



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Specialistica
in Consulenza Aziendale

Ordinamento ex D.M. 509/1999

Tesi di Laurea

**Il Senato nel disegno di riforma
costituzionale del Governo Renzi**

Relatore

Ch. Prof. Cristina De Benetti

Correlatore

Ch. Prof. Carmela Camardi

Laureando

Larry Masiero
Matricola 800815

Anno Accademico

2015 / 2016

Indice

Introduzione	5
1. Il Senato dal Regno d'Italia all'Assemblea costituente	6
1.1 Il Senato nello Statuto Albertino	6
1.2 Il Senato nella Costituzione	10
2. Il Parlamento	13
2.1 Il bicameralismo	13
2.2 Il sistema di elezione del Parlamento in Italia	15
2.2.1 Il « <i>Porcellum</i> »	16
2.2.2 L'« <i>Italicum</i> »	18
2.3 Durata in carica delle Camere	19
2.3.1 Scioglimento anticipato delle Camere	21
2.4 Il Parlamento in seduta comune	22
3. L'autonomia delle Camere	24
3.1 L'organizzazione interna delle Camere	24
3.1.1 I Presidenti	24
3.1.2 Gli Uffici di presidenza	26
3.1.3 I gruppi parlamentari	27
3.1.4 Le Commissioni parlamentari	28
3.1.5 Le Giunte	31
4. Il funzionamento del Parlamento: i regolamenti parlamentari	33
5. Le funzioni del Parlamento	37
5.1 La funzione legislativa	37
5.1.1 Fase dell'iniziativa	37
5.1.2 Fase costitutiva o deliberativa	39
5.2 Casi particolari di legislazione	44
5.2.1 Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale	45
5.2.2 Il decreto legge	46
5.2.3 Il decreto legislativo	57
5.3 Le funzioni di indirizzo e di controllo	58
5.3.1 Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo	58

5.3.2	Il decreto legislativo	60
6.	Le «Camere Alte» nei principali Stati europei e negli Stati Uniti d’America	62
6.1	Francia	64
6.1.1	Funzioni e poteri	64
6.1.2	Proposte di riforma	66
6.2	Germania	68
6.2.1	Funzioni e poteri	69
6.2.2	Proposte di riforma	72
6.3	Regno Unito	73
6.3.1	Funzioni e poteri	75
6.3.2	Proposte di riforma	77
6.4	Spagna	78
6.4.1	Funzioni e poteri	79
6.5	Stati Uniti D’America	82
6.5.1	Funzioni e poteri	82
6.6	Processi di riforma delle Camere Alte	84
6.6.1	Belgio	87
6.6.2	Irlanda	89
6.6.3	Romania	92
6.7	Profili comuni delle «Camere Alte» europee e statunitense	93
7.	Tentativi di riforma del Senato dalla Costituente alla XVII Legislatura	95
7.1	La «Commissione Bozzi» – IX Legislatura (12 luglio 1983 – 28 aprile 1987)	98
7.2	Il progetto di riforma «AC 4887» – X Legislatura (2 luglio 1987 – 2 febbraio 1992)	100
7.3	La «Commissione De Mita-Iotti» – XI Legislatura (23 aprile 1992 – 16 gennaio 1994)	101
7.4	La «Commissione D’Alema» – XIII Legislatura (9 maggio 1996 – 9 marzo 2001)	102

7.5 La « <i>Devolution</i> » (A.S. 2544 «Modifiche alla parte II della Costituzione») – XIV Legislatura (30 maggio 2001 – 27 aprile 2006)	104
7.6 La «Bozza Violante» – XV Legislatura (28 aprile 2006 – 6 febbraio 2008)	107
7.7 La «Proposta ABC» – XVI Legislatura (29 aprile 2008 – 23 dicembre 2012)	110
7.8 La «Commissione Quagliariello» – XVII Legislatura (15 marzo 2013 – in corso)	112
7.9 Aspetti comuni	113
8. La riforma del Senato del Governo Renzi	114
8.1 La «nuova» composizione del Senato	116
8.1.1 Disposizioni transitorie: le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione	125
8.2 Le funzioni del Senato e il superamento del bicameralismo perfetto	136
8.2.1 Raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica	139
8.2.2 Il concorso all'esercizio della funzione legislativa	141
8.2.3 Il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea	141
8.2.4 La valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni	144
8.2.5 La verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori	146
8.2.6 Il concorso ai pareri sulle nomine	146
8.2.7 Il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi	148
8.3 Il nuovo procedimento legislativo	148
8.3.1 L'iniziativa legislativa	149
8.3.2 Il procedimento legislativo	150
8.3.3 Il «voto a data certa»	154
8.3.4 Decretazione d'urgenza	155
8.3.5 Deliberazione dello stato di guerra, amnistia e indulto, ratifica dei trattati internazionali	156

8.3.6	Elezione del Presidente della Repubblica	157
8.3.7	Parlamento in seduta comune	159
8.4	Gli altri punti salienti della riforma concernenti il Senato	159
8.4.1	Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali	159
8.4.2	Commissioni d'inchiesta	160
8.4.3	Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia	161
8.4.4	Reati ministeriali	162
8.5	Le ragioni del «Sì»	175
8.6	Le ragioni del «No»	179
	Conclusioni	183
	Bibliografia e sitografia	185

Introduzione

La presente trattazione trae spunto dal progetto di riforma costituzionale proposto dal Governo Renzi, approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 e successivamente respinto dal *referendum* tenutosi il 4 dicembre 2016.

Il progetto, tra le altre cose, conteneva in sé l'ambizioso obiettivo di superare il bicameralismo perfetto attraverso una revisione della struttura e delle funzioni del Senato.

Già la prima Costituzione del Regno d'Italia, lo Statuto Albertino, prevedeva la presenza di due Camere che esercitassero, congiuntamente col re, il potere legislativo. Trascorso il Ventennio fascista, l'assetto bicamerale del Parlamento fu trasposto nella Costituzione tutt'ora vigente, assegnando pari poteri a Camera e Senato.

Negli anni successivi e fino ai giorni nostri, sono stati molteplici i tentativi di riformare la Costituzione, più o meno radicali. In tutti, come si vedrà, il superamento del bicameralismo paritario ne rappresentava il punto focale.

Il confronto con i principali Stati europei e gli Stati Uniti evidenzierà, poi, come non vi siano altri esempi di Parlamenti ove le due Camere, se presenti, svolgano le stesse funzioni ed intervengano nello stesso modo nel processo legislativo.

La trattazione si concluderà con l'analisi specifica delle modifiche che la riforma intendeva apportare al Parlamento e al procedimento legislativo, evidenziandone i punti forti e deboli.

1. Il Senato dal Regno d'Italia all'Assemblea costituente

1.1 Il Senato nello Statuto Albertino

Lo Statuto del Regno o Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia (noto anche come «Statuto albertino» dal nome del re che lo promulgò, Carlo Alberto di Savoia), fu la costituzione adottata dal Regno sardo-piemontese il 4 marzo 1848. Nel preambolo autografo dello stesso Carlo Alberto, viene definito come «legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchia sabauda»¹.

Il 17 marzo 1861, con la fondazione del Regno d'Italia, esso divenne la carta fondamentale della nuova Italia unita e rimase formalmente tale, pur con modifiche, per tutta la durata del Regno d'Italia, cioè fino al biennio 1944-1946 quando, con successivi decreti legislativi, fu adottato un regime costituzionale transitorio, valido fino al 1° gennaio 1948, data d'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana.

I diciassette componenti del Consiglio di conferenza, incaricati dal re di redigere lo Statuto, incalzati dalle rivendicazioni provenienti dalla società civile, decisero di delineare, quale forma di governo, la monarchia costituzionale, imperniata sulle prerogative potestative del sovrano e sulla condivisione del potere legislativo tra organi distinti: il sovrano medesimo, il Senato e la Camera dei deputati. Solo quest'ultima era elettiva ed era composta di deputati «scelti dai *Collegii* Elettorali conformemente alla legge». I senatori, invece, erano nominati a vita dal re, che poteva elevare a tale carica un numero non limitato di persone, aventi l'età di quarant'anni compiuti, appartenenti a una delle ventuno categorie elencate dallo Statuto (vescovi, deputati di lungo corso, ministri, ambasciatori, magistrati, personalità illustri, ecc.).

Lo Statuto albertino può essere considerato a tutti gli effetti un primo esempio di costituzione breve², nonostante non avesse natura di fonte legislativa sovraordinata alla legge ordinaria. Non prevedeva, inoltre, un meccanismo di modificazione aggravato né alcuna forma esplicita di controllo della conformità della legge rispetto

¹ Si veda il preambolo dello Statuto. Si trattava di una Carta costituzionale ottriata (dal francese «*octroyée*»), in quanto concessa per sovrana volontà del re.

² «Breve» perché si limita a stabilire i principi dell'organizzazione costituzionale e le norme in materia di diritti e doveri dei cittadini.

ad esso: per questo la dottrina prevalente lo ritiene una costituzione flessibile³. L'idea dominante era che lo Statuto potesse essere modificato, per legge o in via consuetudinaria, con l'accordo delle Camere e del re⁴. La dottrina minoritaria contesta tale orientamento richiamando l'art. 81 dello stesso Statuto che prevedeva l'abrogazione espressa di ogni legge ad esso contraria e ritenendo, pertanto, che lo Statuto fosse rigido *ab origine*, ma diventato flessibile nella prassi. Ciò sarebbe avvenuto in realtà dopo l'avvento del fascismo, perché fino ad allora i tribunali ritennero più volte lo Statuto rigido, decidendo per l'inapplicabilità delle leggi ad esso non conformi.

Secondo quanto previsto dallo Statuto, al Parlamento, diviso in due rami, il Senato vitalizio di nomina regia e la Camera dei deputati elettiva, competeva l'esercizio, con il re, del potere legislativo (art. 3), l'approvazione dei bilanci e dei tributi (art. 10), l'organizzazione delle Province e dei Comuni (art. 74), la regolamentazione della leva militare (art. 75). I progetti di legge potevano essere promossi dai ministri, dal Governo, dai parlamentari, oltre che dal re. Per diventare legge dovevano essere approvati nello stesso testo da entrambe le Camere, senza ordine di precedenza (a parte quelle tributarie e di bilancio che dovevano passare prima per la Camera dei deputati) e dovevano essere munite di sanzione regia.

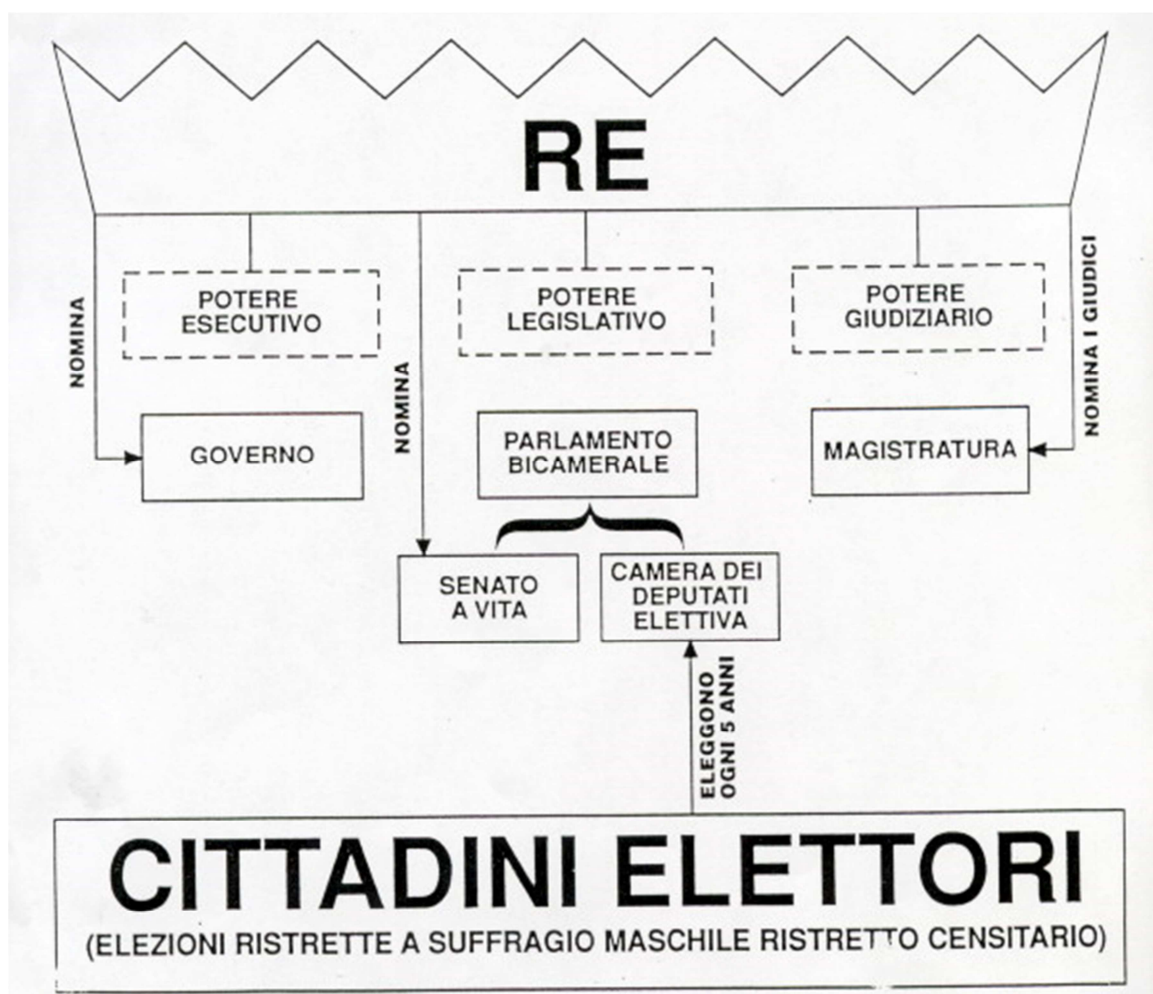
Le due Camere ed il re rappresentavano perciò, per lo Statuto, i «tre poteri legislativi»: bastava che uno di essi fosse contrario e per quella sessione il progetto non poteva più essere riprodotto. Siamo quindi in presenza, almeno sulla carta, di un primo esempio di bicameralismo perfetto. Nella realtà, la Camera dei deputati ebbe maggiore rilevanza dal punto di vista politico poiché il Governo iniziò ben presto a proporre, quali senatori, persone di sua fiducia e, grazie alle *informate* (periodiche iniezioni di uomini di stretta fiducia governativa), fu in grado di controllarlo, sicché si affermò la consuetudine per la quale «il Senato non fa crisi» (come disse Agostino Depretis, che guidò il primo Governo della Sinistra storica nel 1876)⁵.

³ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Ottava edizione, IL MULINO, 2014.

⁴ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

⁵ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Ottava edizione, IL MULINO, 2014.

Fig. 1 - La suddivisione dei poteri prevista dallo Statuto albertino



La natura flessibile dello Statuto garantì, sino agli anni Venti del secolo scorso, un'evoluzione parlamentare del sistema politico senza rendere necessarie modifiche effettive al testo originale: gradualmente i governi cessarono di dipendere dalla fiducia del re, mentre divenne necessaria quella del Parlamento (monarchia parlamentare)⁶.

⁶ L'art. 67 dello Statuto («I Ministri sono *risponsabili*. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro»), per la sua stessa laconicità, non escludeva a priori una diretta responsabilità dei ministri verso il Parlamento, tale che fra gli stessi dovesse intercorrere una relazione fiduciaria; e questo, appunto, fu l'appiglio formale per giustificare l'instaurazione di una monarchia tendenzialmente parlamentare (Cavour). Con tale fondamento, infatti, si venne dapprima a formare una serie di convenzioni costituzionali (ovvero di taciti accordi) che mano a mano si consolidarono, giovandosi del carattere elastico ed ambiguo delle ricordate norme statutarie, sino a che ne nacque l'esigenza che ciascun Governo si reggesse sulla fiducia delle Camere. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998.

L'evoluzione parlamentarista dello Statuto cessò completamente con l'avvento della dittatura fascista. L'organizzazione dei poteri dello Stato e la fisionomia degli organi costituzionali stabilite dallo Statuto subirono una trasformazione radicale di segno autoritario e antiparlamentare. Per via legislativa furono incrementate le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, fu smantellata la garanzia istituzionale della divisione dei poteri, fu sostanzialmente abolita la rappresentanza politica.

La Camera dei fasci e delle corporazioni, istituita con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, sostituì la Camera dei deputati dal 1939 al 1943. I suoi membri, non più denominati deputati ma consiglieri nazionali, non erano eletti dal popolo, ma ne facevano parte di diritto in quanto componenti del Gran Consiglio del fascismo, del Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista e del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. La Camera dei fasci e delle corporazioni condivideva il potere legislativo con il Governo e il Senato del Regno (non toccato dalla riforma del 1939, ma «fascistizzato» con la nomina di ben 211 nuovi senatori). Tuttavia, posto che l'art. 2 della legge n. 129/1939 stabiliva che «Il Senato del Regno e la Camera dei fasci e delle corporazioni collaborano col Governo alla formazione delle leggi», il ruolo dei due rami del Parlamento divenne complementare.

Questo sostanziale svuotamento delle prerogative dello Statuto albertino palesò l'intrinseca fragilità di una costituzione sprovvista di garanzie: la mancata statuizione di un procedimento speciale di revisione costituzionale e di un organo di controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi consentì al potere politico di legiferare in piena e assoluta discrezionalità.

Valendosi dell'ordine del giorno votato dal Gran Consiglio del fascismo tra il 24 e il 25 luglio 1943, che invitava la Corona a riassumere la guida del Paese, re Vittorio Emanuele III destituì Mussolini da Capo del Governo e lo sostituì col generale Pietro Badoglio. Col decreto legge 2 agosto 1943, n. 705 venne affermato che «la XXX legislatura è chiusa. La Camera dei fasci e delle corporazioni è sciolta. Sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova Legislatura». L'intento del re e del Governo Badoglio era quello di un «ritorno allo Statuto» con riferimento al regime monarchico parlamentare che si

era affermato in Italia sino alla marcia su Roma⁷. Ma il tentativo rimase tale in quanto l'annichilimento subito dallo Statuto albertino ad opera delle leggi fasciste e la spinta dei partiti antifascisti, condussero Umberto di Savoia, luogotenente del re, a statuire, col decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali⁸ saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato»⁹.

1.2 Il Senato nella Costituzione

Il 2 giugno 1946, per la prima volta a suffragio universale, i cittadini votarono al contempo per il *referendum* istituzionale, scegliendo la repubblica, e per eleggere l'Assemblea costituente. La Costituente si insediò il successivo 25 giugno e tre giorni dopo elesse Enrico De Nicola capo provvisorio dello Stato¹⁰. La Costituente affidò a un'apposita commissione, composta da settantacinque membri scelti con criterio proporzionale (c.d. «Commissione dei settantacinque»), la redazione di un testo base della nuova Costituzione. Il testo fu presentato all'Assemblea nel gennaio 1947 e discusso per nove mesi con l'accoglimento di numerosi emendamenti. L'approvazione finale avvenne a larga maggioranza¹¹ il 22 dicembre 1947. La nuova Costituzione entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

Una volta stabilito che l'Italia dovesse essere una Repubblica, il dilemma essenziale che si prospettò all'Assemblea costituente fu la scelta fra la forma parlamentare, presidenziale¹² ovvero direttoriale¹³ della Repubblica stessa; quasi tutto lo

⁷ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998..

⁸ Monarchia o Repubblica.

⁹ Lo stesso provvedimento demandò l'esercizio della funzione legislativa (salvo la materia costituzionale, le leggi elettorali e l'approvazione dei trattati internazionali) al Consiglio dei ministri, che l'avrebbe esercitata tramite decreti legislativi, sottoposti alla sanzione e alla promulgazione da parte del Luogotenente generale del Regno.

¹⁰ I seggi dell'Assemblea costituente, sulla base di un sistema elettivo di tipo proporzionale, furono così ripartiti: Democrazia cristiana 207, Partito socialista d'unità proletaria 115, Partito comunista 104, Unione democratica nazionale 41, Fronte dell'uomo qualunque 30, Partito repubblicano 23, Blocco nazionale della libertà 16, Partito d'azione 7, Altri 17.

¹¹ I presenti alla votazione furono 515 su 556 componenti: 453 votarono a favore, 62 contro (dunque votarono a favore l'88% dei presenti, l'81% dell'intera Assemblea costituente).

