine di individuare la Camera competente, l'art. 70 fa riferimento all'**articolo 117** della Costituzione, con il quale viene delineato il nuovo riparto di competenze legislative Stato-Regioni:

- la **Camera** dei deputati (art. 70, primo comma) esamina i disegni di legge concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, quelle cioè nelle quali è riservata allo Stato la **potestà legislativa esclusiva**. Restano escluse alcune materie per le quali il comma terzo prevede espressamente il procedimento bicamerale (v. *infra*);
- il **Senato federale** della Repubblica (art. 70, secondo comma) approva i disegni di legge concernenti la determinazione dei **principi fondamentali**

nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, nelle quali la potestà legislativa dello Stato **concorre** con quella delle Regioni. Anche in questo caso fanno eccezione alcune materie, rimesse al procedimento bicamerale.

Come si è accennato, nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi monocamerali è prevista la facoltà, per la Camera non competente, di **proporre modifiche** al testo. Tale facoltà è esercitabile entro **trenta giorni** dall'approvazione da parte dell'altra Camera; sulle modifiche proposte dalla seconda Camera decide, comunque, in via definitiva, il ramo del Parlamento competente in via primaria.

Per i disegni di legge di **conversione dei decreti-legge**, il cui procedimento di approvazione è caratterizzato da ritmi più serrati in ragione della prevista decadenza *ex tunc* dei decreti in caso di mancata conversione entro sessanta giorni dalla pubblicazione, il termine di trenta giorni è **ridotto alla metà**.

La formulazione, propria sia del primo che del secondo comma dell'art. 70, secondo la quale la Camera che ha esercitato il richiamo può, entro trenta giorni, proporre modifiche, sulle quali l'altra Camera decide in via definitiva, non pare peraltro consentire di definire precisamente i confini dell'intervento della Camera cui spetta la competenza "primaria": non appare chiaro cioè se tale Camera debba limitarsi ad **approvare o respingere le proposte** di modifica avanzate dall'altra, ovvero se possa **incidere** su di esse, senza comunque introdurne di nuove.

Il sesto comma dell'art. 64 Cost. introduce, limitatamente ai progetti di legge su cui la competenza primaria è del Senato federale (art. 70, secondo comma), un ulteriore passaggio procedurale, attribuendo ad ogni **Consiglio o Assemblea regionale o Consiglio delle Province autonome, sentito il Consiglio delle autonomie locali**, la facoltà di esprimere un **parere**, secondo le modalità ed entro i termini stabiliti dal regolamento del Senato federale.

#### **L'intervento del Governo presso il Senato federale**

Prima di passare alla sintetica illustrazione del nuovo procedimento bicamerale, appare utile soffermarsi su quella che appare una variante del procedimento monocamerale "a prevalenza Senato" di cui all'art. 70, secondo comma, Cost..

Il quarto comma del nuovo art. 70 prevede la possibilità per il Primo ministro, per i soli disegni di legge sottoposti all'esame del Senato concernenti la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., di **dichiarare** che le modifiche proposte dal Governo medesimo sono **essenziali** per l'attuazione del suo programma: potere speculare, ma con differenti conseguenze che



tengono conto dell'assenza del rapporto fiduciario, alla posizione della questione di fiducia alla Camera (nuovo art. 94, secondo comma).

Più precisamente, la valutazione del Governo deve attenersi:

- all'**essenzialità** delle modifiche per l'**attuazione del programma** approvato dalla Camera;
- alla tutela delle **finalità di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.**. Tale formulazione rinvia ai presupposti che, ai sensi del comma citato, giustificano l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. Le finalità indicate possono dunque così enumerarsi: rispetto di norme e trattati **internazionali** o della normativa **comunitaria**; difesa dell'**incolumità** e della **sicurezza pubblica** da un pericolo grave; tutela dell'**unità giuridica** o dell'**unità economica** e, in particolare, tutela dei **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà).

A seguito di tale valutazione, **il Presidente della Repubblica** – verificati i presupposti costituzionali – **può autorizzare il Primo ministro** a esporre le proprie motivazioni in proposito al Senato, il quale decide entro trenta giorni.

Se il Senato non accoglie le modifiche proposte, il disegno di legge è **trasmesso alla Camera**, la quale decide in via definitiva su di esse (non, dunque, sull'intero provvedimento) **a maggioranza assoluta** dei suoi componenti. Non è indicato un termine per quest'ultima deliberazione. L'intervento del Governo su progetti di legge di competenza del Senato federale comporta dunque il passaggio alla Camera dei deputati della competenza ad approvare in via definitiva tali progetti; al tempo stesso, tale intervento comporta l'innalzamento del *quorum* necessario per l'approvazione di un disegno di legge (o, più precisamente, su parti di esso).

Il quinto comma precisa ulteriormente, in parte sovrapponendosi al disposto del quarto comma, le **condizioni** alle quali il Presidente della Repubblica autorizza l'intervento del Governo poc'anzi delineato. Tale autorizzazione può avere ad oggetto esclusivamente "le modifiche **proposte dal Governo ed approvate dalla Camera** dei deputati ai sensi del secondo periodo del secondo comma". Dalla formulazione del testo, sembra doversi desumere che le modifiche oggetto della dichiarazione del Primo ministro, autorizzata dal Capo dello Stato, debbano necessariamente aver formato oggetto di **previa deliberazione da parte della Camera dei deputati, su iniziativa del Governo**, in sede di formulazione delle proposte emendative sul testo approvato in prima lettura dal Senato (come appunto prevede l'art. 70, secondo comma, secondo periodo). Se così è, l'intervento del Governo al Senato potrebbe aver luogo solo nel corso dell'esame di questo in seconda lettura.