¹² La repubblica presidenziale è una forma di governo in cui il potere esecutivo si concentra nella figura del Presidente che è sia il capo dello Stato che il capo del Governo.

schieramento dei partiti presenti in Assemblea, da quello liberale a quello comunista, si dichiarò propenso all'adozione di un regime tendenzialmente parlamentare^{14, 15}. La generica sfiducia verso la forma presidenziale derivava innanzitutto dalla sua vicinanza alla struttura di governo instauratasi col fascismo. In secondo luogo la Costituente non fu insensibile alle vicine forme parlamentari di governo presenti in Francia e in Inghilterra. In un quadro di disomogeneità politica e sociale, la forma parlamentare consentiva al Parlamento di funzionare come elemento di intermediazione fra il popolo e l'esecutivo, determinando, inoltre, la possibilità che si formassero governi rappresentativi di varie forze politiche coalizzate.

Il fatto che il testo finale della Costituzione sia stato approvato da quasi il 90% di un'assemblea politicamente così divisa, spiega la «lunghezza» della Costituzione italiana: un consenso così vasto si è potuto realizzare soltanto sommando, e non selezionando, le istanze, gli interessi e i valori delle diverse componenti. Tutte le costituzioni, nascendo dalla crisi del precedente regime, guardano al loro passato prossimo e cercano, innanzitutto, di evitare che si riproducano le cause che hanno provocato quella crisi mettendo dei limiti e delle regole all'esercizio del potere: esse valgono sempre come limite, ma non possono garantire il buon esercizio del potere¹⁶. La Costituzione è composta da 139 articoli e relativi commi (cinque articoli sono stati abrogati: il 115, il 124, il 128, il 129 e il 130) suddivisi in tre sezioni, più diciotto disposizioni transitorie e finali:

- «Principi fondamentali» (artt. da 1 a 12): riconoscimento del lavoro come diritto fondamentale, inviolabilità dei diritti umani, eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, riconoscimento delle autonomie locali, tutela delle minoranze, ecc.;
- Parte prima «Diritti e Doveri dei cittadini» (artt. da 13 a 54): garanzia delle libertà individuali ed economiche e regolamentazione dell'esercizio della sovranità da parte del popolo;

¹³ La forma di governo direttoriale è un sistema istituzionale in cui un collegio composto da più persone funge da Capo dello Stato e del Governo.

¹⁴ Tale scelta risale all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, in cui si premetteva che «né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana» (Atti II Sc. 4-5 settembre 1946).

¹⁵ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998..

¹⁶ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

- Parte seconda «Ordinamento della Repubblica» (artt. da 55 a 139): organizzazione costituzionale dello Stato: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni, Province e Comuni e garanzie costituzionali: Corte costituzionale, processo di revisione della Costituzione e leggi costituzionali;
- Disposizioni transitorie e finali (disposizioni da I a XVIII).

2. Il Parlamento

Il Parlamento italiano è un organo costituzionale complesso formato da due Camere che durano in carica ciascuna cinque anni: la Camera dei deputati che consta di 630 componenti eletti dai cittadini maggiorenni e il Senato della Repubblica che consta di 315 componenti eletti dai cittadini che abbiano compiuto 25 anni, più un ristretto numero di senatori a vita¹⁷.

L'elezione avviene a suffragio universale diretto¹⁸. Possono essere eletti¹⁹ tutti i cittadini che abbiano compiuto nel giorno delle elezioni rispettivamente i 25 anni di età per la Camera dei deputati e i 40 anni per il Senato della Repubblica, e che siano elettori, cioè non siano incorsi in una limitazione del diritto di voto.

2.1 Il bicameralismo

Il Parlamento può essere monocamerale o bicamerale.

Il monocameralismo si collega all'esigenza di rafforzare il Parlamento, soprattutto in quei sistemi costituzionali che vedono nell'Assemblea l'organo in cui si esprime la sovranità popolare (per es. in Portogallo, Svezia e Danimarca).

L'adozione del bicameralismo può essere imposto dalla logica interna di determinati ordinamenti, come nel caso della Germania e degli Stati Uniti, e in generale degli stati federali, nei quali al centralismo si contrappone il federalismo, sicché, accanto ad una rappresentanza del popolo complessivo, deve esistere una rappresentanza per ciascuna entità federata. In altri Paesi, come nel caso dell'Italia, la scelta del principio bicamerale è stato dettato da sole questioni di opportunità. La seconda Camera funge

¹⁷ Gli artt. 56 e 57 della Costituzione prevedevano, inizialmente, un numero mobile di parlamentari; in particolare, l'art. 56 assegnava alla Camera «un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila» mentre l'art. 57 prevedeva che ad ogni Regione fosse attribuito «un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila». L'attuale numero dei parlamentari è stato stabilito con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2.

¹⁸ A suffragio universale perché il diritto di voto è riconosciuto a tutti i cittadini; diretto perché devono ritenersi escluse forme di elezione di secondo grado (assemblea eletta non dal popolo ma da un'altra assemblea a sua volta eletta dal popolo).

¹⁹ C.d. «elettorato passivo».

da «Camera di raffreddamento»²⁰, al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della funzione legislativa²¹. Tra gli ordinamenti bicamerali, occorre distinguere quelli a bicameralismo perfetto, nei quali le Camere sono assolutamente parificate per funzioni e per prerogative, dai sistemi a bicameralismo imperfetto, nei quali le due Camere hanno una diversa composizione e hanno poteri diversi e, talvolta, la volontà dell'uno dei due rami del Parlamento prevale in caso di dissenso. In alcuni ordinamenti a bicameralismo imperfetto (per es. Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda e Spagna) la seconda Camera non vota la fiducia al Governo; di regola, nella materia finanziaria è prevista una preminenza della prima Camera, sia per quanto concerne l'iniziativa delle leggi che per la decisione (per es. in Gran Bretagna); sono presenti meccanismi per superare l'eventuale contrasto tra i due rami del Parlamento facendo prevalere la prima Camera (per es. in Francia).

L'Assemblea costituente optò per un bicameralismo perfetto²² (artt. 55-82 della Costituzione) con due Camere, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, dotate delle medesime funzioni, sicché ciascuna Camera può deliberare la concessione o il ritiro della fiducia al Governo (art. 94 della Costituzione), mentre la formazione di una legge richiede che ciascuno dei due rami del Parlamento adotti una deliberazione avente ad oggetto il medesimo testo legislativo²³.

La conseguenza del bicameralismo paritario, almeno con riferimento al caso italiano, è l'appesantimento del processo decisionale parlamentare, poiché prima che la legge si perfezioni è necessario che le due Camere approvino il medesimo testo e se una vi apporta qualche modifica dopo l'approvazione dell'altra, quest'ultima dovrà pronunciarsi una seconda volta al fine di approvare il testo modificato dall'altra Camera.

²⁰ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998.

²¹ La previsione normativa del primo comma dell'art. 57 della Costituzione, infatti, non identifica il Senato quale «Camera delle Regioni», disponendone soltanto il metodo di elezione.

²² Si noti come tale previsione non sia dissimile a quella del Parlamento previsto dallo Statuto albertino.

²³ La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 della Costituzione).

2.2 Il sistema di elezione del Parlamento in Italia

Sino al 1993 le due Camere del Parlamento erano elette con un sistema proporzionale²⁴ che garantiva la più ampia rappresentatività parlamentare. Con un sistema politico fortemente polarizzato dal punto di vista ideologico, l'Assemblea costituente ritenne essenziale assicurare la partecipazione alla vita parlamentare di tutte le forze politiche fissando, per mezzo di leggi ordinarie²⁵, un sistema elettorale proporzionale corretto²⁶.

Tale sistema elettorale, comportando la necessità, all'indomani delle elezioni, di trovare un accordo tra i partiti al fine del successivo governo del Paese, è stato una componente fondamentale del «parlamentarismo compromissorio», che per molti anni ha caratterizzato la democrazia italiana²⁷. I risultati, almeno dal punto di vista della stabilità, non sono stati sicuramente positivi visto che la durata media dei Governi dal 1943 ad oggi è stata di circa un anno²⁸.

Le difficoltà incontrate dal sistema parlamentare compromissorio, associate alla profonda crisi del sistema politico italiano sfociata nella c.d. «Tangentopoli», produssero nella società italiana la convinzione che fosse necessario un cambiamento radicale. Questa spinta ebbe il suo apice con il *referendum* elettorale del 1993, riguardante l'abrogazione di alcune norme della legge elettorale del Senato che, di fatto, consentivano che il sistema si trasformasse in senso prevalentemente maggioritario-uninominali^{29 30}.

Preso atto dell'esito del *referendum*, il Parlamento approvò due leggi, una per la Camera e una per il Senato, che prevedevano un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario, il c.d. «*Mattarellum*», in cui il 75% del totale dei

²⁴ Nei sistemi elettorali proporzionali i seggi in palio sono distribuiti a seconda della quota di voti ottenuta da ciascuna lista in competizione.

²⁵ Si vedano le leggi 20 gennaio 1948, n. 6 e 6 febbraio 1948, n. 29.

²⁶ I correttivi erano così poco rilevanti da collocare il sistema elettorale in prossimità dei sistemi proporzionali puri (L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998).

²⁷ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

²⁸ *I governi dal 1943 ad oggi*, sito internet www.governo.it.

²⁹ Sebbene il *referendum* vertesse sulla materia elettorale, la richiesta referendaria venne dichiarata ammissibile (sentenza della Corte costituzionale 4 febbraio 1993, n. 32) in quanto la Corte constatò che ne sarebbe risultata «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile».

³⁰ Ai *referendum* del 18 e 19 aprile 1993 parteciparono il 77% degli aventi diritto al voto. La percentuale di chi votò a favore dell'abrogazione di alcune norme della legge elettorale del Senato fu di oltre l'82%.

seggi viene attribuito in collegi uninominali con il maggioritario a turno unico, mentre il restante 25% è ripartito con metodo proporzionale.

Per il Senato, in particolare, con la legge 4 agosto 1993, n. 276, dal titolo «Norme per l'elezione del Senato della Repubblica», il Parlamento recepì puntualmente la normativa risultante dal *referendum*, senza avvalersi di quelle potestà correttive ed integrative che la stessa Corte gli aveva espressamente riconosciuto³¹. Ogni territorio regionale veniva ripartito in collegi uninominali, pari a tre quarti dei seggi assegnati alla regione, mentre per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti ciascuna regione era costituita in unica circoscrizione elettorale. Nei collegi uninominali veniva eletto il candidato che otteneva il maggior numero di voti validi, mentre i seggi restanti venivano ripartiti proporzionalmente. Le norme per l'elezione della Camera dei deputati erano fondamentalmente in linea con quelle introdotte per il Senato.

2.2.1 Il «Porcellum»

Nel 2005, mediante la legge 21 dicembre 2005 n. 270, venne introdotto il c.d. «*Porcellum*». Sebbene sulla carta si presenti come un sistema elettorale di tipo proporzionale, a causa delle soglie di sbarramento e al forte premio di maggioranza, esso diviene sostanzialmente maggioritario.

Il «*Porcellum*» si caratterizza per i seguenti elementi:

- liste bloccate, per cui l'elettore vota per una delle liste in competizione non potendo esprimere alcuna preferenza per i candidati;
- possibilità per i partiti di dichiarare il collegamento di più liste in un'unica coalizione con indicazione del capo della coalizione;
- clausola di sbarramento, per cui possono partecipare alla ripartizione dei seggi solamente le coalizioni di liste o le singole liste non riunite in coalizione che superino una certa soglia di voti validi;
- premio di maggioranza diretto a garantire che comunque la coalizione o la lista singola più votata abbia la maggioranza in Parlamento.

Per il rispetto della norma costituzionale secondo cui «il Senato è eletto a base regionale», le regole per l'elezione della Camera e del Senato sono diverse.

³¹ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998.

Per l'elezione del Senato i seggi vengono assegnati a ciascuna circoscrizione, ognuna corrispondente a una regione, più la circoscrizione estero³², con formula proporzionale, esclusivamente sulla base dei voti espressi nella Regione medesima (anche la clausola di sbarramento e il premio di coalizione sono calcolati esclusivamente nell'ambito di ciascuna Regione). L'attribuzione del premio di maggioranza su base regionale non garantisce, a differenza di quanto accade alla Camera, la maggioranza assoluta alla coalizione che abbia conseguito il maggior numero di voti a livello nazionale.

Per capire la complessità del «*Porcellum*» basti pensare alle elezioni politiche tenutesi nel 2006 e nel 2013.

Il 9 e 10 aprile 2006 si contrapposero Romano Prodi, a capo della coalizione di centrosinistra, e Silvio Berlusconi, a capo della coalizione di centrodestra. La coalizione di centrosinistra, alla Camera, prese il 49,72% dei voti contro il 49,20% dei voti della coalizione di centrodestra. Il premio di maggioranza assicurò al centrosinistra un'ampia maggioranza alla Camera (348 seggi sui 630 disponibili). Al contrario, al Senato, il centrodestra ottenne complessivamente più voti del centrosinistra, 50,21% contro 48,96%, ma il centrosinistra riuscì comunque ad avere più seggi, 158 contro 156, a causa della ripartizione a livello regionale. Il Governo Prodi II poté contare sull'appoggio dei senatori a vita (ottenne la fiducia al Senato il 19 maggio 2006 con 165 voti favorevoli e 155 contrari) ma ebbe una vita al quanto travagliata e fu sfiduciato al Senato il 24 gennaio 2008 (il voto di fiducia terminò con 156 voti favorevoli e 161 contrari).

Il 24 e 25 febbraio 2013 si contrapposero Pier Luigi Bersani, a capo della coalizione di centrosinistra, Silvio Berlusconi, a capo della coalizione di centrodestra, Beppe Grillo, a capo del Movimento cinque stelle e Mario Monti, a capo di una coalizione di centro³³.

La coalizione di centrosinistra, alla Camera, prese il 29,55% dei voti contro il 29,18% dei voti della coalizione di centrodestra, il 25,56% del Movimento cinque stelle e il

³² I 315 seggi elettivi sono così distribuiti: 6 nella circoscrizione Estero (ripartiti con un apposito sistema proporzionale previsto dalla legge 27 gennaio 2001, n. 459), 1 nella circoscrizione Val d'Aosta (attribuito con un sistema uninominale maggioritario), 7 nella circoscrizione Trentino Alto Adige (assegnati con un sistema uninominale maggioritario e con un piccolo recupero proporzionale pari ad un seggio dei sette) e i restanti 301 in 18 circoscrizioni che coincidono con il territorio della restanti 18 regioni.

³³ Tralasciamo per semplicità i candidati che non hanno ottenuto seggi.

10,56% della coalizione di centro. Il premio di maggioranza assicurò al centrosinistra un'ampia maggioranza alla Camera (345 seggi sui 630 disponibili).

Al Senato, invece, la coalizione di centrosinistra prese il 31,63% dei voti contro il 30,72% dei voti della coalizione di centrodestra, il 23,79% del Movimento cinque stelle e il 9,13% della coalizione di centro. La distribuzione dei seggi palesò l'ingovernabilità assegnando 123 seggi al centrosinistra, 117 al centro-destra, 54 al Movimento cinque stelle e 19 alla coalizione di centro. La situazione di stallo creatasi fu risolta il 28 aprile 2013 con la formazione di un Governo di «grande coalizione» con a capo Enrico Letta.

Il 4 dicembre 2013, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 270/2005 che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza (sia per la Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica) alla lista o alla coalizione di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna Regione. La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabiliscono la presentazione di liste elettorali «bloccate», nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza.

2.2.2 L'«Italicum»

L'8 maggio 2015 veniva pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge 6 maggio 2015, n. 52, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati». Trattasi della riforma elettorale, il c.d. «*Italicum*», valida solo per la Camera dei deputati, entrata in vigore il 1° luglio 2016³⁴: per l'elezione del Senato è ancora in vigore il *Porcellum*, con le modifiche apportate dalla Corte costituzionale, rinominato per questo «*Consultellum*».

Anche l'*Italicum*, come il *Porcellum*, è un sistema elettorale proporzionale modificato dal premio di maggioranza.

³⁴ Il rinvio al 1° luglio 2016 dell'entrata in vigore della nuova legge elettorale era dovuto al fatto che la stessa vale per la sola Camera dei deputati e che entro quella data il Parlamento contava di approvare la riforma costituzionale contenente il Senato non elettivo.

Le sue principali caratteristiche, almeno nella versione originaria, sono:

- la singola lista che, al primo turno, supera il 40% dei voti totali a livello nazionale, ottiene un premio di maggioranza raggiungendo in tutto 340 seggi, cioè il 55% del totale;
- se nessuna singola lista supera il 40% dei voti è previsto un secondo turno, cioè un ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto più voti. La lista che prende più voti ottiene il premio di maggioranza. Fra il primo e il secondo turno non sono possibili appontamenti o collegamenti di lista;
- è prevista una soglia di sbarramento del 3% per ottenere seggi;
- le liste elettorali saranno composte da un capolista bloccato, scelto dai partiti, seguito da un elenco di candidati che saranno scelti dagli elettori tramite le preferenze.

Il 24 gennaio 2017 la Corte Costituzionale ha sentenziato la parziale incostituzionalità dell'«*Italicum*». Nelle motivazioni la Corte chiarisce, innanzitutto, che è possibile avere due leggi elettorali per scegliere in modo diverso deputati e senatori, pur senza «ostacolare la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Il premio di maggioranza è costituzionale ma il ballottaggio è incostituzionale perché può permettere a chi ha avuto pochi voti di ottenere il premio; l'obiettivo della stabilità del governo, quando si fa una legge elettorale, però è «di sicuro interesse costituzionale». Infine, i capolista bloccati sono costituzionali ma è incostituzionale candidare la stessa persona capolista in più collegi, perché così si affida all'eletto «il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore»³⁵.

2.3 Durata in carica delle Camere

Entrambe le Camere sono elette per cinque anni³⁶ e la loro durata, secondo quanto previsto dall'art. 60 della Costituzione, può essere prorogata soltanto per legge nel caso in cui il Paese sia in stato di guerra. Tale previsione va letta assieme a quella

³⁵ *Perché l'Italicum è incostituzionale*, articolo pubblicato sul sito www.ilpost.it il 10 febbraio 2017.

³⁶ L'art. 60 della Costituzione che prevedeva la durata in carica di sei anni per il Senato fu dapprima elusa, quando nel 1953 e nel 1958, avvicinandosi la cessazione della Camera dei deputati (per la quale la durata è sempre stata di cinque anni) il Presidente della Repubblica sciolse anticipatamente il Senato, per poi essere formalmente abrogata dalla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che fissò in cinque anni il periodo di vita di entrambe le Camere.

dell'art. 78 della Costituzione il quale attribuisce alle Camere stesse il potere di deliberare lo stato di guerra.

Il divieto di proroga risponde a una regola costante degli ordinamenti rappresentativi: qualora non vi fosse e gli organi rappresentativi potessero protrarre discrezionalmente il proprio mandato, verrebbe eluso il principio cardine del periodico rinnovo delle cariche³⁷.

I poteri delle Camere sono prorogati³⁸ alla scadenza dei cinque anni fino al momento in cui non si riuniscono le Camere neoelette che deve avvenire entro venti giorni dal voto, il quale, a sua volta, deve aver luogo entro settanta giorni dalla cessazione delle precedenti, ma non prima di quarantacinque giorni: e ciò a garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni parlamentari prevista dall'art. 61 della Costituzione.

Nel nostro ordinamento, le Camere sono organi permanenti, tanto in relazione ai loro lavori, giacché possono riunirsi in ogni momento senza alcuna limitazione³⁹, quanto in relazione alla loro esistenza, giacché tra la Camera scaduta e quella neoeletta non si frappone alcuna interruzione temporale.

E' controverso quali siano i poteri delle Camere in *prorogatio*: la Costituzione individua un solo limite esplicito all'art. 85 secondo cui «se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione [del Presidente della Repubblica] ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica».

Nella prassi le Camere in *prorogatio* hanno convertito decreti legge⁴⁰, approvato leggi di bilancio e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, discusso del rinvio presidenziale di leggi. In ogni caso, ad eccezione di quegli atti

³⁷ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Ottava edizione, IL MULINO, 2014.

³⁸ Col termine «*prorogatio*» si identifica quell'istituto, che viene dal diritto romano, che serve a coprire il vuoto che potrebbe altrimenti verificarsi nell'esercizio di funzioni affidate a organi per i quali l'ordinamento prevede la periodica sostituzione delle persone che li compongono.

³⁹ Il principio di continuità si concreta, oltre che nell'art. 61 della Costituzione, nella previsione costituzionale di riunioni di diritto ed in via straordinaria (si veda l'art. 62 della Costituzione: le une, fissate per il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre; mentre le altre presuppongono che l'iniziativa della convocazione sia presa dal Presidente o da un terzo dei componenti dell'Assemblea oppure dal Capo dello Stato).