### Le leggi bicamerali

Accanto alle leggi monocamerali o a “prevalenza monocamerale” l’art. 70 Cost. prevede, nel nuovo comma terzo, **leggi bicamerali**: esse, data la rilevanza delle materie su cui intervengono, necessitano della approvazione sia della Camera dei deputati sia del Senato federale della Repubblica. Tuttavia, sempre in virtù dell’esigenza di accelerazione dei tempi di decisione parlamentare, il procedimento legislativo viene sensibilmente modificato. Al fine di evitare il fenomeno della *navette*, si prevede che, se un disegno di legge non è approvato, dopo una lettura, dalle due Camere nel medesimo testo, i **Presidenti** delle rispettive Assemblee **possono** convocare una **Commissione mista** composta da trenta deputati e trenta senatori, scelti secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo (definito “unificato”) da sottoporre al voto finale dei due rami del Parlamento entro i termini fissati dai Presidenti.

Ai sensi del terzo comma dell’art. 70, il **procedimento bicamerale** si applica all’esame dei disegni di legge concernenti le seguenti materie:

- determinazione dei **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.);
- legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di **comuni, province e città metropolitane** (art. 117, secondo comma lett. *p*));
- le materie di cui all’art. art. 119 Cost., dunque l’**autonomia finanziaria** di Regioni ed enti locali; l’istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale; gli interventi speciali a favore di determinati enti territoriali ex art. 119, quinto comma; i principi generali sul patrimonio di Regioni ed enti locali;
- l’esercizio del **potere sostitutivo** dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, secondo comma);
- il **sistema elettorale** per la Camera e per il Senato (fattispecie contemplata tra quelle di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *f*); v. anche art. 57, terzo comma);
- una serie di casi in cui la Costituzione fa **esplicito rinvio** alla legge dello Stato o della Repubblica, dei quali la norma fornisce l’elenco.
- **altre materie** previste in vari punti del nuovo testo costituzionale, nei quali si fa esplicito rinvio alla procedura di cui all’art. 70, terzo comma.

Si tratta delle seguenti:

- determinazione dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità con il mandato parlamentare (art. 65, primo comma);
- indennità spettante ai membri delle Camere (art. 69); si segnala che il secondo comma dell’articolo reca una riserva di legge concernente la **non**

**cumulabilità dell'indennità** parlamentare con indennità o emolumenti derivanti dalla titolarità di altre cariche elettive pubbliche;

- istituzione di Commissioni di inchiesta bicamerali (art. 82, secondo comma);
- disciplina delle Autorità indipendenti (art. 98-*bis*);
- istituzione della Conferenza Stato-Regioni, nonché sostegno alle forme associative tra Comuni piccoli o montani (art. 118, terzo ed ultimo comma);
- promozione del coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (fatte salve le competenze amministrative delle Conferenze: art. 127-*ter*, primo comma);
- istituzione di città metropolitane (art. 133, primo comma).

### **Le questioni di competenza**

Il sesto comma del nuovo art. 70 Cost. intende affrontare l'eventualità di potenziali incertezze e conflitti in tema di procedimenti legislativi e criteri di ripartizione delle competenze tra Camera e Senato federale. Esso dispone che le **questioni di competenza** che possono sorgere tra le due Camere sono **decise, d'intesa fra di loro, dai Presidenti delle due Assemblee**. Ad essi spetta pertanto, in virtù del ruolo di garanzia che ricoprono, potenziato, tra l'altro, dalla costituzionalizzazione delle modalità di elezione e dall'innalzamento del relativo *quorum*, il compito di stabilire in quale ambito, tra quelli individuati dall'art 117 Cost., collocare, sulla base dell'oggetto e del contenuto, un disegno o una proposta di legge di cui sia controversa la assegnazione.

È previsto altresì che i Presidenti possano deferire la decisione circa la competenza ad un **comitato paritetico**, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai Presidenti stessi sulla base del criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere.

La decisione adottata in tale sede, analogamente a quella assunta d'intesa dai Presidenti dei due rami del Parlamento, **non è sindacabile in alcuna sede**.

Al fine di ridurre incertezze e contenzioso, il testo precisa – nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 70 – che “un disegno di legge **non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi**”. I **criteri** per l'applicazione di tale principio sono rimessi ad **un'intesa tra i Presidenti delle Camere**, su proposta del Comitato e sulla base dei rispettivi regolamenti.

Nell'ambito della **disciplina transitoria** di cui all'art. 53 della legge costituzionale, l'ultimo periodo del comma 8 precisa che, fino alla determinazione dei criteri generali sopra indicati, compete al **Presidente di ciascuna Camera** verificare che un disegno di legge **non** contenga **disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi**.

### **Altre disposizioni procedurali**

In conseguenza delle modifiche che investono il procedimento legislativo, e in particolar modo della divisione di competenze tra Camera e Senato, modellata, come si è visto, sulla ripartizione effettuata dall'art. 117 e ss., vengono apportate innovazioni anche agli artt. 71, 72, 80 e 81.

In particolare, per quanto riguarda l'art. 71, si specifica che l'**iniziativa legislativa parlamentare** deve esercitarsi **nell'ambito delle competenze della Camera di appartenenza**: ciascun deputato o senatore, pertanto, potrà presentare proposte (o emendamenti) che attengono soltanto alle materie su cui la Camera di appartenenza può legiferare.

Le modifiche apportate all'art. 72, terzo comma, **limitano** tra l'altro l'applicabilità del **procedimento** di approvazione da parte delle Commissioni in **sede legislativa**, le cui modalità rimangono invariate, ai **solì disegni di legge** per i quali è richiesto il **procedimento bicamerale** (art. 70, terzo comma).

Viene inoltre integrato il comma secondo dell'art. 72, secondo il quale i regolamenti delle due Camere disciplinano modalità e termini entro cui **deve essere avviato l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare**.

Per quanto concerne il **Senato federale**, il sesto comma del novellato art. 72 specifica che è organizzato in **commissioni**, secondo le norme del proprio regolamento, e che è chiamato ad esprimere **parere** (sempre secondo le norme del proprio regolamento), ai fini dell'adozione del decreto di **scioglimento** di un Consiglio regionale o di rimozione di un Presidente di Giunta regionale (ai sensi dell'articolo 126, primo comma).

Per quanto concerne invece le proposte di legge di **iniziativa delle Regioni** e delle Province autonome, il settimo comma dello stesso articolo stabilisce che esse debbano essere **poste all'ordine del giorno** della Camera competente nei termini stabiliti dal proprio regolamento, con priorità per quelle adottate da **più Regioni o Province autonome in coordinamento tra di loro**. Quest'ultimo inciso sembra delineare una peculiare tipologia di iniziativa legislativa, il cui maggior "peso" politico-istituzionale trova riscontro in una particolare disciplina procedurale.

Va infine ricordata la **disposizione transitoria** di cui all'art. 53, co. 8, primo e secondo periodo, secondo cui le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della riforma continuano ad applicarsi fin quando non siano adeguate alla medesima, ad eccezione di quelle con essa incompatibili.

### **Il procedimento di revisione costituzionale**

Il testo di riforma costituzionale modifica infine l'art. 138 Cost., limitatamente alla disciplina concernente l'istituto del *referendum* popolare nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale. La modifica, sopprimendo il terzo

comma dell'art. 138, **rende sempre possibile il ricorso al *referendum***, anche nell'ipotesi in cui la legge costituzionale sia approvata in seconda deliberazione, da parte di ciascuna Camera, a maggioranza di due terzi dei componenti.

La modifica apportata appare sostanzialmente volta a favorire, rispetto al testo vigente, il ricorso al *referendum*, a prescindere dalla consistenza della maggioranza parlamentare che ha approvato la legge di revisione costituzionale.

## 4. La riforma del bicameralismo nella XIII legislatura: il testo della c.d. Commissione D'Alema

### 4.1. In generale

Il testo della riforma previsto dalla c.d. Commissione D'Alema modifica profondamente il sistema del bicameralismo paritario accolto dalla vigente Costituzione introducendo un regime di **bicameralismo**, imperniato su una "Camera politica" e una "Camera delle garanzie", **differenziato** per la funzione legislativa, in quanto in essa il Senato ha poteri pari a quelli della Camera solo in determinate materie, e per il ruolo nel **rapporto fiduciario** con il Governo, riservato alla sola Camera dei deputati.

Dal punto di vista della costituzione degli organi, per i componenti di **entrambe le Camere** è prevista la **diretta elezione** da parte del corpo elettorale ed entrambe hanno la stessa durata. Tuttavia, poiché solo la Camera è titolare del rapporto fiduciario con il Governo, solo essa può essere interessata dalle conseguenze di una crisi irreversibile del rapporto fiduciario e può essere sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica. Ciò significa che, mentre la legislatura del Senato è comunque destinata a durare cinque anni, quella della Camera può essere più breve, con possibilità di termini di legislatura "sfalsati" tra le due Camere.

Sotto il profilo delle **funzioni**, il Senato della Repubblica, come "Camera delle garanzie" si differenzia dalla Camera anche per i poteri di controllo, in quanto solo al Senato spetta la facoltà di istituire commissioni d'inchiesta provviste dei poteri dell'autorità giudiziaria e per le nomine, in tutti i casi in cui siano attribuite ad organi parlamentari dalla Costituzione o dalle leggi ordinarie, si prevede che spettino esclusivamente al Senato. Ad esso il testo riserva l'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale e dei componenti di nomina parlamentare dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa. Il Senato è anche competente in via esclusiva ad esprimere il parere sulle nomine di competenza del Governo.

### 4.2. Il Senato della Repubblica e la sua composizione

Il testo non configura una "camera delle autonomie territoriali" formata in secondo grado da rappresentanti degli enti territoriali, ma delinea il Senato come organo legittimato **direttamente** dal corpo elettorale.

Si prevede una consistente diminuzione del numero dei senatori, che è fissato direttamente dalla Costituzione in **200** membri, nonché **l'integrazione** con un eguale numero di **rappresentanti** delle regioni e degli enti locali, in occasione

delle deliberazioni rilevanti per il sistema delle autonomie (articolo 89), indicate come segue:

a) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province;

b) coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;

c) tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni;

d) autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento di beni demaniali alle Province, alle Regioni e allo Stato.

Pertanto, per l'esame delle leggi che interessano il sistema delle autonomie, il Senato delibera in **sessione speciale**, integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei senatori eletti nella medesima regione.