⁴⁰ E' lo stesso art. 77 della Costituzione a prevedere che, in caso di presentazione di un decreto legge, «le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni».

costituzionalmente indefettibili, spetta alla valutazione politica del Parlamento decidere quali esaminare e quali invece lasciare alle Camere neo-elette⁴¹.

2.3.1 Scioglimento anticipato delle Camere

L'art. 88 della Costituzione prevede che prima della loro scadenza naturale una o entrambe le Camere possono essere sciolte anticipatamente.

Il potere di scioglimento è attribuito al Presidente della Repubblica e non è sottoposto a nessuna altra condizione che non sia quella di acquisire i pareri dei Presidenti delle rispettive Camere, peraltro non vincolanti.

Lo scioglimento anticipato non può comunque essere disposto negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, salvo che essi non coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

La dottrina costituzionalista si è divisa nello stabilire se trattasi di un potere tipicamente presidenziale ovvero, stante la necessità di sottoporre il decreto presidenziale alla controfirma governativa, di un atto sostanzialmente governativo o *duumvirale*. Coloro che appoggiano la prima teoria ritengono che la decisione del Presidente della Repubblica non è condizionata ad alcuna proposta o richiesta formale proveniente da altri organi costituzionali o dalle forze politiche. La sottoposizione del Decreto presidenziale alla controfirma governativa non significa che il potere di scioglimento debba essere congiuntamente esercitato dal Presidente e dal Governo, dando quindi luogo ad un atto *duumvirale*, in quanto si tratta di un potere attribuito direttamente e in via esclusiva al Presidente. La controfirma governativa assume il ruolo di controllo esterno sulla provenienza dell'atto e sulla sua legittimità costituzionale, senza che vi sia una valutazione nel merito della scelta presidenziale⁴². Coloro che appoggiano le altre due teorie, invece, ritengono che il Governo abbia, di fatto, con la sua controfirma, un peso uguale se non maggiore di quello del Presidente della Repubblica.

Se si guarda all'esperienza italiana, e si escludono gli «scioglimenti tecnici» del 1953, 1958 e 1963 finalizzati a fare svolgere contemporaneamente le elezioni delle due Camere, gli scioglimenti anticipati del 1972, 1976, 1979, 1983, 1987 e 1992 furono

⁴¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

⁴² C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Quarta edizione, JOVENE, 2012.

tutti dovuti a gravi difficoltà politiche che impedivano ai partiti di trovare un accordo per formare una maggioranza di governo. In questa ipotesi, il decreto presidenziale di scioglimento sostanzialmente «certifica» la volontà delle forze politiche di porre anticipatamente fine alla legislatura. Discorso parzialmente diverso deve farsi per lo scioglimento del 1994 disposto dal Presidente Oscar Luigi Scalfaro dopo il *referendum* elettorale del 1993 e l'approvazione della nuova legge elettorale, in un contesto caratterizzato da una grave crisi di legittimità dei partiti politici. In questo caso non c'era stata una crisi di governo ed il Governo conservava il sostegno parlamentare; eppure il Capo dello Stato sciolse anticipatamente le Camere e, nella lettera indirizzata ai Presidenti delle Camere, motivò lo scioglimento con i risultati del *referendum* elettorale del 1993, che esprimevano l'esigenza del popolo italiano di avere, non solo una riforma elettorale, ma anche un «Parlamento nuovo».

2.4 Il Parlamento in seduta comune

Il Parlamento in seduta comune è un organo collegiale composto da tutti i parlamentari (deputati e senatori) che viene riunito per lo svolgimento di alcune particolari funzioni, tassativamente elencate dalla Costituzione, che si esplicano unicamente in compiti elettorali e compiti accusatori:

- l'elezione del Presidente della Repubblica (cui partecipano anche i delegati delle Regioni, in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze) che ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta (art. 83 della Costituzione);
- la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica (art. 90 della Costituzione);
- l'elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 della Costituzione);
- l'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale e la votazione dell'elenco dei cittadini dal quale si sorteggiano i membri «aggregati» alla Corte costituzionale per giudicare sulle accuse costituzionali (art. 135 della Costituzione).

Esso è presieduto dal Presidente della Camera dei deputati e per il suo funzionamento si applicano le disposizioni del regolamento della Camera dei deputati.

Il Parlamento in seduta comune è stato variamente configurato in dottrina, sostenendosi da alcuni che esso formerebbe un terzo organo, distinto dalla Camera e dal Senato⁴³, da altri che si tratterebbe di un semplice modo di riunione delle Camere stesse, senza che esse perdano la loro identità⁴⁴. La seconda tesi, però, trascura il fatto che quando le due Camere si riuniscono in seduta comune, i *quorum* necessari per le deliberazioni si fanno conteggiando i componenti in quanto tali, senza distinguere tra deputati e senatori. In considerazione di ciò, si deve sostenere che l'adunanza comune rappresenta un modo di riunione di tutti i parlamentari e che le Camere così riunite formano un organo collegiale a sé stante, costitutivo di quell'organo complesso che è il Parlamento in seduta comune⁴⁵.

⁴³ C. MORTATI, F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Seconda edizione, CEDAM, 1991.

⁴⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Nona edizione, GIUFFRÈ, 1970.

⁴⁵ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998.

3. L'autonomia delle Camere

Accanto al principio bicamerale e a quello della continuità, l'autonomia costituisce il terzo fondamentale principio sul quale si regge l'organizzazione delle Camere⁴⁶.

Rispetto all'esecutivo, l'autonomia del Parlamento è implicitamente tutelata dalla norma che riserva alle Camere il compito di eleggere fra i loro componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza (art. 63 della Costituzione), escludendo così che il potere di nomina spetti a qualcun altro. Ma nel medesimo senso concorrono le cosiddette immunità parlamentari, implicanti la necessità di autorizzazione della Camera di appartenenza di ciascun membro del Parlamento, affinché questi possa essere sottoposto ad arresto o ad altre privazioni della libertà personale o domiciliare o di comunicazione (cfr. l'art. 68 della Costituzione). Altra norma costituzionale che assicura l'indipendenza reciproca dei due rami del Parlamento è l'art. 64, laddove prevede che le norme sull'organizzazione interna delle due Camere siano stabilite nella forma dei regolamenti parlamentari, anziché mediante atti legislativi presupponenti deliberazioni bicamerali.

3.1 L'organizzazione interna delle Camere

Ciascun ramo del Parlamento ha un'organizzazione interna complessa, dove agiscono diversi organi: il Presidente, l'Ufficio di presidenza, le Commissioni, i gruppi parlamentari e le Giunte.

3.1.1 I Presidenti

L'elezione dei due Presidenti è tra i primi adempimenti ai quali sono chiamate le Camere al momento dell'insediamento.

Il Presidente della Camera viene eletto «a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti la Camera. Dal secondo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti computando tra i voti anche le schede bianche. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti»⁴⁷.

⁴⁶ L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998.

⁴⁷ Si veda l'art. 4 del regolamento della Camera.

Il Presidente del Senato, invece, viene eletto, sempre a scrutinio segreto, a «maggioranza assoluta dei voti dei componenti del Senato. Qualora non si raggiunga questa maggioranza neanche con un secondo scrutinio, si procede, nel giorno successivo, ad una terza votazione nella quale è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti dei presenti, computando tra i voti anche le schede bianche. Qualora nella terza votazione nessuno abbia riportato detta maggioranza, il Senato procede nello stesso giorno al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e viene proclamato eletto quello che consegue la maggioranza, anche se relativa. A parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età»⁴⁸.

La ragione di simili *quorum* consiste nell'esigenza di favorire una convergenza delle forze politiche più ampia della maggioranza di governo in modo da individuare un Presidente che possa operare in modo imparziale e collocarsi al di sopra delle parti.

L'imparzialità richiesta ai Presidenti si evince soprattutto dai compiti che il Regolamento di ciascuna Camera affida loro.

Secondo l'art. 8 del regolamento del Senato ed il consimile art. 8 del regolamento del Senato, i Presidenti rappresentano le rispettive Camere e regolano l'attività di tutti i loro organi, facendo osservare il Regolamento. Sulla base di questo, dirigono la discussione e mantengono l'ordine, giudicano della ricevibilità dei testi, concedono la facoltà di parlare, pongono le questioni, stabiliscono l'ordine delle votazioni e ne proclamano i risultati. Sovrintendono alle funzioni attribuite ai questori ed ai segretari. Assicurano, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione della Camera che presiedono.

La Costituzione affida dei poteri «particolari» ai due Presidenti. L'art. 63 stabilisce che, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente è quello della Camera dei deputati. L'art. 86 prevede che, in ogni caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere alle sue funzioni, queste siano esercitate dal Presidente del Senato.

⁴⁸ Si veda l'art. 4 del regolamento del Senato.

Con riferimento al solo Presidente del Senato, potendo riassumere, le sue prerogative istituzionali sono⁴⁹:

- rappresentare il Senato;
- regolare l'attività di tutti i suoi organi;
- dirigere e moderare le discussioni, porre le questioni;
- stabilire l'ordine delle votazioni e proclamarne il risultato;
- disporre dei poteri necessari per mantenere l'ordine e assicurare, sulla base del Regolamento interno, il buon andamento dei lavori;
- esercitare le funzioni di supplente del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui questi non possa adempierle;
- viene sentito, al pari del Presidente della Camera dei deputati, dal Presidente della Repubblica prima di sciogliere le Camere, o anche una sola di esse.

3.1.2 Gli Uffici di presidenza

Successivamente all'elezione dei Presidenti, le Camere provvedono all'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza (alla Camera) e del Consiglio di presidenza (al Senato). Secondo i regolamenti parlamentari, il principale compito dei due organi è quello di coadiuvare i rispettivi Presidenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Consiglio di presidenza, in particolare, costituisce il vertice amministrativo del Senato. E' composto dal Presidente, che lo presiede, da quattro vicepresidenti, da tre senatori questori e dai senatori segretari in modo tale che sia garantita la rappresentanza di tutti i Gruppi parlamentari (v. *infra*) ed il rispetto del rapporto esistente tra maggioranza ed opposizione. Ne fa parte anche il segretario generale ma senza diritto di voto.

Il Consiglio di presidenza delibera il progetto di bilancio del Senato, le variazioni degli stanziamenti ed il conto consuntivo; approva il regolamento della biblioteca e quello dell'Archivio storico; delibera le sanzioni nei confronti dei senatori⁵⁰; nomina il segretario generale ed i vice segretari generali, su proposta del Presidente; approva i

⁴⁹ Cfr. sito internet www.senato.it.

⁵⁰ Trattasi della c.d. autodichia, vale a dire di una potestà giurisdizionale domestica che ciascuna Camera ha nei confronti dei propri dipendenti, che esclude l'intervento dei normali organi giurisdizionali (ordinari e amministrativi).

Regolamenti interni ed adotta i provvedimenti relativi al personale nei casi ivi previsti; esamina tutte le questioni che gli siano deferite dal Presidente.

Il Consiglio di presidenza rimane in carica fino alla prima riunione della nuova Assemblea della legislatura successiva.

3.1.3 I gruppi parlamentari

I gruppi parlamentari rappresentano la proiezione dei partiti in ciascuna Camera. Con questa espressione, infatti, si indicano le unioni dei membri di una Camera, espressione dello stesso partito o movimento politico, che si costituiscono con organizzazione stabile e disciplina di gruppo.

La Costituzione si limita a menzionarli agli artt. 72 e 82 per stabilire che le Commissioni (v. *infra*) devono essere formate in modo da rispecchiare la consistenza dei gruppi parlamentari. Pertanto, per quanto attiene la formazione e le funzioni dei gruppi parlamentari occorre fare riferimento ai regolamenti della Camera dei deputati (artt. 14-15) e del Senato della Repubblica (artt. 14-16).

Il numero richiesto per la loro costituzione è di venti deputati (alla Camera) e di dieci senatori (al Senato), ma la presidenza può autorizzare la formazione di gruppi meno numerosi, purché essi corrispondano a movimenti politici organizzati nel Paese che abbiano diffusamente concorso alle elezioni⁵¹.

Entro pochi giorni dalla prima seduta (due alla Camera, tre al Senato) i parlamentari devono dichiarare a quale gruppo appartengono. I deputati e i senatori che non possono o non vogliono rientrare in alcun gruppo si costituiscono nel c.d. «gruppo misto». Ciascun gruppo nomina il proprio Presidente (c.d. capogruppo) ed approva il proprio statuto.

Il ruolo dei gruppi nel nostro Parlamento è fondamentale. Quest'ultimo, infatti, più che un organo formato da singoli parlamentari, come avveniva nel parlamentarismo ottocentesco, è un'istituzione basata sulla dimensione collettiva, rappresentata appunto dai gruppi parlamentari. L'obiettivo è quello di salvaguardare l'efficienza decisionale del Parlamento, che potrebbe essere compromessa se il suo funzionamento dipendesse in termini rilevanti dalle scelte e dalle decisioni del

⁵¹ Si veda l'art. 14 del regolamento di ciascuna Camera.

singolo parlamentare ⁵² . In questa prospettiva, s'inseriscono le previsioni regolamentari che attribuiscono poteri significativi ai gruppi e ai loro Presidenti⁵³: sono i Presidenti dei gruppi (sia riuniti nella conferenza dei capigruppo sia a nome del proprio gruppo) a far valere una serie di prerogative sull'andamento dei lavori e sui dibattiti; sono i gruppi a designare candidati quando si debba procedere a comporre altri organi; è ai gruppi, prima che ai singoli, che le Camere riconoscono risorse (spazi, attrezzature, personale); il «tempo d'aula» (cioè il tempo di intervento nelle discussioni parlamentari) è ripartito fra i gruppi e solitamente interviene un solo parlamentare per ogni gruppo, da questo designato, lasciando pochissimo spazio agli interventi a titolo personale.

La conferenza dei capigruppo, composta da tutti i capigruppo, assiste il presidente di ciascuna Camera, quando questi lo ritenga utile, in ordine a tutto ciò che riguarda lo svolgimento dei lavori dell'aula e delle Commissioni. In particolare, decide in ordine al programma dei lavori, al calendario e all'ordine del giorno delle singole sedute. La conferenza delibera all'unanimità al Senato e a maggioranza qualificata dei tre quarti alla Camera. Nel caso in cui non sia in grado di decidere, provvede da solo il Presidente.

3.1.4 Le Commissioni parlamentari

Le Commissioni parlamentari sono organi collegiali costituzionalmente previsti agli artt. 72 e 82. Possono essere permanenti o temporanee, monocamerale o bicamerale. La loro costituzione deve avvenire in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari, per cui i gruppi che sono maggioranza in ogni ramo del Parlamento lo sono necessariamente anche in Commissione. Ogni Commissione ha un presidente, eletto a maggioranza semplice, che la rappresenta e la convoca.

Le Commissioni permanenti monocamerale (quattordici per ciascuna Camera), le cui competenze sono ripartite tra diverse materie che corrispondono grosso modo alla ripartizione delle funzioni tra i ministeri, si occupano dell'attività di formazione della legge e di funzioni consultive, di controllo e di indirizzo.

⁵² R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

⁵³ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Ottava edizione, IL MULINO, 2014.

Quelle del Senato sono⁵⁴:

- 1^a Affari costituzionali;
- 2^a Giustizia;
- 3^a Affari esteri, emigrazione;
- 4^a Difesa;
- 5^a Bilancio;
- 6^a Finanze e tesoro;
- 7^a Istruzione pubblica, beni culturali;
- 8^a Lavori pubblici, comunicazioni;
- 9^a Agricoltura e produzione agroalimentare;
- 10^a Industria, commercio, turismo;
- 11^a Lavoro, previdenza sociale;
- 12^a Igiene e sanità;
- 13^a Territorio, ambiente, beni ambientali;
- 14^a Politiche dell'Unione europea.

Oltre alle Commissioni permanenti, ciascuna Camera può decidere di costituire commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la proporzione fra i gruppi, stabilendone la durata e le competenze. Attualmente al Senato sono presenti la Commissione straordinaria diritti umani, il Comitato per le questioni degli italiani all'estero e la Commissione speciale su atti urgenti del Governo.

La Costituzione (art. 82) prevede specificatamente le commissioni di inchiesta, attribuendo a ciascuna Camera la facoltà di istituirle su materie di pubblico interesse. Esse svolgono la loro attività con gli stessi poteri e con gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria. Le inchieste sono dirette ad acquisire attraverso indagini ed esami elementi di conoscenza da riferire al Parlamento per consentire alle Camere gli interventi necessari. Attualmente al Senato sono presenti la Commissione di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, la Commissione di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, la Commissione di inchiesta sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince* e la Commissione parlamentare di inchiesta sulla ricostruzione della città dell'Aquila e degli altri comuni interessati dal sisma del 6 aprile 2009.

⁵⁴ Le Commissioni permanenti della Camera rispecchiano grosso modo quelle presenti al Senato.

Le Commissioni bicamerali sono formate in parte eguale da rappresentanti delle due Camere. Anche la loro formazione deve rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari. Ai loro lavori si applica il regolamento parlamentare della Camera, nella quale la commissione ha sede. Si possono distinguere in⁵⁵:

- Commissioni direttamente previste dalla Costituzione o da leggi costituzionali:
 - la Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126 della Costituzione), è sentita in relazione al decreto motivato del Presidente della Repubblica che dispone lo scioglimento di un Consiglio regionale o la rimozione di un Presidente di Giunta regionale. La legge e i regolamenti parlamentari ne prevedono ulteriori competenze come, ad esempio, la sua consultazione sui progetti di legge e su schemi di atti normativi del Governo all'esame delle Commissioni permanenti;
 - il Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa, di cui alle leggi costituzionali 11 marzo 1953, n. 1 (art. 12) e 16 gennaio 1989, n. 1 (art. 3), ha il compito di istruire il procedimento di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione;
- Commissioni d'indirizzo, vigilanza e controllo: istituite con legge, svolgono funzioni originali in relazione a settori o materie specifiche. Si ricordano la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica;
- Commissioni consultive, istituite con legge per l'esame di specifici atti del Governo: sono istituite nella corrente legislatura la Commissione parlamentare per la semplificazione, prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, con le competenze ivi previste, e la Commissione parlamentare sul federalismo fiscale,

⁵⁵ Cfr. sito internet www.parlamento.it.

prevista dall'art. 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, con le competenze ivi previste.

3.1.5 Le Giunte

I regolamenti delle due Camere prevedono altri organi collegiali anch'essi permanenti, denominati Giunte con compiti legati al corretto funzionamento delle Camere e all'autonomia del Parlamento rispetto agli altri poteri. A differenza delle Commissioni parlamentari le Giunte non si occupano di attività legislativa né di attività di indirizzo e controllo sul Governo, svolgono infatti un ruolo di consulenza tecnico-giuridica.

Il carattere eminentemente tecnico delle funzioni da esse svolte si riverbera sulle modalità di nomina dei loro componenti, che non sono designati dai gruppi parlamentari ma scelti direttamente dai due Presidenti, che tengono comunque conto dell'esigenza che i gruppi siano adeguatamente rappresentati.

Esistono tre Giunte parlamentari al Senato e altre tre alla Camera.

Le Giunte del Senato

A seguito della riforma dell'articolo 68 della Costituzione, approvata nel 1993, il magistrato non deve più chiedere l'autorizzazione alle Camere prima di svolgere indagini su un deputato o un senatore, ma solo nel caso in cui debba procedere al suo arresto o ad altre limitazioni della libertà personale; in questi casi la Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari, formata da ventitré senatori nominati secondo il principio della rappresentatività e della competenza, valuta le richieste del magistrato e riferisce al Senato (art. 19 del regolamento). La Giunta è competente ad esaminare anche le questioni relative alla insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai deputati (art. 68, co. 1 della Costituzione) e alla concessione dell'autorizzazione richiesta dall'art. 96 della Costituzione per sottoporre a procedimento penale i ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, sempre che i ministri siano senatori. Se infatti il ministro non è parlamentare o è deputato, la competenza spetta alla Camera. Sulle proposte della Giunta è poi chiamato a deliberare lo stesso Senato.

La stessa Giunta valuta i titoli di ammissione di ciascun senatore: ha cioè il compito di verificare la regolarità dell'elezione di ciascun senatore e proporre al Senato la convalida oppure l'annullamento dell'elezione (art. 19 del regolamento). In base alla Costituzione (art. 66), tale potere spetta esclusivamente al Senato e ad esso compete giudicare anche su eventuali ricorsi da parte di candidati non eletti⁵⁶. A questo fine la Giunta esamina i verbali di tutti i seggi elettorali e, se necessario, anche le singole schede votate dai cittadini. La Giunta valuta inoltre se vi siano motivi di ineleggibilità o incompatibilità con il mandato parlamentare, e riferisce in proposito al Senato, che decide.

Alla Giunta per il regolamento, presieduta, a differenza delle altre Giunte, dal Presidente del Senato e composta, oltre che dal Presidente, da quattordici senatori (art. 18, commi 1 e 2 del regolamento), spettano i pareri su questioni di interpretazione regolamentare, la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni ad essa deferiti dal Presidente e lo studio delle proposte relative al Regolamento. Le proposte di modifica del Regolamento approvate dalla Giunta sono quindi sottoposte al Senato che le approva a maggioranza assoluta dei suoi componenti, secondo quanto previsto dall'art. 64 della Costituzione.

Meno rilevante dal punto di vista pratico è la Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico (art. 20 del regolamento) che ha il compito di curare l'archivio e la biblioteca del Senato.

Le Giunte della Camera

La Giunta per le elezioni della Camera (artt. 17 e 17-*bis* del regolamento) assimila le funzioni della Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari del Senato in materia di valutazione dei titoli di ammissione di ciascun deputato.

La Giunta per le autorizzazioni assimila le funzioni della Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari del Senato in materia di valutazione delle richieste delle autorità giudiziaria (artt. 18, 18-*bis*, 18-*ter* e 18-*quater* del regolamento).

La Giunta per il regolamento della Camera (artt. 16 e 16-*bis* del regolamento) svolge funzioni analoghe alla Giunta per il regolamento del Senato.

⁵⁶ L'art. 66 della Costituzione prevede che «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

4. Il funzionamento del Parlamento: i regolamenti parlamentari

La Costituzione detta alcune norme relative all'organizzazione e al funzionamento delle Camere, che trovano poi più particolare e dettagliata disciplina nei rispettivi regolamenti, oltre che nelle consuetudini parlamentari.

I regolamenti sono adottati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 64 della Costituzione) e non sono sindacabili da nessun organo giurisdizionale, nemmeno dalla Corte costituzionale (cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 9/1959 e n. 154/1985)⁵⁷.

Gli attuali regolamenti, approvati nel 1971, hanno subito nel corso degli anni notevoli modificazioni adeguandosi di volta in volta alle nuove esigenze di disciplina organizzativa che emergevano. Essi provvedono a disciplinare l'organizzazione interna, nonché le attività legislative e amministrativa, in attuazione degli artt. 64, co. 1 («ciascuna Camera adotta il proprio regolamento [...]») e 72, co. 1 («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») della Costituzione.

Abbiamo già avuto modo di osservare come l'art. 66 della Costituzione affidi in via esclusiva ad ogni Camera il compito di giudicare «dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»⁵⁸; questo perché, se non vi fosse tale norma costituzionale sulla verifica dei poteri, il compito in questione spetterebbe ai giudici amministrativi od ordinari, secondo le rispettive sfere di giurisdizione. In prima istanza, il giudizio sulla regolarità delle operazioni

⁵⁷ Le norme costituzionali relative al procedimento di formazione delle leggi non potranno essere derogate dai regolamenti parlamentari, e le Camere non potranno opporre che si tratti di questioni interne all'organo (sentenza della Corte costituzionale n. 9/1959); questo vuol dire che i regolamenti parlamentari sono liberi di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, ma non possono derogare alle disposizioni costituzionali che dispongano previsioni in materia. In definitiva, la prevalenza gerarchica della Costituzione sui regolamenti (che appartengono alla categoria delle fonti primarie) dovrà essere comunque garantita dalla Corte.

Con la sentenza 154/1985, la Corte costituzionale ha negato di poter giudicare la legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari, in quanto non rientrano nella categoria di «leggi e atti con forza di legge», su cui la Corte, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, è chiamata a pronunciarsi. La Corte costituzionale ha ritenuto quindi che la potestà regolamentare di cui le due Camere sono dotate, garantisce un'indipendenza dei regolamenti parlamentari anche dalla Corte costituzionale e dai suoi giudizi di legittimità.

⁵⁸ L'art. 65 della Costituzione prevede che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore. Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere».

elettorali e sugli altri titoli di ammissione dei parlamentari spetta alla Giunta delle elezioni. Qualora la Giunta concluda che non vi è stato nulla di irregolare o che non sussistono cause d'ineleggibilità o d'incompatibilità, essa emette una proposta di convalida che difficilmente non sarà avallata dall'Assemblea. Se, invece, la contestazione è per essa fondata, la Giunta si limita ad istruire la questione, sulla quale l'Assemblea delibera successivamente con votazione a scrutinio segreto.

Altra garanzia di autonomia, questa volta di tipo individuale, deriva dall'art. 67 della Costituzione secondo cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Lo scopo della norma è quello di impedire che i legami tra il parlamentare ed il suo partito politico, comunque formalizzati, assumano un rilievo giuridico. La *ratio* non è sicuramente quella di consentire ai parlamentari di «frodare» i loro elettori, bensì quella di permettere loro di poter svolgere il proprio mandato agendo liberamente, senza dover necessariamente sottostare a quanto potrebbe essergli imposto dal partito.

Per completare l'analisi del principio di autonomia delle Camere bisogna soffermarsi, da ultimo, sul tema delle immunità o prerogative parlamentari.

Con tali espressioni si fa riferimento a quegli istituti che, in deroga al diritto comune, mirano a salvaguardare il libero e ordinato esercizio delle funzioni parlamentari, ponendole al riparo dal condizionamento che altri poteri dello Stato potrebbero esercitare. Le prerogative hanno lo scopo di garantire l'indipendenza del Parlamento, con la conseguenza che sono irrinunciabili e indisponibili da parte del singolo parlamentare. In particolare, esse dovrebbero servire a tutelare la libertà di opinione dei parlamentari ed a porli a riparo da azioni della magistratura penale che siano pretestuose, in quanto dirette solamente a condizionarne l'operato politico⁵⁹.

L'art. 68 della Costituzione prevede due distinti istituti:

- l'insindacabilità in qualsiasi sede (penale, civile, disciplinare) per le opinioni ed i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Tale immunità resta valida anche dopo il termine della legislatura. Le Camere sono competenti a valutare se i comportamenti posti in essere dai loro membri rientrano o meno nell'esercizio delle «funzioni parlamentari», e siano quindi coperti dall'insindacabilità, mentre è lasciata all'autorità giudiziaria la possibilità di sollevare il c.d. «conflitto di

⁵⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

attribuzione»⁶⁰. La possibilità di contestare la deliberazione parlamentare deriva dal fatto che la prerogativa in questione «protegge» il parlamentare qualora le opinioni espresse e i voti dati siano ricollegabili all'esercizio della funzione parlamentare⁶¹.

- l'immunità penale, in virtù della quale il parlamentare non può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale o domiciliare, né a limitazioni della libertà di corrispondenza e comunicazione senza previa autorizzazione della Camera di appartenenza. Tale immunità è limitata alla durata della legislatura. Non è più richiesta l'autorizzazione per sottoporre a procedimento penale il parlamentare, come era previsto dal testo originario dell'art. 68 della Costituzione⁶².

All'autonomia normativa ed organizzativa si ricollega l'autonomia amministrativa e contabile, così assoluta, quest'ultima, da non consentire controlli da parte di organi esterni alle Camere e quindi nemmeno da parte della Corte dei conti, la quale, in base agli artt. 100 e 103 della Costituzione, esercita il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica⁶³.

Basti tornare indietro di qualche decennio, in particolare nel 1979 quando, con apposito decreto del 30 ottobre la Corte dei conti intimò al tesoriere del Senato e a quello della Camera di presentare i conti relativi alle gestioni dal 1969 al 1977 affermando che anche per gli organi costituzionali fosse obbligatorio rendere conto delle loro gestioni ad un giudice indipendente ed imparziale, considerando l'esonero un privilegio. A seguito della suddetta richiesta, il Senato e la Camera proposero ricorso davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione nei confronti della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (cfr. sedute Senato e Camera del 2 luglio 1980). La Corte

⁶⁰ I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sono lo strumento con cui un «potere» dello Stato può agire davanti alla Corte costituzionale per difendere le proprie attribuzioni costituzionali compromesse dal comportamento di un altro «potere» dello Stato (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014).

⁶¹ Molti meno dubbi destava sicuramente la previsione dello Statuto albertino, il quale espressamente parlava di opinioni e di voti dati «nelle Camere». Si veda l'art. 51 dello Statuto secondo cui «I senatori ed i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere».

⁶² Il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, nel testo approvato dall'Assemblea costituente ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948, stabiliva che i membri del Parlamento «non possono essere sottoposti a processo penale senza autorizzazione della Camera di appartenenza»; la legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993 ha modificato la norma costituzionale togliendo tale previsione.

⁶³ V. DI CIOLO, L. CIAURRO *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Quinta edizione, GIUFFRÈ, 2013.

costituzionale, con sentenza del 10 luglio 1981, n. 129 ha dichiarato che non spetta alla Corte di conti il potere di sottoporre a giudizio i tesorieri della Camera e del Senato, oltre che quelli della Presidenza della Repubblica. Secondo la stessa Corte, però, occorre considerare che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse, infatti, si erano formati dei comportamenti uniformi costantemente ripetuti, ovvero delle consuetudini costituzionali, che esimevano gli organi costituzionali dal controllo della Corte dei conti.

Dalla sentenza della Corte costituzionale emergeva però l'esigenza, per le Camere, di dotarsi di un'adeguata regolamentazione in materia contabile.

Al riguardo il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato (approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 1° giugno 2006, che ha sostituito quello precedente, approvato l'8 novembre 1988) prevede un bilancio annuale di previsione ed un bilancio triennale, formulati in termini finanziari di cassa. Entro il 28 febbraio di ogni anno, il Consiglio di Presidenza delibera il progetto di bilancio, unitamente al rendiconto dell'esercizio precedente predisposti dal Collegio dei questori. Progetto di bilancio e di rendiconto sono poi approvati dall'Assemblea.

Alla Camera, il nuovo Regolamento di amministrazione e di contabilità è stato approvato il 21 dicembre 2010 (il precedente risaliva al 5 agosto 1993) ed è entrato in vigore il 1° marzo 2011.

5. Le funzioni del Parlamento

Tutte le funzioni del Parlamento, previste dal nostro ordinamento, sono raggruppabili in due macro-aree: quelle legislative e quelle ispettive (o di controllo politico che interessano in particolar modo, anche se non in via esclusiva, l'attività del Governo).

La funzione legislativa ha sicuramente un ruolo predominante sia perché il Parlamento ne rappresenta il titolare naturale, sia perché la Costituzione la considera in termini abbastanza dettagliati, laddove le funzioni ispettive non formano l'oggetto che di rare e disorganiche disposizioni.

5.1 La funzione legislativa

L'art. 70 della Costituzione afferma che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Gli articoli dal 71 al 74 descrivono il procedimento attraverso cui tale funzione è destinata a realizzarsi.

Il procedimento è una serie coordinata di atti rivolti ad uno stesso risultato finale: il risultato del procedimento legislativo è la legge. Gli atti di cui si compone il procedimento legislativo sono molteplici ma possono essere riassunti in tre fasi:

- l'iniziativa legislativa;
- la deliberazione delle Camere;
- la promulgazione.

Mentre l'ultima fase è affidata al Presidente della Repubblica⁶⁴, le prime due sono propriamente parlamentari.

5.1.1 Fase dell'iniziativa

L'iniziativa legislativa consiste nella presentazione di un progetto di legge⁶⁵ ad una delle due Camere.

⁶⁴ L'art. 73 della Costituzione prevede che «le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».

L'art. 74 della Costituzione prevede che «il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

Ai sensi dell'art. 71 della Costituzione «l'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli».

Più in dettaglio, l'iniziativa legislativa è riservata ad alcuni soggetti tassativamente indicati dalla Costituzione (o da altre leggi costituzionali, cui pure rinvia l'art. 71):

- il Governo (previa delibera del Consiglio dei ministri e successiva autorizzazione del Presidente della Repubblica) è l'unico soggetto che ha potere di iniziativa su tutte le materie: in alcuni casi, espressamente individuati dalla Costituzione⁶⁶, l'iniziativa legislativa è anzi riservata al Governo;
- ciascun membro del Parlamento: ogni deputato e senatore può presentare progetti di legge alla Camera cui appartiene;
- il popolo, mediante proposta firmata da almeno cinquantamila elettori;
- i Consigli regionali: l'art. 121, co. 2 della Costituzione riconosce ai Consigli regionali il potere di presentare progetti di legge alle Camere;
- il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL): l'art. 99, co. 3 della Costituzione attribuisce al CNEL l'iniziativa legislativa. La scarsa funzionalità dell'organo ha di fatto, nel tempo, limitato fortemente le proposte di legge presentate.

Mentre i parlamentari possono presentare proposte alla sola Camera di appartenenza, gli altri titolari dell'iniziativa hanno facoltà di scelta senza limitazione alcuna.

L'iniziativa legislativa non crea mai un obbligo per la Camera di deliberare. Il progetto di legge presentato è stampato e distribuito ai membri della Camera, a cui il

⁶⁵ Nel linguaggio tecnico, mutuato dal regolamento della Camera dei deputati, i progetti di legge si chiamano disegni di legge se presentati dal Governo o proposte di legge negli altri casi. L'uso dei termini non è comunque tassativo: secondo il regolamento del Senato, per esempio, tutti sono disegni di legge, salvo le iniziative popolari che si chiamano proposte.

⁶⁶ L'art. 77, co. 2 prevede che «quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». L'art. 81, co. 4 della Costituzione prevede che «le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo».

Presidente dà notizia: spetta però alla Conferenza dei capigruppo il potere di selezionare gli argomenti da trattare⁶⁷.

5.1.2 Fase costitutiva o deliberativa

L'istruttoria in commissione non è fase che possa essere evitata, essendo esplicitamente richiamata dall'art. 72 della Costituzione.

Ogni progetto, necessariamente redatto in articoli secondo la forma tipica della legge, previo riscontro che dovrebbe essere meramente formale, viene assegnato dal Presidente a una delle commissioni a seconda delle rispettive competenze per materia. In relazione alle diverse funzioni che svolgono la commissione e l'aula, si distinguono tre procedimenti principali:

Procedimento ordinario o per commissione referente

Secondo il procedimento ordinario (o in sede referente) di formazione delle leggi, la commissione ha un compito esclusivamente istruttorio, in vista del seguito in aula. Spetta al Presidente della Camera individuare la commissione competente per materia (e risolvere gli eventuali conflitti di competenza tra le commissioni). Il Presidente della commissione, o un relatore da lui nominato, riferisce alla commissione sul progetto e questa, acquisiti i necessari elementi informativi (necessità della legge, obiettivi perseguiti e congruità dei mezzi individuati, conformità della normativa proposta alla Costituzione e alle norme UE, ecc.), prima lo discute in via generale, poi lo esamina articolo per articolo, per pervenire a un testo da inviare all'Assemblea. L'art. 72, co. 4 della Costituzione prescrive obbligatoriamente il procedimento ordinario per le proposte di legge costituzionale, per le leggi in materia elettorale, per le leggi di delegazione legislativa *ex art. 76*, per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80*, per le leggi di approvazione dei bilanci *ex art. 81*. Per queste materie vige la c.d. «riserva d'assemblea».

Gli stessi regolamenti parlamentari aggiungono alcune ipotesi di «riserva d'assemblea»: gli artt. 96-*bis* del regolamento della Camera e 35 del regolamento del

⁶⁷ La pratica del c.d. «insabbiamento» è il risultato del disinteresse che i gruppi parlamentari dimostrano nei confronti di una proposta di legge (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014).

Senato, per esempio, riservano all'esame in commissione referente il disegno di legge di conversione dei decreti legge.

Procedimento misto o per commissione redigente

Alla commissione competente per materia può essere conferito il compito di formulare un testo «quasi definitivo», cioè un testo che, approvato dalla commissione, l'aula voterà solo articolo per articolo senza possibilità di proporre, discutere e votare modifiche (emendamenti)⁶⁸. Trattasi di un procedimento non previsto dalla Costituzione bensì dai regolamenti parlamentari, con significative differenze tra Camera e Senato⁶⁹. Obiettivo comune di questo procedimento è quello di sgravare l'Assemblea dalla discussione e dall'approvazione degli emendamenti, decentrandoli in commissione e riservando all'aula l'approvazione finale.

Procedimento per commissione deliberante o legislativa

Infine, in attuazione dell'art. 72, co. 3 della Costituzione, i progetti di legge che non riguardino questioni di speciale rilevanza generale⁷⁰, possono essere esaminati ed approvati in commissione, seguendo le stesse modalità di esame in Assemblea (v. *infra*), senza passare da questa. E' il procedimento deliberante o in sede legislativa.

⁶⁸ Come visto precedentemente, l'art. 72, co. 4 della Costituzione prevede che «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

⁶⁹ Le differenze tra i due regolamenti riguardano innanzitutto il metodo di assegnazione del progetto di legge alla commissione redigente. Mentre alla Camera dei deputati è l'Assemblea, a chiusura della discussione generale (o su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi nella commissione o di più dei quattro quinti dei componenti la commissione medesima, accompagnata dai pareri, effettivamente espressi, delle commissioni affari costituzionali, bilancio e lavoro), a decidere se deferire alla commissione la formulazione degli articoli, riservandosi la votazione, senza discussione, degli articoli e la votazione finale (art. 96 del Regolamento della Camera), al Senato è il Presidente a decidere il deferimento, all'inizio del procedimento approvativo, oppure può essere la stessa commissione a richiederlo, all'unanimità e con il consenso del Governo (artt. 36 e 37 del Regolamento del Senato). Fino al momento della votazione finale da parte dell'Assemblea, il disegno di legge è sottoposto alla procedura normale di esame e di approvazione qualora ne facciano richiesta il Governo o un decimo dei componenti del Senato, o un quinto dei componenti della commissione (art. 36, co. 4 del Regolamento del Senato).

⁷⁰ Come visto precedentemente, l'art. 72, co. 4 della Costituzione prevede che «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

In questo modo la commissione assorbe tutte le fasi del procedimento di approvazione, sostituendo l'aula: la commissione esaurisce tutte e tre le «letture» senza che il progetto di legge debba essere discusso e votato dall'Assemblea.

Per la composizione della commissione deliberante lo stesso art. 72, co. 3 dispone che sia seguito il criterio di rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

Quanto all'assegnazione della proposta alla commissione, che al Senato spetta al Presidente e non è opponibile, alla Camera, invece, il regolamento prevede che il Presidente abbia solo un potere di proposta, che si considera accettata solo se nessun deputato chiede di sottoporla al voto dell'Assemblea⁷¹.

Fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

Continua: procedimento ordinario o per commissione referente

Se il procedimento seguito è quello ordinario, l'esame in Assemblea del progetto di legge predisposto dalla commissione in sede referente, accompagnato da una o più relazioni, si sviluppa attraverso «tre letture».

La «prima lettura» è introdotta dai relatori e consiste nella discussione generale nel corso della quale, a nome del gruppo o a titolo personale, i deputati o i senatori dibattono sull'opportunità stessa di legiferare sull'oggetto della proposta; può chiudersi con il voto di un «ordine del giorno di non passaggio agli articoli» o con l'approvazione delle c.d. pregiudiziali⁷² che decreterebbe la conclusione negativa del procedimento.

Si passa quindi alla «seconda lettura», nel corso della quale si discute e si vota ciascun articolo in cui il testo è ripartito (si tratta della fase più lunga, nel corso della quale è possibile presentare, discutere e votare gli emendamenti, cioè le proposte di modifica di singoli articoli).

⁷¹ Si vedano gli artt. 92, 93, 94 e 95 del regolamento della Camera e gli artt. 35 e 37 del regolamento del Senato.

⁷² Secondo quanto previsto dai regolamenti della Camera (art. 40) e del Senato (art. 93) «la questione pregiudiziale, cioè che un dato argomento non debba discutersi, e la questione sospensiva, cioè che la discussione o deliberazione debba rinviarsi, possono essere proposte prima che abbia inizio la discussione».