E' abolito l'istituto dei **senatori a vita** nominati dal Capo dello Stato. La riforma ha, pertanto, previsto esclusivamente la possibilità (già sancita peraltro dal primo comma dell'articolo 59 della Costituzione vigente), per gli ex Presidenti della Repubblica, di divenire senatori di diritto e a vita, salvo rinuncia.

La Commissione aveva approvato una norma transitoria che stabiliva che i senatori a vita già nominati, ai sensi dell'articolo 59 della Costituzione vigente, restassero comunque in carica, anche dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, ma tale norma è stata poi soppressa dalla Commissione, con l'accordo di rinviarne l'esame al momento della considerazione complessiva delle disposizioni transitorie.

#### **4.3. L'elezione del Senato**

Il Senato è "**eletto a base regionale**". Per l'**elettorato passivo**, si stabilisce che sono eleggibili a senatori gli elettori che abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età nel giorno delle elezioni (in luogo dei quaranta anni richiesti attualmente per l'eleggibilità al Senato). Non vi è invece previsione esplicita delle condizioni di età per l'esercizio dell'elettorato attivo (l'attuale art. 58 Cost. prevede infatti che, per l'elezione del Senato, siano elettori coloro che abbiano superato il venticinquesimo anno di età).

I seggi senatoriali sono ripartiti in proporzione alla popolazione regionale, garantendo comunque, ad ogni regione, l'attribuzione di quattro senatori. Valle d'Aosta e Molise hanno diritto rispettivamente ad uno e due senatori.

Le modalità per **l'elezione dei rappresentanti delle autonomie**, eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei relativi senatori, sono oggetto di riserva di legge sulla base dei seguenti principi:

- a. garanzia dell'equilibrio nella rappresentanza degli enti interessati;
- b. in ciascuna Regione i rappresentanti da inviare al Senato saranno eletti da tre collegi espressi rispettivamente dai consiglieri comunali, provinciali e regionali della Regione. Le rappresentanze dovranno essere formate sulla base "dei voti espressi per l'elezione dei consigli": non quindi in proporzione agli effettivi componenti di tali organi (che a norma delle leggi vigenti sono determinati sulla base del premio di maggioranza), ma in proporzione ai voti espressi per le diverse formazioni politiche;
- c. estensione ai membri "esterni" dell'insindacabilità ex art. 68, primo comma.

#### **4.4. La Camera dei deputati: composizione ed elezione**

Il progetto della Commissione (art. 78, primo comma) prevede **un numero minimo (quattrocento) e massimo (cinquecento) di componenti** della Camera dei deputati: entro questi limiti la determinazione del numero dei deputati è rinviata alla **legge**.

Si stabilisce, come requisito per l'eleggibilità alla Camera, l'aver compiuto i **ventuno anni** d'età entro il giorno delle elezioni.

#### **4.5. Il procedimento legislativo**

Nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, il progetto distingue **tre tipi** di procedimento.

Poiché la Camera "politica" è individuata nella sola Camera dei deputati, il **Senato** conserva **poteri paritari** nel **procedimento legislativo** solo per un limitato ambito di materie costituito da:

- a) organi costituzionali e di rilievo costituzionale;
- b) istituzione e disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza;
- c) elezioni nazionali ed europee;
- d) diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona;
- e) informazione, comunicazione radiotelevisiva;
- f) norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari e ordinamento delle giurisdizioni;
- g) concessione di amnistia e di indulto;



h) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Sono approvati dalle due Camere anche i progetti di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di delegazione legislativa quando riguardino le medesime materie. A tali casi di procedimento paritario vanno aggiunti quelli delle leggi oggetto di riserve previste dalla riforma.

Nel procedimento paritario i disegni di legge sono esaminati dalla Camera dei deputati, e, se approvati, sono trasmessi al Senato della Repubblica. Sono presentati al Senato i progetti di legge di iniziativa delle Assemblee regionali e di iniziativa popolare. Se la Camera che esamina per seconda tali disegni di legge li approva in un testo diverso da quello approvato dall'altra Camera, le disposizioni modificate sono assegnate a una **speciale Commissione** formata da un uguale numero di componenti delle due Camere nominati dai rispettivi Presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna Camera. Il testo adottato dalla Commissione speciale è sottoposto all'approvazione di ciascuna Camera con la sola votazione finale.

Per **tutte le altre materie**, riconducibili sostanzialmente alle materie di competenza dello Stato (elencate dall'art. 58 del testo di riforma) il procedimento legislativo si svolge e si conclude di norma alla Camera: è tuttavia data facoltà al Senato, a richiesta di un terzo dei suoi componenti presentata entro dieci giorni dalla trasmissione, di "**richiamo**" dei progetti approvati dalla Camera e di proposta di modifiche, sulle quali la decisione definitiva spetta alla Camera.

Per un **terzo ambito di materie** è infine previsto un **procedimento misto**: si tratta delle questioni per le quali la riforma prevede il **Senato** in **sessione speciale**, integrato con la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie. I progetti di legge ricadenti in tale ambito sono necessariamente (senza quindi che vi sia bisogno del "richiamo") trasmessi ad approvati dal Senato, che delibera nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie. Qualora tuttavia il Senato "integrato" introduca modifiche, spetta alla Camera deliberare su di esse in via definitiva qualora riguardino: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province; tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni.