L'aula procede infine alla «terza lettura», che consiste nell'approvazione finale dell'intero testo della legge, così come esso risulta a seguito dell'esame articolo per articolo (testo che, a seguito degli emendamenti eventualmente approvati, può essere radicalmente diverso da quello iniziale). Con le dichiarazioni di voto i rappresentanti dei gruppi rendono noto, motivandolo, come i gruppi stessi si esprimeranno sul testo cui l'Assemblea è pervenuta. La votazione finale delle leggi avviene generalmente a scrutinio palese⁷³, mediante procedimento elettronico. Il progetto di legge è approvato se ottiene un numero di voti superiore alla metà del numero totale di votanti (maggioranza semplice). Coloro che non esercitano il diritto al voto non contano ai fini della maggioranza semplice ed, anzi, fanno abbassare il *quorum* funzionale, agevolando il suo raggiungimento. Va però tenuto presente che spesso si richiede non solo il raggiungimento della maggioranza semplice ma anche che abbia votato almeno una certa quota degli aventi diritto (il cosiddetto *quorum* strutturale, comunemente noto come numero legale), ad esempio la metà. Inoltre, diversi possono essere i criteri usati per stabilire chi è considerato votante ed entra, quindi, nel calcolo del *quorum* funzionale. Si pensi al caso degli astenuti, che sono presenti al momento del voto ma non esprimono lo stesso: se li si considera non votanti (come fa l'art. 48 del regolamento della Camera) l'astensione, abbassando il *quorum* funzionale, agevola il suo raggiungimento; al contrario, se gli astenuti sono considerati votanti (come fa l'art. 107 del regolamento del Senato) l'astensione non fa abbassare il *quorum* funzionale; nel primo caso si richiede la maggioranza dei votanti (in senso stretto), nel secondo la maggioranza dei presenti⁷⁴.

Il testo approvato da una Camera viene trasmesso dal Presidente, con apposito «messaggio», al Presidente dell'altra Camera che dovrà approvare il testo nella stessa identica formulazione: qualsiasi modificazione comporta il ritorno all'altra Camera,

⁷³ I regolamenti delle Camere prevedono che le votazioni abbiano luogo a scrutinio palese (art. 49 regolamento della Camera e art. 113 del regolamento del Senato). Gli stessi regolamenti prevedono i casi nei quali il voto avviene in segreto (ad esempio le votazioni riguardanti le persone) e i casi in cui il voto segreto possa essere richiesto.

⁷⁴ Il requisito della maggioranza semplice, unito a quello del *quorum* strutturale, è utilizzato nelle assemblee parlamentari per le deliberazioni ordinarie: l'art. 64, co. 3 della Costituzione prevede che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

senza che vi sia alcuna procedura formale che possa interrompere questo «andare e venire» chiamato comunemente col termine francese «*navette*».

I regolamenti prevedono procedimenti abbreviati in seconda lettura, nel senso che la Camera alla quale è stato rinviato il progetto riesamina soltanto ciò che è cambiato, senza rimettere in discussione il resto.

Se la Camera approva lo stesso testo approvato dall'altra Camera (o le modifiche effettuate dall'altra Camera, dopo aver già approvato il resto del testo), la legge diviene «perfetta», ma non ancora efficace (cioè produttiva di effetti giuridici).

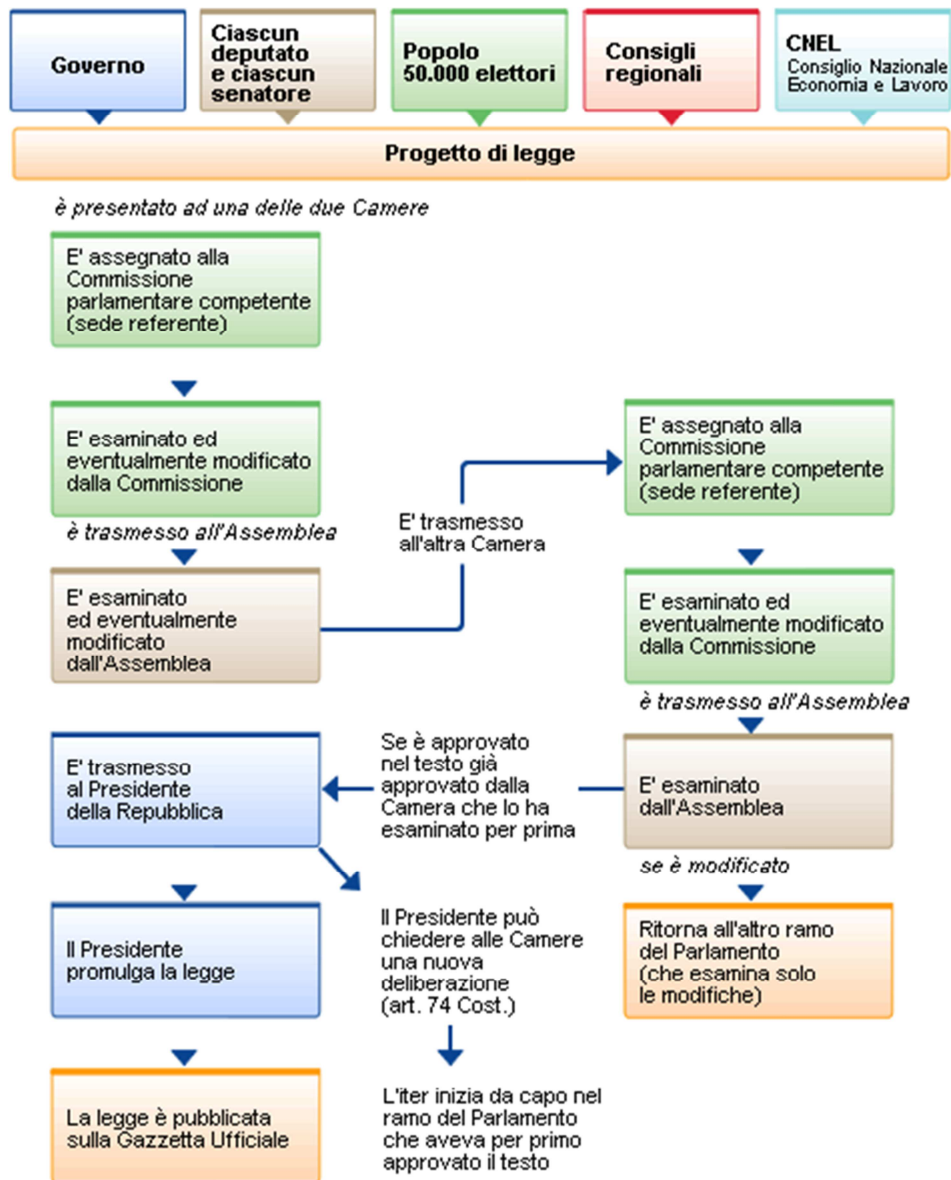
L'efficacia è data dal Presidente della Repubblica che deve promulgare la legge entro trenta giorni dall'approvazione definitiva da parte della seconda Camera.

Il Presidente della Repubblica svolge un controllo «formale» (il testo approvato dalle due Camere deve essere identico) e sostanziale⁷⁵: egli, infatti, ha il potere di rinviare la legge alle Camere, con un messaggio motivato. Il rinvio può essere compiuto una volta sola: l'art. 74, co. 2 della Costituzione stabilisce che «se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata». Il potere di rinvio è pertanto solo una forma di controllo con richiesta di riesame, superabile dal Parlamento con la riapprovazione della stessa.

Alla promulgazione segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Se non è altrimenti disposto, il nuovo atto è pienamente obbligatorio soltanto dopo la «*vacatio legis*», vigendo poi la presunzione assoluta di conoscenza della legge (*ignorantia legis non excusat*) e l'obbligo del giudice di applicarla, senza bisogno che siano le parti a provarne l'esistenza (*iura novit curia*).

⁷⁵ I motivi per cui il Presidente della Repubblica può disporre il rinvio della legge non sono dettagliatamente definiti: è comunque generalmente riconosciuto il potere di rinvio in caso di illegittimità costituzionale o anche di semplice incompatibilità con i principi costituzionali.

Fig. 2 - Il procedimento legislativo in Italia



5.2 Casi particolari di legislazione

Entrambe le Camere prevedono speciali procedimenti per l'esame di alcuni progetti di legge:

- esame dei progetti di legge di conversione dei decreti legge, scandito da termini particolarmente brevi e da drastici limiti alla facoltà di proporre emendamenti, che devono essere strettamente attinenti all'oggetto;
- esame dei progetti di legge costituzionale, non emendabili in sede di seconda elaborazione;

- esame del bilancio e del rendiconto dello Stato al quale è dedicata un'apposita sessione, un periodo di circa un mese in mezzo in cui tutti i lavori parlamentari sono finalizzati alla discussione e votazione della «legge finanziaria» e del bilancio preventivo in modo da permetterne la conclusione in tempi tali che entrino in vigore entro il 31 dicembre di ogni anno (a questo fine esistono termini precisi, coordinati e cadenzati, e limiti agli emendamenti), mentre le leggi collegate alla manovra finanziaria sono esaminate fuori dalla scissione di bilancio;
- esame della «legge annuale comunitaria» con la quale si dà periodica attuazione alle direttive comunitarie ovvero si delega il Governo a farlo;
- infine, alcuni vantaggi procedurali sono riconosciuti ai progetti già approvati nella legislatura precedente, ma non entrati in vigore per svariati motivi, e ai progetti di cui le Camere abbiano dichiarato l'urgenza.

5.2.1 Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale

La Costituzione della Repubblica italiana del 1948 rappresenta il vertice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano. Per questo motivo il suo mutamento, chiamato «revisione costituzionale», è soggetto a un procedimento particolare. Con lo stesso procedimento sono approvate anche le leggi costituzionali che la Costituzione stessa prevede per la sua integrazione.

Il procedimento di revisione costituzionale e di approvazione delle leggi costituzionali è una variazione di quello ordinario visto prima.

Mentre il procedimento ordinario prevede una sola deliberazione, a maggioranza relativa (in base ai regolamenti delle due Camere), di ciascuna Camera sullo stesso testo, seguita dalla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, per le leggi costituzionali l'art. 138 della Costituzione prevede due deliberazioni successive da parte di ciascuna Camera sul medesimo testo.

La prima votazione avviene a maggioranza relativa. Siccome in questa fase le Camere possono apportare al progetto di legge costituzionale qualsiasi emendamento, il progetto è destinato a viaggiare tra Camera e Senato tante volte quante sono necessarie ad ottenere il voto favorevole di entrambe sul medesimo testo.

La seconda votazione può essere effettuata solo dopo che sia trascorso un intervallo di tre mesi dalla prima. I regolamenti delle Camere (art. 123 del regolamento del

Senato e art. 99 del regolamento della Camera) vietano che siano apportati emendamenti al testo votato in precedenza, evitando così che il procedimento possa ripartire dall'inizio. Nella seconda votazione si aprono due strade alternative. Se il consenso alla riforma è così ampio che nella votazione in ciascuna Camera si esprime a favore la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri di essa, la legge è approvata e viene promulgata dal Presidente della Repubblica. Se ciò non avviene, basta che la legge venga approvata con la maggioranza assoluta (metà più uno dei membri di ciascuna Camera). In questo caso non si tratta di un'approvazione definitiva. Il testo approvato dal Parlamento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (col titolo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 352/1970: «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera»). Entro tre mesi dalla pubblicazione, il corpo elettorale con la raccolta di cinquecentomila firme, le minoranze territoriali (cinque consigli regionali) e le minoranze politiche, con le firme di un quinto dei membri di una Camera, possono richiedere un *referendum*. Se nel *referendum*, per la cui validità non è richiesto un *quorum* minimo di votanti, i consensi superano i dissensi, la legge viene promulgata, altrimenti decade.

Il doppio binario tracciato dall'art. 138 della Costituzione per la modifica della Costituzione stessa, ha come obiettivo la ricerca, innanzitutto, del consenso di uno schieramento di forze politiche così vasto da riprodurre le stesse condizioni di compromesso tra le diverse componenti politiche che hanno consentito la nascita della Costituzione. Per non rendere il meccanismo troppo impervio concedendo il potere di veto alle minoranze parlamentari, si è prevista anche la possibilità di modificare la Costituzione col voto della sola maggioranza parlamentare, salvo la possibilità del ricorso alla consultazione referendaria.

5.2.2 Il decreto legge

Il decreto legge è un atto normativo, di carattere provvisorio, avente forza di legge, adottato in casi straordinari di necessità e urgenza dal Governo, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione.

Entra in vigore immediatamente dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma gli effetti prodotti sono provvisori, in quanto perde efficacia sin dall'inizio se il

Parlamento non lo converte in legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione. È inoltre regolato ai sensi dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il decreto legge deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e immediatamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Il giorno stesso della pubblicazione, deve essere presentato per la conversione in legge alle Camere, che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni (la conversione del decreto legge rientra tra i poteri delle Camere in regime di *prorogatio*).

Il procedimento di conversione presenta, rispetto al procedimento legislativo ordinario, alcune variazioni, introdotte nei regolamenti parlamentari⁷⁶. In parte esse sono dettate dall'esigenza di assicurare l'approvazione in tempi certi e brevi, in parte dall'esigenza di consentire alle Camere di svolgere un controllo attento sulla sussistenza dei presupposti della necessità e urgenza.

Il regolamento del Senato prevede ancora il parere obbligatorio, espresso preliminarmente, della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza. Alla Camera invece il parere preventivo della Commissione affari costituzionali è stato tolto. La verifica della sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza segue il seguente *iter*:

- innanzitutto, nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, deve essere dato conto dei presupposti di necessità e di urgenza che sono alla base dell'adozione del decreto legge; inoltre, vengono descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme, da esso recate, sull'ordinamento;
- il disegno di legge è sottoposto, oltre che alla commissione referente competente, al Comitato per la legislazione. L'art. 15, co. 3 della legge n. 400/1988 dispone che il decreto legge debba contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Al Comitato è affidato il compito di attuare questa disposizione.

Il decreto legge, se non convertito in legge entro 60 giorni, perde efficacia sin dall'inizio. La perdita di efficacia, chiamata decadenza, travolge tutti gli effetti

⁷⁶ I regolamenti parlamentari di entrambe le Camere dispongono, inoltre, che debba necessariamente essere utilizzato il procedimento per l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge, sebbene essi non formino oggetto di una «riserva d'assemblea» di cui all'art. 72 della Costituzione.

prodotti dal decreto legge. Quando il decreto entra in vigore, esso è pienamente efficace e va applicato; ma se decade, tutto ciò che si è compiuto in forza di esso è come se fosse stato compiuto senza una base legale divenendo illecito⁷⁷.

L'uso anomalo del decreto legge

La decretazione d'urgenza ha oramai acquisito, entro la produzione normativa di rango primario, una peculiare incidenza, rivelata solo in parte dal mero dato numerico (v. *infra*). E' altresì da tenere conto dell'ampiezza, della molteplicità e dell'eterogeneità degli interventi normativi che, sotto l'egida di onnicomprensive diciture (quali stabilizzazione della finanza pubblica o promozione della crescita e dello sviluppo economico), si sono susseguiti nella forma del decreto legge⁷⁸.

Negli ultimi decenni, in particolare, a fronte della crisi della «legge ordinaria-parlamentare», il decreto legge continua a essere lo strumento utilizzato dal potere esecutivo quale corsia preferenziale per fare approvare i propri disegni di legge, allontanandosi vistosamente dal volere della Costituente, che aveva pensato al decreto legge quale strumento straordinario per fronteggiare i soli «casi straordinari di necessità e urgenza» (art. 77 della Costituzione).

Sono soprattutto ragioni di opportunità che, in passato, hanno spinto ad adottare con decreto legge ogni provvedimento che presentasse un'urgenza tale da sconsigliare di intraprendere la lunga via del procedimento legislativo (per es. col decreto legge n. 253 del 28 giugno 1995, convertito con la legge n. 352 dell'8 agosto 1995, furono aboliti gli esami di riparazione negli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore), innescando un problematico circolo vizioso: la legge di conversione, per gli stessi regolamenti parlamentari, ha precedenza nell'ordine dei lavori delle Camere rispetto ai progetti di legge in attesa, per i quali i tempi di approvazione si allungano. Più si allungano i tempi dell'*iter* parlamentare, più si rende necessario il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Negli anni novanta del secolo scorso, i governi iniziarono ad emanare decreti che disciplinavano materie particolarmente complesse per cui in sessanta giorni si

⁷⁷ L'art. 77, co. 3 della Costituzione prevede che «le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

⁷⁸ Cfr. Dossier n. 56, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi del Senato, pubblicato nel settembre 2013 sul sito www.senato.it.

rendeva impossibile il loro esame da parte del Parlamento. Fu così invalsa la prassi della reiterazione del decreto legge: alla scadenza dei sessanta giorni, il Governo emanava un nuovo decreto legge che riproduceva, senza o con minime variazioni, quello precedente, ormai scaduto, e ne sanava gli effetti attraverso diversi meccanismi, il più comune dei quali era la retrodatazione degli effetti del decreto legge reiterante, alla data di entrata in vigore del decreto reiterato. Un esempio per tutti, il decreto mille-proroghe emanato per la prima volta nel 1992 per disporre la proroga di svariati termini stabiliti dalle leggi più diverse, venne convertito nel dicembre 1996 dopo essere stato reiterato per ben ventinove volte⁷⁹.

Né il sistema politico, né le istituzioni parlamentari seppero bloccare tale circolo vizioso. Dovette intervenire la Corte costituzionale che con la sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 riuscì a mettere un argine (quasi) definitivo alla prassi della reiterazione. Con tale sentenza la Corte si pronunciò sulla legittimità dei decreti legge 8 novembre 1995, n. 463, 8 gennaio 1996, n. 8 e 8 marzo 1996, n. 113 tutti reiteranti «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», disciplina alquanto complessa e irta di sanzioni penali. Questi i passi salienti della motivazione data dalla Corte «il decreto legge iterato o reiterato, per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali, lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere «straordinario» dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata. Su di un piano più generale», prosegue la Corte, «la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo come è accaduto

⁷⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

nella esperienza più recente viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione)».

Il risultato alla fine ci fu: la media mensile dei decreti legge emanati dal Governo passò, nella XIII legislatura (1996-2001) a poco più di tre, rispetto ai trentaquattro decreti legge che venivano emanati, in media, mensilmente prima della sentenza della Corte costituzionale⁸⁰.

Pur potendo apprezzare il superamento della prassi della reiterazione, il tasso «strutturale» di ricorso alla decretazione di urgenza nel nostro Paese rimane, in ogni caso, elevato (vedi *infra* fig. 3).

Nelle ultime legislature la funzione del decreto legge è da ricondursi, in primo luogo, all'esigenza dell'esecutivo di compattare maggioranze parlamentari che, pur numericamente consistenti, sono percorse da forti tensioni e disomogeneità politiche al loro interno. A tal fine i governi, per l'attuazione dei propri programmi, emanano una serie di decreti legge sulla cui conversione in legge da parte del Parlamento il più delle volte viene posta la «questione di fiducia».

In materia economica e finanziaria, la crisi degli ultimi anni ha indotto i governi all'adozione di molti decreti legge volti al rilancio dell'economia. Tuttavia, mentre in passato il rapporto tra leggi finanziarie e decreti legge collegati si poneva nettamente a favore della prima (per cui tali decreti apparivano come dotati di una funzione accessoria rispetto alla manovra finanziaria) il dato si è invertito nella XVI legislatura (2008-2013). Le manovre sono state, infatti, anticipate da corposi decreti (per tutti, il decreto legge n. 112 del 2008, c.d. «manovra d'estate», ed il decreto legge n. 78 del 2009, c.d. «decreto anticrisi»), nonché affiancati da un consistente numero di decreti non collegati, né sostitutivi della legge finanziaria. Tali decreti, pur ispirati dalla stessa finalità di prevedere interventi tesi al rilancio dell'economia o di stimolo della domanda interna, presentano disposizioni attinenti ad ambiti normativi molto eterogenei fra loro (c.d. «decreti *omnibus*»).

⁸⁰ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014.

Fig. 3 - Numero dei decreti legge per anno⁸¹

Anno	Numero decreti legge
1997	44
1998	29
1999	42
2000	36
2001	50
2002	44
2003	48
2004	42
2005	37
2006	32
2007	21
2008	38
2009	17
2010	22
2011	16
2012	32
2013	26

Gli interventi della Corte costituzionale

La sentenza n. 29/1995 rappresenta la prima significativa svolta nella giurisprudenza costituzionale circa la verifica della sussistenza dei casi straordinari di necessità ed urgenza per l'adozione del decreto legge. Vi si afferma, infatti, che «a norma dell'appena citato art. 77 [della Costituzione], la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente

⁸¹ I dati sono a cura dell'Ufficio informazioni parlamentari del Senato della Repubblica. Sono riportati, per ragioni di omogeneità, dati dal 1997 (nell'ottobre del 1996, la sentenza n. 360 della Corte costituzionale dichiarò illegittima la reiterazione dei decreti legge). Cfr. Dossier n. 111, *Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, del Servizio Studi del Senato, pubblicato nel marzo 2014 sul sito www.senato.it.

mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa».

La pronuncia nega, pertanto, efficacia sanante alla conversione e ricostruisce il vizio da carenza dei presupposti come vizio formale, tale da inficiare la stessa legge di conversione.

Tale assunto sembrò presto contraddetto in un successivo pronunciamento della stessa Corte. La sentenza n. 360/1996, pur affermando l'illegittimità costituzionale della prassi della reiterazione dei decreti legge, faceva «salvi gli effetti dei decreti legge iterati o reiterati già convertiti in legge (o in corso di conversione)» dal momento che «tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione, abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza».

È quindi sullo sfondo di questo percorso non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale che viene a collocarsi la seconda svolta «storica» sul controllo dei presupposti della decretazione di urgenza: nella sentenza n. 171/2007 la Corte costituzionale, ammettendo le precedenti oscillazioni giurisprudenziali, per la prima volta annulla per carenza dei presupposti costituzionali di cui all'art. 77, co. 2 della Costituzione una disposizione «intrusa» contenuta nel decreto legge n. 80 del 2004 (in seguito convertito in legge n. 140/2004) la quale escludeva che la condanna per il peculato d'uso costituisse causa d'incandidabilità alla carica di sindaco e poi di decadenza dalla stessa.

La successiva sentenza n. 128/2008 ha in seguito confermato l'orientamento chiaro della Corte teso a controllare direttamente i presupposti del decreto legge dichiarando incostituzionale due articoli del decreto legge n. 262/2006 che disponevano l'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari a favore del Comune. La disposizione, occorre sottolineare, non era stata propriamente convertita in legge, bensì propriamente riprodotta, in analogo testo, in un allegato alla legge di conversione dello stesso decreto legge. Si configurava, dunque, in questo caso, un'ipotesi di «conversione mascherata».

In entrambe le pronunce la Corte ribadisce come l'esistenza dei requisiti del decreto legge possa essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, senza che tale controllo vada a sovrapporsi alle valutazioni di natura politica che hanno indotto il Governo all'adozione del decreto, né a quelle successive del Parlamento in sede di conversione⁸².

L'esame del giudice costituzionale, infatti, «deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»⁸³.

Più recentemente, la sentenza n. 220 del 2013 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la riforma delle Province dettata dal decreto legge n. 201 del 2011 «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito dalla legge n. 214 del 2011 e dal decreto legge n. 95 del 2012 «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario» (c.d. *spending review*), convertito dalla legge n. 135 del 2012.

La pronunzia verteva su un preliminare riguardo, ossia l'attitudine dell'atto decreto legge a dettare quel complessivo riordino. La pronunzia infatti verteva su un preliminare riguardo, ossia l'attitudine dell'atto decreto legge a dettare quel complessivo riordino.

La Corte ha disconosciuto tale attitudine evidenziando un duplice limite del decreto legge, insito nella sua natura giuridica costituzionalmente configurata. Rispetto a tale

⁸² L. MEZZETTI, *Diritto Costituzionale*, GIUFFRÈ, 2016.

⁸³ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007. Nella stessa sentenza, inoltre (ma l'affermazione è fedelmente richiamata anche nella sentenza n. 128/2008), la Corte chiarisce l'opportunità che le proprie valutazioni siano limitate all'accertamento della sussistenza di un'evidente mancanza dei presupposti del decreto legge.

natura, quale strumento volto a fronteggiare «casi straordinari di necessità e urgenza», non è compatibile l'introduzione di riforme ordinamentali, di lungo periodo, non circoscritte a misure meramente organizzative e destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo⁸⁴.

Gli emendamenti in sede di conversione

L'anomalo utilizzo della decretazione d'urgenza appena esaminato ha prodotto nel tempo un'ulteriore distorsione, quella degli emendamenti in sede di conversione⁸⁵.

Più ci si allontana dall'uso tipico del decreto legge, più è probabile che il Parlamento recuperi le proprie funzioni legislative attraverso la modificazione del testo originale di un decreto legge aggiungendo contenuti, talvolta eterogenei, per accelerare l'approvazione di proposte da troppo tempo pendenti in Parlamento ovvero proponga un elevato numero di emendamenti con l'obiettivo di «sabotare» il decreto (c.d. «ostruzionismo parlamentare»). Un esempio può darsi per tutti: il decreto legge n. 112/2008 (contenente la c.d. «manovra d'estate») il cui testo, già inizialmente contenente 490 commi, è divenuto di oltre 700 commi al momento della conversione. Il Governo deve pertanto agire in modo da ridurre il rischio che il decreto legge sia oggetto di proposte di emendamento, assicurandosi in anticipo un largo consenso politico nelle Camere o forzando la mano alle opposizioni usando lo strumento della «questione di fiducia».

Alcuni strumenti gli vengono forniti dai regolamenti parlamentari: i Presidenti di entrambe le Camere possono dichiarare inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 97 del regolamento del Senato).

La discussione degli emendamenti comporta, inoltre, l'allungamento dei tempi di approvazione delle leggi. L'art. 78, co. 5 del regolamento del Senato prevede che «il

⁸⁴ Cfr. Dossier n. 111, *Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi del Senato, pubblicato nel marzo 2014 sul sito www.senato.it.

⁸⁵ Secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale in più occasioni (sentenza n. 367/2010, che richiama la sentenza n. 51/1985), gli emendamenti aggiuntivi operano solo per il futuro, mentre per quelli modificativi o soppressivi, trattandosi di una parziale mancata conversione del decreto legge, operano *ex tunc* facendo decadere la disposizione non convertita, in tutto o in parte, fin dall'inizio rimuovendo retroattivamente gli effetti di quella disposizione come se essa non fosse mai esistita (cioè al pari della mancata conversione del decreto legge nella sua interezza).

disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento». Tale disposizione, che deve essere letta insieme all'art. 55, co. 5 dello stesso regolamento («Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione»), permette al Presidente di Palazzo Madama di porre in votazione il provvedimento in qualsiasi momento con la decadenza automatica degli emendamenti non esaminati⁸⁶.

Un'importante presa di posizione sull'eterogeneità degli emendamenti proposti in sede di conversione, l'ha avuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 22/2012 nella quale ha affermato che il procedimento di conversione del decreto legge «si imbatte nel vincolo costituzionale dell'omogeneità delle modificazioni apportate dal Parlamento, rispetto al testo del decreto legge». Ove tale omogeneità manchi, e le modificazioni approvate dal Parlamento siano da ritenersi del tutto estranee (per oggetto o finalità) al testo del decreto legge d'iniziativa del Governo, si ha illegittimità costituzionale della disposizione modificativa, recata dalla legge di conversione. L'illegittimità costituzionale non è imputabile all'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza delle disposizioni introdotte, bensì è conseguenza di un uso improprio del potere parlamentare di conversione, collidente con la disciplina costituzionale del suo procedimento. Un decreto legge «milleproroghe» (tale era il provvedimento, dalla cui conversione aveva preso le mosse il giudizio innanzi alla Corte costituzionale) pare recare un insopprimibile tratto di eterogeneità, entro il proprio contenuto. Secondo la Corte, è sì vero che un decreto legge «milleproroghe» attiene ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, tuttavia esso deve obbedire ad una *ratio* unitaria, risiedente in un duplice intento: «intervenire con

⁸⁶ Trattasi della cosiddetta «ghigliottina» parlamentare. Molto scalpore fece la sua prima applicazione alla Camera il 29 gennaio 2014 dopo l'ostruzionismo del Movimento cinque stelle al decreto «Imu-Bankitalia» che aveva messo a rischio la conversione in legge del provvedimento. Sebbene il regolamento della Camera non lo preveda, tale istituto discende da un'interpretazione della Presidenza della Camera, avvenuta nella XIII legislatura, che poi è stata riconfermata successivamente, anche se alla Camera non era mai stata applicata, perché la minaccia di apporre la «ghigliottina» aveva sempre fatto rientrare l'ostruzionismo (*Cosa è la ghigliottina parlamentare*, Il Sole24Ore, 29 gennaio 2014).

urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento» oppure «incidere su situazioni esistenti, pur attinenti ad oggetti e materie diversi, che richiedono interventi regolatori di natura temporale».

La problematica richiamata dalla sentenza n. 22/2012 pone in rilievo non tanto il tema del vaglio sui presupposti di costituzionalità del decreto legge⁸⁷, quanto il tema dell'ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione del decreto legge.

Tale profilo è da tempo disciplinato entro il diritto parlamentare.

Presso il Senato, la previsione dell'art. 97 del Regolamento («sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione [...]») riceveva un'interpretazione, riferita alla conversione di un decreto legge, già in un parere della Giunta per il regolamento dell'8 novembre 1984.

In quell'occasione la Giunta rimarcava che «quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto legge sussistenti i requisiti richiesti dell'art. 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto legge, la norma del primo comma dell'art. 97 del Regolamento, secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'art. 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto legge che al disegno di legge di conversione».

Invero, tale dettato non è sempre stato correttamente recepito, tant'è vero che, proprio circa la conversione del decreto legge «milleproroghe» n. 225/2010 (da cui è originata la sentenza n. 22/2012), l'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, con lettera destinata ai Presidenti di Camera e Senato e al Consiglio dei ministri, si doleva che, in sede di conversione, un decreto legge concernente

⁸⁷ La verifica dei presupposti costituzionali sono diversamente configurati dai regolamenti di Camera e Senato: nel primo è decentrato presso le commissioni competenti per materia, entro la ordinaria sede referente, e con parere del Comitato per la legislazione; nel secondo è inteso come preliminare, distinta fase procedurale, e accentrato nella commissione Affari costituzionali.

essenzialmente la proroga di alcuni termini si fosse trasformato sostanzialmente in una sorta di nuova legge finanziaria dai contenuti più disparati.

Da parte della Presidenza del Senato vi sono state ripetute sollecitazioni «nel senso di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto legge, la norma dell'art. 97, co. 1 del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione» (lettera ai Presidenti delle Commissioni permanenti del 7 marzo 2011; altra lettera aveva preceduto, il 21 novembre 2008). Ed è ad ogni modo accaduto (come nelle sedute pomeridiane dell'11 febbraio 2009 e del 26 maggio 2010 e del 15 febbraio 2012) che persino emendamenti al decreto legge accolti dalla Commissione competente e come tali sottoposti all'Assemblea, fossero dichiarati improponibili dal Presidente del Senato ai sensi dell'art. 97 del regolamento.

Presso la Camera dei deputati, la disciplina è recata dall'art. 96-*bis* del regolamento, secondo il quale «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge. Qualora ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano». Il dettato letterale di questa disposizione, rispetto a quello del regolamento del Senato, sanziona dunque la «non stretta attinenza», piuttosto che l'«estraneità», della proposta emendativa.

5.2.3 Il decreto legislativo

Il decreto legislativo (o decreto delegato) è un atto normativo avente forza di legge adottato dal potere esecutivo (Governo) per delega espressa e formale del potere legislativo (Parlamento).

In Italia la decretazione legislativa è prevista dall'art. 76 della Costituzione ed è uno strumento con il quale le Camere decidono, per esempio per motivi di inadeguatezza tecnica o mancanza di tempo, di non disciplinare nel dettaglio una determinata materia non coperta da riserva di legge formale, riservandosi però di stabilire i principi e i criteri direttivi, cioè la «cornice» entro la quale il Governo dovrà legiferare. La delega al Governo, infatti, non può mai essere in bianco, ma lo deve vincolare al rispetto di una serie prestabilita di limiti. In genere sono emanati nella

forma di decreti legislativi testi normativi che per la loro mole sarebbero difficilmente gestibili in sede parlamentare, come nel caso di testi unici e codici.

La cosiddetta legge delega, approvata dalle Camere come una qualsiasi altra legge, disciplina, appunto, l'ambito, le direttive e i limiti a cui il Governo dovrà attenersi nel predisporre i decreti legislativi.

L'art. 76 della Costituzione prescrive, inoltre, che la delega legislativa sia limitata nel tempo: il Governo, trascorso inutilmente il limite temporale fissato dal Parlamento per esercitare la delega, non può più legiferare.

Nonostante la Costituzione non lo preveda espressamente, è invalsa la prassi secondo cui il Governo, prima di approvare definitivamente un decreto delegato, ne sottopone lo schema alle Commissioni parlamentari competenti sulla materia, e ne accoglie eventualmente pareri ed osservazioni.

Il procedimento di formazione del decreto legislativo è disciplinato dall'art. 14 della legge n. 400/1988, secondo cui il decreto va deliberato dal Governo entro il termine fissato dalla legge di delega e va presentato almeno venti giorni prima della scadenza di detto termine al Presidente della Repubblica, il quale provvederà poi all'emanazione.

5.3 Le funzioni di indirizzo e di controllo

Oltre alla funzione legislativa, altre importanti funzioni del Parlamento sono quelle di indirizzo politico e di controllo sull'attività del Governo. Per lo svolgimento di tutti i loro compiti, le Camere dispongono di appositi strumenti diretti ad acquisire (dal Governo, ma anche da altri) le informazioni necessarie.

5.3.1 Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo

La partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico avviene in primo luogo in occasione del dibattito e della votazione sulla fiducia al Governo, che deve presentarsi alle Camere entro dieci giorni dalla sua formazione (art. 94 della Costituzione).

La linea politica che il Governo pone alla base del proprio programma è discussa in sede parlamentare e, se approvata, comporta la nascita del rapporto fiduciario che impegna tanto il Governo quanto la maggioranza che lo sostiene in Parlamento.

Il rapporto di fiducia può essere sottoposto a verifica in qualsiasi momento:

- su iniziativa del Parlamento, attraverso la presentazione alla Camera o al Senato di una mozione di sfiducia da parte di un decimo dei componenti. Inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea, la mozione di sfiducia (che può riguardare anche un singolo ministro) apre un dibattito che si conclude con il voto;
- su iniziativa del Governo stesso, quando pone la «questione di fiducia» su una determinata proposta all'esame delle Camere. Con questo strumento il Governo dichiara di voler collegare la propria permanenza in carica all'esito di una certa votazione di una delle Camere.

In entrambi i casi il voto di sfiducia comporta l'obbligo di dimissioni per il Governo (o, nel caso di «sfiducia individuale», del ministro che ne è colpito).

La «questione di fiducia» può essere posta dal Governo tutte quelle volte che le Camere discutono l'approvazione di leggi che l'esecutivo ritiene di fondamentale importanza per il perseguimento dei suoi obiettivi programmatici. Quando il Governo pone una «questione di fiducia» sul voto di un testo di legge si producono due importanti effetti che consentono di «blindare» il voto e ridurre i tempi di approvazione⁸⁸:

- cadono tutti gli emendamenti presentati, essendo il Governo a decidere il testo da votare;
- si vota per appello nominale, cioè con voto palese, evitando gli scherzi del voto segreto ovvero i c.d. «franchi tiratori».

Entrambi i regolamenti delle Camere⁸⁹ prevedono che la «questione di fiducia» non possa essere posta sulle proposte di modificazione del Regolamento e su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno delle Camere e, in generale, su tutti quegli argomenti per i quali i regolamenti prescrivano votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto (ad esempio proposte di inchieste parlamentari, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari). Ad

⁸⁸ A. CELOTTO, *Il vero record di Matteo Renzi: le questioni di fiducia*, articolo pubblicato sul sito www.huffingtonpost.it il 18 febbraio 2017.

⁸⁹ Si vedano gli artt. 116 del regolamento della Camera e 161 del regolamento del Senato.

eccezione di tali ipotesi, la «questione di fiducia» può essere posta su qualsiasi deliberazione delle Camere.

Qualora la «questione di fiducia» venga posta su un solo articolo di un progetto di legge, se la Camera si esprime favorevolmente l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti presentati si intendono respinti. In questo caso la «questione di fiducia» diventa più uno strumento per rinsaldare le file della maggioranza che un espediente procedurale per velocizzare il procedimento parlamentare.

Entrambe le Camere dispongono di ulteriori strumenti per la definizione di indirizzi che specifichino o integrino il programma su cui si basa il rapporto fiduciario:

- la mozione, con la quale è possibile proporre un dibattito e una deliberazione in Assemblea e che contiene una determinata direttiva al Governo;
- la risoluzione, con cui possono concludersi, in Assemblea, i dibattiti sulle comunicazioni del Governo o quelli per la discussione di mozioni. In Commissione la risoluzione ha carattere autonomo e consente di definire indirizzi settoriali sugli argomenti di competenza di ciascuna Commissione permanente;
- gli ordini del giorno di istruzione al Governo per l'attuazione delle leggi, che possono essere presentati nel corso dell'esame di progetti di legge.

5.3.2 Gli altri strumenti di indirizzo e controllo

Entrambe le Camere svolgono una generale funzione di informazione e di controllo sull'attività del Governo attraverso due classici strumenti parlamentari (quelli del c.d. «sindacato ispettivo»):

- le interrogazioni che consistono in domande rivolte al Governo da uno o più parlamentari, per sapere se un dato fatto sia vero, se il Governo abbia informazioni in merito e se intenda intervenire. Le interrogazioni sono di diverso tipo, giacché possono comportare la risposta orale in Assemblea o in Commissione, con facoltà di replica da parte del presentatore, o la risposta scritta del Governo, che viene comunque pubblicata negli atti parlamentari. Una procedura particolare (sul modello del *question time* inglese) è quella che si svolge in Assemblea (in genere il mercoledì pomeriggio) ovvero in Commissione per le interrogazioni a risposta immediata, in cui domande e risposte s'intrecciano con un ritmo più rapido e una maggiore immediatezza rispetto a quelli ordinari;

- le interpellanze sono domande scritte e motivate rivolte da singoli parlamentari per conoscere i motivi della condotta del Governo su determinate questioni e sui provvedimenti che l'esecutivo intende adottare.

Il potere di inchiesta parlamentare è previsto dalla Costituzione: l'art. 82 stabilisce che «ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse nominando commissioni formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi».

Nella maggior parte dei casi, le Commissioni di inchiesta sono composte insieme da deputati e senatori e sono istituite con legge.

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta operano con «gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Le Camere hanno anche altri strumenti per acquisire informazioni: le singole Commissioni permanenti possono, ad esempio, svolgere indagini conoscitive, con l'audizione di ministri, funzionari dello Stato, esperti, rappresentanti delle categorie interessate e così via, per acquisire valutazioni, conoscenze e studi su problemi particolari che rientrano nella competenza di ciascuna Commissione.

6. Le «Camere Alte» nei principali Stati europei e negli Stati Uniti d'America⁹⁰

La presenza di un «Senato» nell'architettura istituzionale degli Stati europei, oltre che in quella degli Stati Uniti d'America, è un dato pressoché costante.

A livello mondiale, da un punto di vista puramente numerico, i Paesi monocamerali sono più di quelli bicamerali. Tale rapporto è confermato anche a livello europeo, almeno da un punto di vista strettamente geografico. Quando, però, dal quadro d'insieme si scende nel dettaglio, si scopre che:

- tutti i Paesi del G8 sono bicamerali: Canada, Francia, Italia, Germania, Giappone, Regno Unito, Russia e Stati Uniti.
- quindici Paesi del G20 sono bicamerali: gli stessi Paesi del G8 più Argentina, Australia, Brasile, India, Messico e Sud Africa. Sono, invece, monocamerali: Arabia Saudita, Cina, Corea del Sud, Indonesia e Turchia.

Le esperienze europee di passaggio dal bicameralismo al monocameralismo riguardano per lo più Stati di ridotte dimensioni demo-territoriali. E' successo in Portogallo (1910), Grecia (1935), Danimarca (1953), Ungheria (1960), Svezia (1970), Estonia (1992) e Croazia (2001). Sebbene le vicende greche e ungheresi sembrano caratterizzate dal regime proprio degli anni in cui il monocameralismo fu adottato, tale struttura fu non di meno democraticamente confermata dopo la fine di quelle esperienze.

Anche negli ultimi anni, in gran parte d'Europa, si sono varati numerosi progetti riformatori, alcuni di carattere radicale, tendenti ad indebolire, se non a sopprimere, il bicameralismo.

⁹⁰ Cfr. Dossier n. 54, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Servizio Studi del Senato, pubblicato nel settembre 2013 sul sito www.senato.it.