## 5. La riforma del bicameralismo nella XII legislatura: il progetto di revisione costituzionale del c.d. Comitato Speroni

### 5.1. In generale

La riforma in senso federalistico elaborata nel progetto di revisione costituzionale proposto dal Comitato Speroni propone un modello di **bicameralismo differenziato** nel quale le due Camere differiscono per composizione e funzioni.

Dal punto di vista della **costituzione degli organi**, mentre la Camera dei deputati continua ad essere eletta a suffragio universale e diretto, la composizione del Senato della Repubblica viene resa espressiva delle autonomie territoriali. Sono in proposito definite due ipotesi: nella prima il Senato è composto per metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei comuni e delle province eletti in modo indiretto secondo modalità stabilite con legge statale; nella seconda ipotesi il Senato della Repubblica è composto da membri dei governi regionali.

Per quanto riguarda le **funzioni**, la possibilità di votare mozioni di **sfiducia** al Governo appartiene esclusivamente alla Camera dei deputati, in quanto unica Camera propriamente politica, direttamente legittimata dal voto popolare. Ma il bicameralismo differenziato della proposta elaborata dal Comitato prevede anche una differenziata partecipazione delle due Camere all'esercizio della **funzione legislativa**. In una fascia significativa di ipotesi espressamente indicate, il relativo procedimento è paritario; in tutti gli altri casi, la funzione legislativa è attribuita, nel suo momento deliberativo, alla sola Camera, mentre al Senato permane un potere di controllo da esercitarsi in tempi brevi mediante rinvio della legge alla Camera. Il progetto di riforma prevede, altresì, una specializzazione del Senato in ordine alla **funzione ispettiva e di vigilanza parlamentare** sull'attività dell'esecutivo e sull'esecuzione delle leggi.

### 5.2. Il Senato della Repubblica e la sua composizione

Il Senato della Repubblica, come anticipato, assume una struttura federalistica, proposta in due versioni.

Nella **prima soluzione** proposta, che ricalca in gran parte il modello del *Bundesrat* tedesco, il Senato è concepito come una Camera permanente, composta da **membri delegati dai governi regionali**, che li nominano e li revocano. Il numero dei membri-delegati per ogni regione viene fissato contemperando il principio di eguaglianza tra tutte le regioni con l'opposto

principio dell'attribuzione di delegati in rapporto alla popolazione. Pertanto, salvo la Valle D'Aosta e il Molise che ne hanno uno, partendo da una base minima di tre voti per ogni Regione fino a tre milioni di abitanti, le regioni con più di tre milioni di abitanti ne hanno cinque, quelle con più di cinque milioni ne hanno sette; quelle con più di otto milioni di abitanti ne hanno nove.

I membri indicati dalle singole regioni sono delegati dai Governi regionali, che li nominano e li revocano e sono vincolati alle istruzioni del Governo regionale; pertanto, i voti di una Regione nel Senato possono essere dati soltanto unitariamente e soltanto da membri presenti o da loro sostituiti. In questo modello, i membri del Senato hanno il diritto di assistere alle sedute della Camera e delle sue Commissioni e di essere sentiti ogni volta che lo richiedano.

Nella **seconda soluzione**, il Senato è composto per metà dei suoi componenti da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei Comuni e delle Province: tutti i rappresentanti che siedono nel Senato sono eletti in modo indiretto.

La rappresentanza delle Regioni è prevista in termini analoghi a quanto stabilito nella configurazione della prima versione. I Comuni e le Province hanno un numero di rappresentanti pari a quello della Regione di appartenenza: pertanto, in questa seconda versione il Senato avrebbe una composizione doppia rispetto alla prima versione. Le **modalità di elezione indiretta** di tali rappresentanti sono demandate ad una legge dello Stato (bicamerale e, nella prima applicazione, della sola Camera dei deputati). Tale versione si completa con la previsione del rinnovo del Senato ogni **due anni**, a fronte della ordinaria durata quinquennale della Camera.

In ogni caso, in entrambe le due configurazioni del Senato è soppressa la categoria dei **senatori a vita** prevista dall'attuale articolo 59 Cost.

### ***5.3. La Camera dei deputati: composizione ed elezione***

L'articolo 56 della Costituzione non è oggetto di revisione nel progetto elaborato dal Comitato.

### ***5.4. Il procedimento legislativo***

In materia di esercizio della funzione legislativa, il progetto di riforma prevede che siano esaminati ed approvati in identico testo da entrambe le Camere (**leggi bicamerali**): i disegni di legge costituzionale ed elettorale, quelli concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, quelli che prevedono misure restrittive della libertà personale, quelli relativi alla tutela delle minoranze linguistiche, quelli di attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione,

quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e quelli recanti misure anticongiunturali per il riequilibrio economico generale dello Stato e per la concessione di aiuti finanziari alle regioni.

Per i disegni di legge diversi da quelli ora indicati, **la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati**. Tuttavia il Governo o un quinto dei componenti del Senato della Repubblica possono chiedere, entro quindici giorni dalla approvazione di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il disegno di legge con osservazioni e proposte alla Camera dei deputati, che si pronuncia in via definitiva entro trenta giorni. In caso di un disegno di legge dichiarato urgente i termini suddetti si intendono ridotti della metà.

L'articolo 72 della Costituzione viene inoltre riformulato in modo da disciplinare i procedimenti abbreviati per i disegni di leggi dichiarati urgenti a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e la procedura in sede redigente.