Fig. 4 - Bicameralismo-monocameralismo in Europa⁹¹

Paesi	Popolazione	Sistema parlamentare
Germania	80.523.746	bicamerale
Francia	65.633.194	bicamerale
Regno Unito	63.896.071	bicamerale
Italia	59.685.227	bicamerale
Spagna	46.704.308	bicamerale
Polonia	38.533.299	bicamerale
Romania	20.020.074	bicamerale
Paesi Bassi	16.779.575	bicamerale
Belgio	11.161.642	bicamerale
Grecia	11.062.508	monocamerale
Repubblica Ceca	10.516.125	bicamerale
Portogallo	10.487.289	monocamerale
Ungheria	9.908.798	monocamerale
Svezia	9.555.893	monocamerale
Austria	8.451.860	bicamerale
Bulgaria	7.284.552	monocamerale
Danimarca	5.602.628	monocamerale
Finlandia	5.426.674	monocamerale
Slovacchia	5.410.836	monocamerale
Irlanda	4.591.087	bicamerale
Croazia	4.262.140	monocamerale
Lituania	2.971.905	monocamerale
Slovenia	2.058.821	bicamerale
Lettonia	2.023.825	monocamerale
Estonia	1.324.814	monocamerale
Cipro	865.878	monocamerale
Lussemburgo	537.039	monocamerale
Malta	421.364	monocamerale

⁹¹ Nota breve n. 23, *Senati in un flash*, Servizio Studi del Senato, pubblicato nel febbraio 2014 sul sito www.senato.it.

6.1 Francia

Le istituzioni francesi sono connotate dai tratti classici sia dei regimi parlamentari che di quelli presidenziali, caratteristica che ha indotto taluni costituzionalisti a parlare di regime semipresidenziale ovvero dualista. Si iscrive nel modello parlamentare il rapporto di fiducia intercorrente tra il Governo (e con esso il Primo ministro) e l'«*Assemblée nationale*» la quale, correlativamente, può essere sciolta dal Presidente della Repubblica. D'altra parte, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, il suo ruolo preminente sia nel campo della politica estera che di quella interna e la possibilità che egli ha di assumere poteri eccezionali in situazioni di emergenza, sono tratti che avvicinano il sistema francese al modello presidenziale americano.

Il Parlamento francese è costituito da due Camere, l'«*Assemblée nationale*» (Assemblea nazionale) e il «*Sénat*» (Senato), che esaminano e votano le leggi, controllano l'operato del Governo e valutano le politiche pubbliche.

L'«*Assemblée nationale*» conta 577 membri, eletti ogni cinque anni a suffragio universale diretto; essa gioca un ruolo predominante in quanto, nella procedura legislativa può prevalere in caso di disaccordo sul «*Sénat*» e dispone, inoltre, del potere di sfiduciare il Governo.

Il «*Sénat*» conta 348 senatori, eletti per sei anni a suffragio universale indiretto da un collegio di circa centocinquantamila grandi elettori (costituito, per circa il novantacinque per cento, dai delegati dei consigli municipali): a differenza dell'«*Assemblée nationale*», si rinnova per metà ogni tre anni. Esso assicura, come previsto dall'art. 24 della Costituzione francese, la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica.

6.1.1 Funzioni e poteri

Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il «*Sénat*» esercita il potere legislativo congiuntamente all'«*Assemblée nationale*», ma non dispone della facoltà di revocare la fiducia al Governo. Il Governo, infatti, assume i pieni poteri con la nomina da parte del Presidente della Repubblica: la sussistenza del rapporto di fiducia con l'«*Assemblée nationale*» si presume fino a prova contraria.

I senatori, congiuntamente al Primo ministro e ai deputati, dispongono dell'iniziativa legislativa e del diritto di emendamento.

La procedura parlamentare di approvazione delle leggi è ispirata ad un bicameralismo cd. «à la carte» nel senso che, ordinariamente, la legge prevede un bicameralismo perfetto: il disegno di legge deve essere approvato nell'identico testo da entrambi i rami, senza limite al numero delle letture. Tuttavia tale sistema (su iniziativa del Primo ministro o, dal 2008, dei due Presidenti delle Assemblee congiuntamente) può essere sostituito da un bicameralismo imperfetto che, indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame, vede prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione e poi, in caso di persistente *impasse*, il prevalere della volontà dell'*Assemblée nationale*, quale organo assistito dalla legittimazione popolare diretta. Disposizioni particolari sono riservate dalla Costituzione francese all'adozione delle leggi di revisione costituzionale⁹², delle leggi organiche, delle leggi di bilancio e di quelle di finanziamento della sicurezza sociale.

Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Come anzidetto, il *Sénat* non ha il potere di sfiduciare il Governo. Dispone comunque di altri mezzi di controllo: in primo luogo esercita il diritto di informazione, sia in aula (almeno una seduta a settimana è riservata in via prioritaria alle interrogazioni dei parlamentari e alle risposte del governo, ai sensi dell'art. 48 della Costituzione francese), sia presso le commissioni permanenti, tramite le audizioni e i rapporti informativi⁹³.

Il potere di inchiesta si esplica nella possibilità di insediare apposite commissioni d'inchiesta o, per le commissioni permanenti, di chiedere, per una determinata questione e per una durata non superiore ai sei mesi, di beneficiare delle prerogative delle commissioni d'inchiesta. Le commissioni permanenti esercitano il controllo

⁹² In base all'art. 89 della Costituzione francese «l'iniziativa della revisione della Costituzione appartiene sia al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, sia ai membri del Parlamento. Il disegno o la proposta di revisione deve essere votata dalle due assemblee nell'identico testo. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con *referendum*. Il progetto di revisione non è sottoposto a *referendum* quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in Congresso; in tal caso, il progetto di revisione si considera approvato solo se riporta la maggioranza dei tre quinti dei voti validi. L'Ufficio di presidenza del Congresso è quello dell'*Assemblée nationale*».

⁹³ Nel 2011 il *Sénat* ha istituito la Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi, con il compito di verificare l'attuazione delle norme votate dal Parlamento.

sulla gestione delle imprese pubbliche e sull'esecuzione delle leggi di bilancio e delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (coadiuvate dalla Corte dei Conti ai sensi dell'art. 47, co. 2 della Costituzione).

Una posizione paritaria con l'*Assemblée nationale* è riconosciuta al *Sénat* relativamente all'esercizio del potere di destituire il Capo dello Stato. In base all'art. 68 della Costituzione, infatti, il Presidente della Repubblica può essere destituito in caso di mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato. La destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte di Giustizia.

6.1.2 Proposte di riforma

La «*Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*», istituita nel luglio 2012 su impulso del Presidente François Hollande e presieduta da Lionel Jospin, nel novembre 2012 pubblicò il suo rapporto conclusivo «*Pour un renouveau démocratique*», concentrando l'attenzione sullo *status* e le immunità del Presidente della Repubblica, sulle modalità di presentazione delle candidature e di svolgimento della campagna elettorale per le elezioni presidenziali, su alcuni aspetti del sistema elettorale per le elezioni legislative e sul cumulo del mandato parlamentare con le funzioni ministeriali e con l'esercizio di incarichi di governo a livello locale.

La Commissione affrontò la questione del miglioramento della rappresentatività del Senato, constatando che il corpo elettorale chiamato ad eleggere i senatori non consentiva una giusta rappresentazione delle collettività territoriali: in particolare, rilevò la preponderanza della rappresentanza dei consigli municipali (circa il 95% del collegio elettorale) e, nell'ambito di tale categoria, la sovrarappresentanza dei poco popolati comuni rurali a discapito delle realtà urbane (circa 2/3 dei delegati rappresentavano i comuni sotto i 10.000 abitanti, che contano solo la metà della popolazione).

La Commissione, inoltre, evidenziò la discutibile compatibilità della presenza dei deputati nel collegio senatoriale con la missione costituzionale del Senato, di specchio della realtà locale.

Un ulteriore tema dibattuto dalla Commissione fu quello riguardante il numero di senatori da eleggere con il sistema proporzionale, considerato troppo esiguo rispetto a quelli eletti col sistema maggioritario. Sistema, quest'ultimo, amplificato

dall'elezione indiretta maggioritaria e che sfavorisce l'accesso delle donne alla carica di senatore, stante l'applicabilità dell'obbligo di alternanza uomo/donna alle sole liste presentate per la parte proporzionale. A favore della maggiore incidenza del proporzionale vi era, inoltre, l'inapplicabilità al Senato (che non vota la fiducia al Governo e non può pronunciarsi in via definitiva nel procedimento legislativo) degli argomenti in difesa del maggioritario nell'elezione dei deputati come, ad esempio, la maggiore stabilità della maggioranza.

Nell'ottica del pieno riconoscimento dell'importanza delle funzioni elettive locali, del rinnovamento politico e della conciliabilità con gli accresciuti compiti parlamentari seguiti alla riforma del 2008, la Commissione, dopo aver constatato la diffusa titolarità da parte dei parlamentari di entrambe le assemblee di uno o più mandati locali e stante la mancata previsione nell'attuale regime di alcuna forma di incompatibilità tra mandato parlamentare ed esercizio di responsabilità esecutive locali, avanzò proposte dirette a:

- assicurare in Senato una più equa rappresentazione delle collettività territoriali, con ponderazione dei voti dei grandi elettori;
- espungere i deputati dal collegio elettorale;
- estendere il ricorso allo scrutinio proporzionale a 255 senatori su 348 (73%);
- abbassare a 18 anni l'età minima per l'elettorato passivo;
- introdurre l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e ogni altro mandato elettivo diverso dal mandato locale semplice.

Le menzionate proposte della «Commissione Jospin», sulle quali, fin da subito, si sviluppò un ampio dibattito, sono in parte confluite in alcuni progetti di legge governativi.

In particolare, è stato approvato, ed è quindi divenuto legge, il progetto relativo all'elezione dei senatori, con il quale si è intervenuti sulla composizione del collegio elettorale: è stata scartata l'ipotesi del voto ponderato e si è optato per una maggiore rappresentazione dei comuni con oltre 30.000 abitanti, abbassando da 1.000 a 800 abitanti il divisore per la designazione di delegati supplementari. La legge, inoltre, ha esteso il metodo proporzionale ai dipartimenti in cui sono eletti almeno tre senatori: sono così saliti a 255, dai precedenti 180, i senatori eletti con il proporzionale, contro 93 (prima 168) eletti con il maggioritario.

Dopo un lungo esame parlamentare, il 22 febbraio 2014 l'*Assemblée nationale* ha definitivamente approvato una legge relativa al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei: si tratta della *Loi organique* n. 2014-125. Nello specifico, la legge vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore⁹⁴.

6.2 Germania

La Costituzione tedesca viene chiamata «Legge fondamentale» («*Grundgesetz*»). Essa configura uno Stato federale «democratico e sociale» (art. 20) con un Parlamento bicamerale fortemente differenziato, composto da una Camera ad elezione popolare diretta, il *Bundestag*, e da una Camera, il *Bundesrat*, ove siedono i membri dei governi dei *Länder*, gli Stati della Federazione,.

In via di principio, la Legge fondamentale stabilisce che la legislazione, l'amministrazione e la giurisdizione spettino agli Stati federali («*Länder*»), fatte salve le funzioni attribuite espressamente alla Federazione (*Bund*) dall'art. 73. Nel successivo art. 74 è presente l'elenco delle materie che ricadono nella competenza «concorrente» del *Bund* e dei *Länder*: quest'ultimi hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui il *Bund* non faccia uso del suo diritto di legiferare (art. 72 della *Grundgesetz*).

L'impianto complessivo del federalismo tedesco dettato dalla Legge fondamentale è stato oggetto di una incisiva riforma nel 2006 («*Föderalismusreform*») che ha inteso modificare i rapporti tra Federazione e *Länder* e tra *Bundestag* e *Bundesrat* introducendo, in particolare, modifiche alle competenze legislative sostanzialmente mirate ad una riduzione dell'intervento legislativo del *Bundesrat*, limitando così il suo potere di veto.

La definizione dei rispettivi ruoli delle due Camere assume particolare rilievo ove si consideri che esse possono ben esprimere differenti orientamenti politici: i membri del *Bundesrat* rappresentano i *Länder* e sono direttamente nominati dai rispettivi

⁹⁴ Le nuove disposizioni entreranno in vigore da quest'anno a seguito del rinnovo dell'Assemblea nazionale e del rinnovo parziale del Senato. Il primo turno delle elezioni si svolgerà il prossimo 23 aprile 2017 mentre il secondo turno è previsto, in caso di ballottaggio, il 7 Maggio 2017.

governi⁹⁵. Ne segue che il gruppo di membri in rappresentanza di un determinato *Land* è diretta espressione della maggioranza politica che ne sostiene il governo e ciò può implicare una diversa distribuzione della presenza dei partiti rispetto al *Bundestag*, eletto direttamente. Anche per tali peculiari modalità di formazione, il *Bundesrat* si caratterizza come luogo di concreta partecipazione e di valorizzazione di interessi del *Land* nella gestione degli affari federali. La durata del mandato del membro del *Bundesrat* coincide (salvo revoca) con quella dell'esecutivo di provenienza: il *Bundesrat* è quindi un organo permanente, che si rinnova parzialmente, di norma con le elezioni nei vari *Länder*.

6.2.1 Funzioni e poteri

L'art. 50 della Legge fondamentale stabilisce che «attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione del *Bund*». Il *Bundesrat* non partecipa alla votazione della fiducia al Governo federale, prerogativa che spetta al solo *Bundestag*, ed appare secondario anche in relazione all'attività legislativa in quanto non per tutti gli atti legislativi è richiesto il suo assenso. Su tale ultimo aspetto è intervenuta la già citata riforma del federalismo tedesco che ha ridotto sensibilmente il novero delle leggi per le quali è necessario un pronunciamento del *Bundesrat*.

Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

La Legge fondamentale (art. 76) attribuisce al *Bundesrat* nel suo complesso, al pari del governo federale e dei membri del *Bundestag*, il potere di iniziativa legislativa. Tutti i disegni di legge sono presentati al *Bundestag*.

Il *Bundesrat* vota a maggioranza assoluta le risoluzioni relative alla presentazione delle proposte di legge avanzate da uno o più *Länder*.

Le proposte di legge del *Bundesrat* sono preventivamente inviate al Governo federale, che esprime un parere al riguardo e le invia al *Bundestag* entro sei settimane. Viceversa, una proposta di legge del Governo federale deve essere inviata

⁹⁵ L'art. 51 della Legge fondamentale tedesca prevede che il *Bundesrat* sia composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. La nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza alla Camera alta siano fissati dalle norme dei singoli *Land*.

al *Bundesrat* che può esprimere una posizione prima della presentazione al *Bundestag*, sempre entro il termine temporale di sei settimane.

Gli artt. 77 e 78 della Legge fondamentale dispongono in ordine al procedimento legislativo: le leggi deliberate dal *Bundestag* sono inviate all'altra Camera (*Bundesrat*). In tale procedura occorre distinguere le «leggi bicamerali», ossia le leggi che necessitano di un pronunciamento formale del *Bundesrat* («*zustimmungsgesetze*»: leggi a consenso necessario), rispetto a tutte le altre leggi, in relazione alle quali il *Bundesrat* può opporre solamente un veto sospensivo («*einspruchsgesetze*»: leggi semplici).

Il caso della «legge semplice» è quello di carattere generale, in quanto le leggi a «consenso necessario» sono espressamente indicate nella Legge fondamentale⁹⁶.

Per le leggi semplici, il *Bundesrat* può decidere di approvare il testo proveniente dal *Bundestag* perché diventi legge, ovvero, entro tre settimane dalla trasmissione, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione, composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, per un esame in comune del progetto di legge, ma non può in ogni caso respingere il progetto di legge. Se la Commissione approva a maggioranza dei presenti modifiche alla proposta di legge approvata dal *Bundestag*, quest'ultimo deve deliberare nuovamente e il *Bundesrat* ha diritto di opporsi a tale ultima deliberazione. Tuttavia il *Bundestag* ha la possibilità di superare l'opposizione del *Bundesrat* con una nuova deliberazione: se il *Bundesrat* ha deliberato l'opposizione a maggioranza dei componenti o con la maggioranza dei due terzi, il *Bundestag* deve tornare a pronunciarsi con la stessa maggioranza.

Nel caso delle leggi semplici, quindi, il *Bundesrat* ha la possibilità di avviare il procedimento della Commissione di conciliazione al solo scopo di ritardare o condizionare l'approvazione delle legge.

Diverso è il caso delle leggi a consenso necessario: la legge in tal caso non può perfezionarsi senza un pronunciamento del *Bundesrat* che deve esprimersi anche nei casi in cui, in veste effettiva di seconda Camera nel procedimento legislativo, ritenga di non dover modificare il testo approvato dal *Bundestag*. Nel procedimento bicamerale che prevede il consenso necessario, la Commissione di conciliazione può

⁹⁶ Tra queste ultime sono comprese le leggi di modifica costituzionale, per l'approvazione delle quali l'art. 79, co. 2 della Legge fondamentale richiede una «maggioranza speciale», ossia l'assenso dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*.

essere convocata non solo dal *Bundesrat*, ma anche dal Governo federale e dallo stesso *Bundestag*, configurandosi quindi quale strumento paritario di superamento dei contrasti tra le due Camere. Se la Commissione approva una proposta di conciliazione, il *Bundestag* deve prendere una nuova deliberazione. Se, nel corso dell'ulteriore lettura, il *Bundesrat* approva il testo votato dal *Bundestag* la legge si considera approvata, altrimenti il rifiuto del *Bundesrat* comporta la decadenza del testo.

La Legge fondamentale non prevede un procedimento specifico per l'accertamento della natura, semplice o a consenso necessario, della proposta di legge. Quando il *Bundestag* approva una legge con il procedimento semplice, il Presidente della Repubblica può non promulgarla qualora emergano profili che richiedano il consenso necessario del *Bundesrat*. Uno o più *Länder* possono inoltre ricorrere al Tribunale costituzionale qualora ritengano siano entrate in vigore leggi il cui *iter* avrebbe dovuto richiedere il consenso del *Bundesrat*.

Il *Bundesrat* svolge, inoltre, un ruolo rilevante nel procedimento di emanazione dei decreti legislativi che il Governo adotta sulla base di una legge di delega. L'art. 80 della Legge fondamentale prevede, infatti, che il consenso del *Bundesrat* sia necessario, ai fini dell'adozione del decreto legislativo, in diversi casi, che comprendono tra gli altri i decreti adottati sulla base di leggi a consenso necessario e quelli che devono essere attuati dai *Länder*.

Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

L'art. 53 della *Grundgesetz* prevede che «il *Bundesrat* deve essere tenuto al corrente dal Governo federale della condotta degli affari in corso» e pone l'obbligo in capo ai ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori del *Bundestag*; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi.

Al *Bundesrat* sono attribuite importanti funzioni di controllo sull'operato del Governo federale. I suoi membri, o le delegazioni dei *Länder* nel loro complesso, possono formulare «interrogazioni» al Governo.

Il *Bundesrat* elegge la metà dei membri del Tribunale costituzionale (l'altra metà è eletta dal *Bundestag*) e rientra tra gli organi legittimati a ricorrere allo stesso (artt. 93 e 94 *Grundgesetz*).

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, può mettere in stato di accusa il Presidente federale per premeditata violazione della Legge fondamentale o di altra legge.

Gli sono, infine, attribuite qualificate ed incisive funzioni nelle ipotesi di emergenza previste dalla Legge fondamentale ed in particolare: lo stato di pericolo (art. 91), catastrofe naturale (art. 35) e stato di difesa (art. 115).

6.2.2 Proposte di riforma

Una sostanziale riforma del *Bundesrat* è stata compiuta con la già citata riforma del federalismo tedesco del 2006, sebbene la struttura dell'organo sia rimasta sostanzialmente inalterata. Essa, infatti, non ha solo ridisegnato i rapporti fra *Bund* e *Länder* attraverso un'attribuzione più puntuale delle rispettive competenze legislative, ma ha anche modificato i rapporti tra le Camere, ridimensionando gli esistenti poteri di veto mediante la riduzione delle leggi federali bisognose dell'approvazione del *Bundesrat*.

Con la riforma, le leggi federali ad approvazione obbligatoria del *Bundesrat* sono state:

- ridotte, mediante la modifica della disciplina delle leggi federali che prevedono attuazione amministrativa a carico dei *Länder* (art. 84, co. 1 della *Grundgesetz*);
- ampliate, tramite la revisione della disciplina delle leggi federali comportanti obblighi finanziari a carico dei *Länder* (articolato 104-a, co. 4 della *Grundgesetz*);
- aumentate, mediante la previsione di nuove fattispecie conseguenti alla rimodulazione delle competenze *Bund-Länder*.

La diversa modulazione dei menzionati interventi ha comportato, nel complesso, una sostanziale riduzione delle leggi a consenso obbligatorio, di fatto dimezzandole. La riforma ha determinato una chiara limitazione del potere di veto del *Bundesrat*, che in diversi momenti della vita politica tedesca era stato percepito come un ostacolo frapposto dai *Länder* alla realizzazione del programma del Governo federale, soprattutto ove si consideri che il *Bundesrat* non solo costituisce il «contrappeso regionale» al Governo centrale, ma di frequente esprime un diverso orientamento politico rispetto al *Bundestag*.