Per quanto concerne le **attività di controllo parlamentare**, l'articolo 82 Cost., come riformulato, intesta alla Camera in via esclusiva la funzione di inchiesta, mentre il Senato è chiamato a vigilare oltre che sull'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali e sull'attuazione delle politiche comunitarie, anche: sull'attuazione e l'efficacia delle leggi; sulle nomine pubbliche in organi o enti con funzioni di garanzia; sul finanziamento degli enti pubblici; sull'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei Conti.



## **6. La riforma del bicameralismo nella XI legislatura: il progetto di revisione costituzionale della c.d. Commissione De Mita - Iotti**

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (c.d. **Commissione De Mita-Iotti**), pur presentando un progetto di riforma costituzionale, non è pervenuta ad approvare un'ipotesi di revisione degli articoli della Costituzione riguardanti la struttura del Parlamento e in particolare la sua attuale articolazione in due Camere dotate di identici poteri.

Nella relazione del Presidente della Commissione, Nilde Iotti, si legge che il progetto presentato dalla Commissione è incompiuto per quanto riguarda la riforma del Parlamento a causa della difficoltà di trovare soluzioni tali da ottenere il consenso del maggior numero di forze politiche. La relazione prosegue rilevando che «si era vicini ad un accordo per quanto riguarda la diminuzione del numero dei membri della Camera da 600 a 400 e del Senato da 315 a 200 e per una certa distinzione dei compiti fra le due Camere. Non si è invece manifestato alcun accordo su una ipotesi di composizione mista del Senato, per metà eletto a suffragio universale e diretto, per metà costituito dai presidenti delle giunte regionali e in caso di grandi regioni anche da consiglieri di maggioranza e di minoranza eletti dal consiglio regionale». Pertanto, la Commissione ha ritenuto di non affrontare il tema della riforma del bicameralismo.

La Commissione ha peraltro approvato la revisione dell'art. 60 Cost, portando da cinque a quattro anni la durata delle due Camere e ha previsto la funzione delle Camere di l'elezione del Primo ministro. Il nuovo testo dell'art. 92 Cost. approvato dalla Commissione dispone l'elezione da parte del Parlamento, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti, a maggioranza assoluta dei componenti, anche con successive votazioni; se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato ottiene la maggioranza prescritta, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica e, in caso di mancata elezione di tale candidato. La commissione ha inoltre introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva e ha previsto il potere delle Camere di acquisire, anche al di fuori delle inchieste, atti, documenti e informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale.



## **7. La riforma del bicameralismo nella X legislatura: il progetto di legge A.C. 4887 e abb.-A**

### ***7.1. In generale***

Il progetto di revisione costituzionale, dapprima approvato dal Senato e poi, con modifiche, in testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (**A.C. 4887 e abb.-A**), propone di modificare il sistema di "bicameralismo perfetto" disciplinato dagli artt. 70 e 72 della Costituzione nella parte in cui prevede la necessaria approvazione in identico testo di tutti i progetti di legge da parte di entrambe le Camere.

A tale previsione il testo di riforma propone di sostituire una diversa soluzione procedimentale, ispirata al cosiddetto "**principio della culla**", in base al quale i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola camera, quella presso la quale sono presentati. L'affermazione di tale principio è accompagnata dalla rideterminazione del confine tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, con la conseguente introduzione della categoria delle leggi organiche (individuate come le leggi destinate a fissare i principi limite della potestà legislativa regionale concorrente).

Il nuovo riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni è posto a fondamento del criterio distintivo delle attribuzioni di ciascun ramo del Parlamento. Pertanto, la riforma assegna alla Camera dei deputati la "culla" delle leggi dello Stato e al Senato della Repubblica la "culla" delle leggi organiche.

Solo per alcune categorie di leggi si conserva il procedimento di discussione ed approvazione collettiva di entrambi i rami del Parlamento (leggi bicamerali).

La proposta di riforma, invece, conserva, come si legge nella relazione per l'Assemblea, la "pari legittimazione democratica e la pari dignità politica delle due Camere", confermando la **formazione di ambedue le Camere per elezione diretta** (nella struttura propria della Costituzione del 1948), nonché **l'attribuzione a ciascuna di esse della potestà di conferire e di revocare la fiducia politica al Governo**.

### ***7.2. La distinzione funzionale tra i due rami del Parlamento***

La proposta di riforma approvata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera affianca alla semplificazione procedurale introdotta con il "principio della culla" una **differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra Stato-Regioni**.

Il nuovo testo dell'art. 72 della Costituzione approvato dalla Commissione prevede infatti che la presentazione dei progetti di legge nelle materie riservate alla competenza normativa dello Stato avvenga in ogni caso presso la Camera



dei deputati, che procede quindi per prima al relativo esame, mentre i progetti di legge organica che fissano i principi fondamentali cui si dovranno attenere le regioni nella disciplina delle materie riservate alla loro competenza legislativa saranno esaminati in prima istanza dal Senato.

All'altra Camera rimane riservata la facoltà di richiedere con deliberazione assunta a maggioranza semplice, il **riesame del testo approvato**; qualora la richiesta di riesame non venga deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intende definitivamente approvato. Qualora invece venga deliberata la richiesta di riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni, ma con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, può essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere in identico testo, o manchi una richiesta di riesame nei termini sopra illustrati.

La procedura descritta si applica a tutti i progetti di legge tranne quelli riguardanti una serie di materie tassativamente elencate dalla nuova formulazione dell'art. 72 Cost.: leggi di revisione costituzionale leggi elettorali bilanci di previsione e consuntivi, autorizzazioni a ratificare trattati ed accordi internazionale di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale. Le **leggi** riguardanti tali materie continueranno ad essere necessariamente **bicamerali**: per la loro approvazione dovrà cioè in ogni caso intervenire l'esame sia della Camera sia del Senato.

Si introduce in tal modo un principio di tendenziale specializzazione nella competenza normativa dei due rami del Parlamento, temperato dalla previsione di alcune categorie di leggi necessariamente bicamerali e dalla possibilità del "richiamo" dei progetti approvati da una Camera da parte dell'altra: al Senato spetta dunque in sostanza l'esame delle leggi di principio che hanno come destinatarie le regioni, alla Camera l'esame di tutte le altre leggi dello Stato.

Un'altra innovazione proposta dal progetto di revisione costituzionale è rappresentata dalla riformulazione dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost. che, nel confermare la possibilità del decentramento legislativo in Commissione, prevede tuttavia che i progetti di legge deliberati dalle Commissioni siano approvati articolo per articolo e con votazione finale dall'Assemblea della rispettiva Camera: viene così meno la possibilità di approvare un progetto di legge interamente in Commissione, in sede legislativa. Correlativamente si innalza il quorum dei parlamentari necessario per ottenere il "richiamo" in Assemblea di un progetto di legge già in esame presso una commissione: da un quinto dei componenti della Commissione e da un decimo di quelli dell'Assemblea si passa rispettivamente a un terzo e a un quinto.

Correlata alla distinzione nel campo dell'esercizio della potestà legislativa è il correttivo previsto per la **potestà di inchiesta**. L'articolo 82 Cost. è modificato prevedendo che, qualora l'inchiesta sia disposta per legge, il relativo progetto

viene presentato alla Camera che riceve i progetti di legge nella materia sulla quale verte l'inchiesta. Pertanto, ciascuna Camera non può assumere la relativa iniziativa legislativa nelle materie rimesse all'attribuzione prevalente dell'altra Camera.



## **8. La riforma del bicameralismo nella IX legislatura: la relazione della c.d. Commissione Bozzi**

### **8.1. In generale**

Nel corso della **VIII legislatura** (sedute del 14 aprile 1983), la Camera e il Senato hanno approvato **due** analoghi **documenti di indirizzo** (una risoluzione alla Camera, un ordine del giorno al Senato), con i quali deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative. L'anticipato scioglimento delle Camere ha impedito di dare attuazione a tali deliberazioni; ma nella **IX legislatura**, nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera che il Senato hanno approvato **mozioni di analogo contenuto** con le quali veniva rinnovata la precedente deliberazione.

Si prevedeva in particolare la **costituzione**, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una **Commissione speciale di venti membri**, provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite dovevano quindi formare una Commissione bicamerale avente il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa".

La **Commissione, presieduta** dal deputato **Aldo Bozzi**, ha presentato la propria **relazione conclusiva** il 29 gennaio 1985.

La relazione formula specificamente le proposte di revisione costituzionale e legislativa per le quali si era manifestato in seno alla Commissione un ampio consenso e riferisce le posizioni differenziate o dissenzienti sui punti per i quali un tale consenso era mancato. Nel complesso, la relazione prevede la revisione di 44 articoli della Costituzione.

### **8.2. Camera e Senato: composizione ed elezione**

Il progetto di riforma approvato dalla cd. Commissione Bozzi prevede una **riduzione del numero dei deputati e dei senatori**, in merito alla quale erano state presentate numerose proposte non formalizzate nel testo degli articoli 56 e 57 (nei quali l'indicazione del numero dei deputati e senatori è lasciato in sospeso, con l'uso dei puntini di sospensione).

La relazione riporta al riguardo le due principali ipotesi emerse nel corso dei lavori. La prima tende ad instaurare un **rapporto tra il numero dei parlamentari**

**e la popolazione**, prevedendo, ad esempio, l'elezione di un deputato ogni 110mila abitanti o frazione superiore a 55mila e di un senatore ogni 200mila abitanti o frazione superiore a 100mila, da calcolare, per i senatori, nell'ambito di ciascuna regione (in applicazione di tali criteri, sulla base della popolazione del tempo, la Camera sarebbe stata composta da 514 deputati, mentre i senatori elettivi sarebbero stati 282). Nell'ambito di questa prima ipotesi, è altresì considerato il criterio alternativo della media della composizione delle "Camere basse" delle quattro grandi democrazie dell'Europa comunitaria (Italia, Francia, Gran Bretagna, Repubblica federale tedesca), media che si situa intorno ai 560 deputati, equivalenti in Italia a un rapporto di 1 a 100.000 tra deputati e popolazione.

La seconda ipotesi prospettata è quella di mantenere un **numero fisso** di deputati e senatori, più **ridotto** di quello vigente; le proposte in Commissione in tal senso prefigurano una Camera di 480-500 deputati e un Senato di 240-250 senatori elettivi.

A fini di coordinamento con il nuovo numero di deputati, viene modificato l'art. 56, prevedendo che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettui dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, in base all'ultimo censimento, per il numero dei seggi da assegnare (anziché per il numero fisso di 630).

Circa la disciplina dell'elettorato attivo, la relazione auspica la fissazione dell'**elettorato attivo per il Senato** al conseguimento della maggiore età, come per tutti gli altri diritti civili e politici, anche se il testo presentato non prevede una modifica in tal senso dell'art. 58.

Viene inoltre ampliato il novero dei **senatori** di diritto e **a vita**, includendovi, oltre agli ex Presidenti della Repubblica, anche chi è stato Presidente di una delle Camere per una legislatura o Presidente della Corte costituzionale per almeno tre anni.

Per i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, è introdotto un numero massimo complessivo pari a 8 (nuovo art. 57).

Infine, il nuovo testo dell'articolo 69 prevede che **la legge determina i limiti delle spese** che i candidati possono affrontare per l'**elezione** e stabilisce norme adeguate a prevenire e reprimere le violazioni.

### **8.3. Il procedimento legislativo**

La Commissione Bozzi si è orientata nel senso di attribuire alla **Camera** una prevalenza nell'esercizio della **funzione legislativa** e al **Senato** una prevalenza nell'esercizio della **funzione di controllo**.

Per la funzione legislativa (nuovo art. 70), sono mantenute le vigenti modalità di esercizio da parte delle due Camere per alcune categorie di **'leggi**

**bicamerali**'. Si tratta in particolare di: leggi costituzionali ed elettorali, sull'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, di bilancio o impositive di tributi, che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, che tutelano le minoranze linguistiche, di attuazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione (sui rapporti con le confessioni religiose), che determinano i principi fondamentali nelle materie in cui si esercita la potestà legislativa regionale, di approvazione di statuti regionali, di conversione di decreti-legge e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Con leggi bicamerali possono inoltre essere stabiliti i principi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali.

Per le **altre leggi**, la funzione legislativa è esercitata **dalla sola Camera**, salvo la possibilità per il **Governo** o per un **terzo dei senatori di richiedere** entro 15 giorni dall'approvazione **che il progetto sia esaminato anche dal Senato**, che entro i 30 giorni successivi deve rinviare il progetto alla Camera con le proposte di modificazione. La Camera deve pronunciarsi entro i successivi 30 giorni. Per i progetti di legge dichiarati urgenti i termini sono ridotti della metà.

La nuova procedura influisce anche sulla **promulgazione**. Il nuovo articolo 73 dispone infatti che, per le leggi di cui può essere richiesto il riesame, la promulgazione avvenga non prima del quindicesimo giorno successivo all'approvazione da parte della Camera; mentre, per le leggi di cui è stato chiesto il riesame, la promulgazione avviene dopo la scadenza del termine posto per l'esame o immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva in caso di modificazioni apportate dal Senato.

Sono poi rafforzati gli effetti della **dichiarazione di urgenza**, con l'introduzione di una vera 'corsia preferenziale' nell'organizzazione dei lavori. La dichiarazione di urgenza avviene su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera interessata, con votazione a maggioranza assoluta. In tal caso, i competenti organi parlamentari programmano la discussione del progetto di legge in modo da assicurarne la conclusione entro il termine massimo complessivo di **60 giorni**. La procedura di urgenza è esclusa per le leggi in materia costituzionale ed elettorale, nonché per i bilanci e consuntivi.

La nuova procedura d'urgenza deve essere letta in connessione alla drastica riduzione introdotta alla decretazione d'urgenza da parte del Governo, che viene limitata alle calamità naturali, alla sicurezza nazionale e all'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore (nuovo art. 77).

Viene inoltre introdotta la **riserva di Assemblea** anche per i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate (nuovo art. 72).

Il nuovo testo dell'articolo 64 richiede per la validità delle deliberazioni delle Camere la **maggioranza dei votanti**: inoltre ciascuna Camera deve organizzare i lavori secondo il **principio della programmazione**.

Per quanto riguarda l'**iniziativa delle leggi**, rispetto all'attuale testo dell'articolo 71, si prevede l'innalzamento del *quorum* a centomila elettori per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare presso la Camera dei deputati: è previsto altresì che un rappresentante dei promotori possa assistere alle sedute di Commissione senza diritto di voto. Il Parlamento deve pronunciarsi sulla proposta entro il termine di 24 mesi, la cui osservanza è garantita da apposite procedure dei regolamenti parlamentari: tale termine vale anche per i progetti di legge presentati dai Consigli regionali ai sensi dell'art. 121 Cost.

#### **8.4. La funzione di indirizzo politico e di controllo**

Il rapporto fiduciario con il Governo resta in capo ad entrambe le Camere.

Il nuovo articolo 94 prevede peraltro che le due Camere **accordano o revocano la fiducia in seduta comune**, mediante mozione motivata, discussa e votata per appello nominale.

Per il **controllo** viene invece riconosciuta al **Senato** una posizione di particolare **prevalenza**.

Il nuovo articolo 82 affida al Senato il **controllo**, in particolare, sull'attuazione e sull'efficacia delle leggi, sull'esercizio dei poteri normativi del Governo, sulle nomine pubbliche, sul funzionamento degli enti pubblici, sull'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali, sull'attuazione delle politiche comunitarie e sull'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti.

Spetta al Senato decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo poteva promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127 (nel testo allora vigente), nei confronti di leggi regionali.

Anche la **funzione di inchiesta** è riservata al Senato, che può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo il Presidente del Senato nomina tra i senatori una Commissione formata a norma di regolamento. Il Presidente del Senato, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare, in luogo della Commissione, uno o più commissari parlamentari. La Commissione d'inchiesta o i commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La **Camera dei deputati** svolge invece funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti delle **interrogazioni** e delle **interpellanze** e nelle altre forme previste dal suo regolamento.