Una delle fattispecie che più avevano dato origine alla denunciata ipertrofia delle leggi bicamerali «perfette», con l'intervento necessario ed insuperabile del *Bundesrat*,

era quella delle leggi federali che regolamentano l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa dei *Länder*, che spetta normalmente ai *Länder* stessi quando si tratta di dare esecuzione a leggi federali nelle materie di loro competenza. La modifica dell'art. 84 della *Grundgesetz* consente ancora al *Bundestag* di intervenire con propria legge, eliminando la necessaria approvazione del *Bundesrat*. E' comunque consentito, in tal caso, ai *Länder* di legiferare in deroga; solo in casi eccezionali e per esigenze particolari di disciplina unificata, la legislazione federale, questa volta con il necessario consenso del *Bundesrat*, può avere carattere di inderogabilità.

6.3 Regno Unito

Il Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è il supremo corpo legislativo del Regno Unito e delle Dipendenze britanniche d'oltremare, dotato di sovranità parlamentare. È un parlamento bicamerale, composto da una camera «alta», la «*House of Lords*» (Camera dei *Lords*), e una camera «bassa», la «*House of Commons*» (Camera dei Comuni).

La *House of Lords* ha aspetti assai peculiari nell'ambito delle istituzioni parlamentari contemporanee.

Per secoli, infatti, la composizione di tale assemblea non si è fondata nemmeno in parte sul principio democratico, giacché i *Lords* venivano scelti dal sovrano ovvero ereditavano la loro carica. Nel corso del tempo, tuttavia, la discrezionalità regia si è via via attenuata: attualmente la nomina è preceduta da una consultazione tra Primo ministro e leader dei partiti politici presenti in Parlamento.

Più recentemente, almeno dagli anni '70 del secolo scorso, le proposte di riforma della Camera dei *Lords* hanno avuto un notevole rilievo e sono state oggetto di ampi dibattiti.

Come vedremo in seguito, una concreta e significativa modifica alla tradizionale struttura di questa Camera si è avuta nel 1999 con l'adozione dell'«*House of Lords Act*» che portò all'abolizione dell'ereditarietà del titolo di *Peer* (Pari). L'*House of Lords Act* ha rappresentato l'apertura di una prima fase di riforma, cancellando tutti i Pari di diritto ereditario, tranne novantadue, nella prospettiva di fare della *House of Lords* una Camera completamente elettiva. Tuttavia il processo di riforma ha

proceduto finora con una certa lentezza ed i progetti presentati nello scorso decennio non hanno mai trovato approvazione definitiva.

La *House of Lords* è attualmente composta da circa 800 membri che hanno pieno titolo all'esercizio delle funzioni parlamentari⁹⁷. Non esiste un numero massimo di membri. La maggior parte dei *Lords* sono nominati a vita sulla base di un'autocandidatura o di una proposta del Primo ministro sottoposta al vaglio della «*Lord Appointment Committee*» e successivamente convalidata con un atto della Corona. La *Lord Appointment Committee* è un organo indipendente con l'incarico di valutare, sulla base di precisi criteri, le candidature da sottoporre alla Corona. Essa svolge, in parte, funzioni che erano attribuite al Primo ministro, per quanto riguarda l'individuazione e la scelta di personalità ritenute meritevoli della nomina. Essendo strutturata per essere indipendente da orientamenti politici e trasparente nelle procedure, i nomi indicati da questa Commissione vengono chiamati «Lord popolari», spesso non appartengono né all'aristocrazia né alla carriera politica e non fanno parte di alcun partito. Dal suo insediamento, la Commissione ha proposto una sessantina di nomi, molti dei quali rappresentativi del mondo accademico, della cultura, della scienza, dell'economia, della diplomazia. Quando vengono nominati, i membri della *House of Lords* non cessano di esercitare le loro professioni, portando all'interno del Parlamento la loro esperienza e il loro bagaglio professionale.

Fanno parte della *House of Lords* anche ventisei vescovi anglicani che, in forza della loro carica nella Chiesa d'Inghilterra, siedono di diritto in Parlamento. Essi perdono questo diritto non appena decadono dalla loro funzione ecclesiastica. Infine, vi sono i già ricordati membri di diritto ereditario. La riforma del 1999 (*House of Lords Act*) ha abolito il privilegio dell'aristocrazia di tramandare di padre in figlio il diritto di partecipare e votare nel Parlamento. Tuttavia un emendamento ha consentito di mantenere 92 *hereditary peers*, scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia. In caso di morte di uno di essi si tengono le cosiddette *by-elections*, allo scopo di mantenerne inalterato il numero.

Il titolo di *Life Peer* (membro a vita) può anche essere attribuito ad un parlamentare proveniente dalla *House of Commons* alla fine del suo mandato, oppure agli *ex* ministri o agli *ex* Presidenti della *House of Commons*.

⁹⁷ Vedi sito internet www.parliament.uk (data consultazione 20 febbraio 2017).

6.3.1 Funzioni e poteri

La *House of Lords* svolge funzioni legislative, di indirizzo e di controllo sull'attività del Governo e rappresenta un luogo di confronto di idee. La funzione più rilevante è quella di contribuire all'esame e all'approvazione delle leggi, ma altrettanto importante risulta l'attività di controllo sull'esecutivo, tanto che le sedute della *House of Lords* sono sempre aperte dalle interrogazioni al Governo e dalla discussione su temi di politica generale di attualità.

Anche nel Regno Unito il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento è alla base del funzionamento delle istituzioni. Solo la *House of Commons* però, esprime la fiducia al Governo (il Governo è generalmente formato da membri del Parlamento inclusi i componenti della *House of Lords*). In ogni momento il Governo può chiedere di votare il sostegno ad una questione (di fiducia) dichiarata «*matter of confidence*».

In epoca moderna, risulta un solo caso in cui è stata votata, nella *House of Lords*, una mozione di sfiducia, presentata dall'opposizione e respinta a larga maggioranza il 1° dicembre 1993. In ogni caso, una sconfitta in una votazione nella *House of Lords* non comprometterebbe il rapporto fiduciario tra le istituzioni in quanto l'insufficiente sostegno parlamentare ad una questione di fiducia, che sia posta dal Governo o nasca dal Parlamento, comporta la rottura del rapporto fiduciario solo nel caso in cui ciò avvenga nella *House of Commons*⁹⁸.

Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

I progetti di legge possono essere presentati dal Governo o da membri del Parlamento, e devono essere approvati nello stesso testo da entrambe le Camere per poter ricevere il *Royal assent* e divenire *Acts of the Parliament*. L'iter legislativo non si differenzia sostanzialmente da altri modelli costituzionali: la Camera che esamina per prima un testo lo può modificare nel corso di un procedimento che comprende l'esame in commissione, la relazione in assemblea e l'introduzione di emendamenti che devono essere approvati anche dall'altra Camera, finché si raggiunge un accordo su un unico testo.

⁹⁸ La *House of Lords*, avendo una composizione la cui origine non è propriamente politica, spesso esprime posizioni più critiche, indipendenti nei confronti della politica del Governo di quanto possa avvenire nella *House of Commons*, più caratterizzata dai vincoli di partito.

Ci sono però delle differenze tra le due Camere, differenze fissate con due importanti atti (*Parliament Acts* del 1911 e del 1949) che hanno definito i poteri della *House of Lords* per quanto riguarda l'attività legislativa. In primo luogo, i progetti di legge di carattere finanziario («*money bills*») cioè quelli che riguardano l'imposizione o la modifica di tasse o autorizzano spesa pubblica o l'assunzione di debito pubblico devono essere presentati alla Camera dei Comuni, dove ricevono la qualifica formale di «*money bill*». In quanto progetti di legge, essi vengono trasmessi all'esame della *House of Lords* ma, se entro un mese non vengono approvati, ricevono comunque il Royal Assent ed entrano in vigore. In secondo luogo, l'*iter* dei progetti di legge trasmessi dalla Camera dei Comuni alla Camera dei *Lords* può essere sospeso da quest'ultima per un periodo di un anno. Se, entro quel periodo, i *Lords* non procedono all'esame del «*draft bill*», e questo viene nuovamente approvato dai Comuni nella sessione successiva, esso risulta comunque adottato in via definitiva anche senza il consenso della Camera alta. Solo i progetti di legge originati dalla stessa *House of Lords*, quelli che prolungano la durata di una legislatura, i «*private bills*» (che riguardano interessi privati di individui o gruppi), o i progetti di legge che sono stati trasmessi meno di un mese prima dello scadere della legislatura devono sempre ricevere l'approvazione formale anche da parte della *House of Lords*.

Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Fino al luglio 2009 la Camera dei *Lords* ha costituito anche la Corte Suprema di appello del Paese, operando per tutto il Regno Unito nei casi di giustizia civile e, per l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord anche nei casi di giustizia penale. I «*Law Lords*», dodici magistrati o avvocati altamente qualificati, venivano nominati dalla Corona su parere del Primo ministro; lo svolgimento di funzioni giudiziarie li rendeva incompatibili con la funzione parlamentare («*disqualified*»), così che essi non venivano nemmeno conteggiati tra i membri della *House of Lords*.

Dal 1° ottobre 2009, in virtù del «*Constitutional reform Act*» del 2005, è stata istituita nel Regno Unito una Corte Suprema, separata dal potere legislativo. I dodici *Law Lords* ne sono membri, e allo scadere del loro mandato potranno tornare a far parte della *House of Lords*. I giudici che saranno nominati dopo di loro, invece, non avranno la titolarità del seggio parlamentare.

6.3.2 Proposte di riforma

La «modernizzazione» e la «democratizzazione» della *House of Lords*, innanzitutto attraverso la riforma della sua composizione, sono state oggetto di ampio dibattito per molti anni.

Nel 1999 il Governo laburista di Blair riuscì ad ottenere l'approvazione dell'«*House of Lords Act*» che sanciva l'abolizione della titolarità della carica per diritto ereditario. Si trattava di un primo passo sulla via della trasformazione di questa Camera in istituzione elettiva. L'anno dopo, nel 2000, fu pubblicato un «Libro bianco del Governo» («*Modernising Parliament - Reforming the House of Lords*») e fu insediata una Commissione per elaborare proposte di riforma da sottoporre, in una successiva fase, all'esame di un organo bicamerale incaricato di selezionare le proposte. Le proposte governative, contenute in un secondo «Libro bianco» («*The House of Lords - Completing the Reform*») e le proposte elaborate in seno ai partiti Conservatore e Laburista per snellire e rendere elettiva la Camera dei *Lords*, trasformandola in un «Senato», furono oggetto dei lavori di una «*Joint Committee on House of Lords Reform*» che vi dedicò due anni e produsse una relazione contenente una serie di opzioni alternative tra loro che prevedevano sia la possibilità di rendere completamente elettiva la Camera alta, prospettando vari sistemi elettorali per una diversa rappresentatività e una diversa composizione dell'organo, sia la possibilità di renderla solo parzialmente elettiva. Il Parlamento (sia la Camera dei comuni che la Camera dei *Lords*) si mostrò contrario alle varie soluzioni proposte e rimandò al Governo il compito di nuove iniziative. Il Governo Blair non era favorevole ad una seconda Camera perfettamente uguale alla prima e si mise al lavoro per un altro documento, una «*consultation paper*» dal titolo «*Constitutional Reform - Next Steps for the House of the Lords*» (2003). Tuttavia, di fronte all'opposizione di entrambe le Camere del Parlamento il progetto fu ufficialmente abbandonato nel 2004.

Durante la campagna elettorale del 2005 sia i laburisti, che i conservatori ed i liberal-democratici inserirono nei loro programmi proposte di riforma della Camera dei *Lords*. All'inizio del 2007 il Governo laburista pubblicò un nuovo «Libro bianco» («*The House of Lords - a Reform*»), nel quale proponeva una seconda Camera con poteri e composizione diverse dalla Camera dei comuni: ridimensionata (540 membri), eletta direttamente con un sistema di liste aperte, e a composizione ibrida,

dove almeno il 20% dei componenti risultasse nominato, non eletto, e quindi politicamente indipendente. Anche in questo caso la proposta governativa, dibattuta in Parlamento, non passò, soprattutto per l'opposizione dei *Lords*, che rigettavano l'opzione di trasformarsi in Camera anche solo parzialmente elettiva.

Il tema della riforma della *House of Lords* entrò successivamente nel progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo nel 2009 che prevedeva la completa abolizione del conferimento del titolo di Pari in base all'appartenenza a famiglie aristocratiche, l'introduzione di norme circa i casi di dimissioni oppure di sospensione e di espulsione dei membri dalla *House of Lords*. L'atto fu approvato nel 2010 come «*The Constitutional Reform and Governance Act*», ma le disposizioni riguardanti la *House of Lords* furono espunte dalla versione definitiva.

Una nuova proposta avanzata nel 2012 dal Governo conservatore (con l'appoggio dei liberaldemocratici) di Cameron («*House of Lords Reform Bill 2012*») ha incontrato una diffusa opposizione, questa volta, presso la Camera dei Comuni (causata, tra l'altro, dal timore che una *House of Lords*, anche solo parzialmente elettiva, avrebbe potuto mettere in discussione la supremazia della *House of Commons*) tanto che il 3 settembre 2012 il Governo ha ufficialmente ritirato la bozza del testo.

Il 14 maggio 2014 ha ricevuto l'assenso reale l'«*House of Lords Reform Act 2014*». La legge ha introdotto alcune modifiche alla Camera dei *Lords*, tra cui il diritto dei Pari di dimettersi e la loro decadenza nei casi in cui siano condannati a pene superiori a un anno o non partecipino ai lavori parlamentari per una sessione.

6.4 Spagna

L'ordinamento costituzionale vigente dal 1978 configura la Spagna quale monarchia parlamentare dotata di un Parlamento bicamerale («*Cortes Generales*», art. 66 della Costituzione), articolato nel Congresso dei deputati («*Congreso de los Diputados*») e nel Senato («*Senado*»).

Il sistema parlamentare spagnolo è dunque bicamerale ma, a differenza di quello italiano, invero un bicameralismo imperfetto, ossia asimmetrico e diseguale. Asimmetrico in quanto vi sono competenze attribuite al solo Congresso dei deputati; diseguale perché dalle norme costituzionali si evince una generale primazia del Congresso sul Senato, sia nel procedimento di formazione del Governo (il rapporto

fiduciario intercorre con il solo *Congreso*), sia nel procedimento legislativo, all'interno del quale si verifica, alle condizioni previste, la prevalenza della volontà espressa dal *Congreso*.

L'esistenza della seconda Camera è stata una costante nel costituzionalismo spagnolo e risponde a una duplice funzione: non solo quella di rappresentanza del popolo (al pari del *Congreso*), ma anche la rappresentanza territoriale ai sensi dell'art. 69, co. 1 della Costituzione, conseguenza diretta della configurazione dello Stato quale «Stato delle Autonomie», ovvero organizzato in Comunità Autonome dotate di ampie competenze e poteri.

Il *Senado* è una Camera prevalentemente elettiva, ma non interamente: dei 266 senatori dell'attuale Legislatura (la XI, iniziata il 29 ottobre 2016), 208 senatori sono stati eletti direttamente dal corpo elettorale con suffragio universale, mentre gli altri 58 sono stati designati dalle Assemblee delle diciassette Comunità Autonome⁹⁹.

A partire dalle elezioni del marzo del 1996, la maggioranza al Senato è sempre stata conquistata dal Partito Popolare, il che ha posto il Senato in una condizione di «camera di opposizione» nelle legislature dove la maggioranza al *Congreso* era socialista (2004 e 2008).

I rapporti di forza al *Senado*, tuttavia, non incidono in maniera determinante sul Governo poiché in Spagna l'Esecutivo chiede la fiducia solamente all'altro ramo del Parlamento.

6.4.1 Funzioni e poteri

Il bicameralismo spagnolo è di tipo «imperfetto». Tutte le competenze relative al rapporto fiduciario con il Governo spettano al *Congreso*.

Il Senato, non solo è estraneo alle procedure di formazione e fiducia al Governo, ma anche a quelle di messa in stato di accusa del Presidente e degli altri membri del Governo, di autorizzazione all'indizione di *referendum* e di conversione dei decreti legge.

⁹⁹ Vedi sito internet www.senado.es (data consultazione 20 febbraio 2017).

Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Quanto al procedimento legislativo, va in primo luogo considerato che, in base all'art. 66, co. 2 della Costituzione spagnola, entrambe le Camere «esercitano la potestà legislativa dello Stato, ne approvano il Bilancio, controllano l'azione del Governo e hanno le ulteriori competenze che attribuisce loro la Costituzione».

Il *Senado* è partecipe del potere legislativo, sia pure in posizione subordinata al *Congreso*, concorrendo solo in via eventuale al relativo procedimento e con poteri limitati. Le principali attribuzioni legislative del *Senado* sono: l'iniziativa (che l'art. 87 della Costituzione assegna al Governo, al Congresso, al Senato, alle Assemblee delle Comunità Autonome e al popolo), il diritto di emendare i disegni di legge trasmessi dal *Congreso* per l'approvazione finale ovvero la facoltà di opporvi un veto. Secondo l'art. 90 della Costituzione «quando il Congresso dei Deputati abbia approvato un progetto di legge ordinaria o organica, il suo Presidente informerà immediatamente il Presidente del Senato, il quale lo sottoporrà a delibera di quest'ultimo. Il Senato, nel termine di due mesi, a far tempo dal giorno in cui ha ricevuto il testo, può, mediante messaggio motivato, opporre il suo veto o apportare emendamenti allo stesso. Il veto dovrà essere approvato a maggioranza assoluta. Il progetto non potrà essere sottoposto al Re per sanzione fino a che il Congresso ratifichi il testo iniziale a maggioranza assoluta, in caso di veto, o a maggioranza semplice, una volta trascorsi due mesi dalla interposizione dello stesso, o si pronunci sugli emendamenti, accettandoli o no a maggioranza semplice. Il termine di due mesi di cui il Senato dispone per vietare o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati».

In nessun caso il *Senado* può impedire in modo definitivo l'approvazione di una legge, poiché il *Congreso* può, con le maggioranze di cui si è detto, superare la deliberazione del *Senado*, rimuovendone il veto o respingendone gli emendamenti.

Il *Senado* è del tutto escluso anche dall'*iter* dei decreti legge (emanati, anche in Spagna, dal Governo, in casi di straordinaria necessità ed urgenza) i quali sono sottoposti al vaglio del solo *Congreso*.

Il *Senado* è chiamato a concorrere all'approvazione dei progetti di revisione costituzionale¹⁰⁰ e alla ratifica di accordi e trattati internazionali¹⁰¹.

Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

In quanto ramo del Parlamento, il *Senado* è comunque titolare di poteri di controllo esercitati in primo luogo sulle attività dell'Esecutivo, che è chiamato a rispondere alle interrogazioni e alle interpellanze dei senatori, nonché a fornire informazioni a richiesta. Il *Senado* concorre pure al controllo dei conti pubblici, nel senso che la Corte dei Conti spagnola dipende direttamente dalle *Cortes* e agisce quale loro delegata.

Gli strumenti di controllo menzionati sono integrati dalla facoltà di creare apposite Commissioni per perseguire uno scopo specifico su qualsivoglia tematica di interesse pubblico. Si tratta di indagini di carattere essenzialmente conoscitivo e, pertanto, diverse dalle inchieste parlamentari italiane condotte da Commissioni cui vengono conferiti i poteri dell'autorità giudiziaria.

In ragione della già riportata doppia natura di Camera di rappresentanza territoriale e di ramo delle *Cortes*, il *Senado* svolge anche funzioni di raccordo tra le politiche governative e l'articolazione delle autonomie.

Pertanto, conformemente al dettato costituzionale, il *Senado*:

- autorizza accordi di cooperazione tra le varie Comunità e si occupa del Fondo di Compensazione Interterritoriale, finalizzato al superamento degli squilibri e a principi di solidarietà, che provvede alla regolazione, alla distribuzione e al trasferimento di risorse finanziarie tra una zona e l'altra del Paese;
- tutela gli interessi generali della nazione adottando misure per imporre alle autorità locali l'assolvimento dei loro obblighi in tal senso;

¹⁰⁰ I progetti di revisione costituzionale devono essere approvati a maggioranza dei tre quinti di ogni Camera. Ove non si raggiunga un'intesa fra queste, si cercherà di conseguirla mediante la costituzione di una Commissione di conciliazione paritetica formata da deputati e senatori, che presenta un testo che sarà sottoposto a votazione di entrambe le Camere (art. 167, co. 1 della Costituzione).

¹⁰¹ In caso di disaccordo tra *Congreso* e *Senado* su leggi di ratifica, interviene una commissione mista formata in misura paritaria dai membri delle due Camere; qualora il disaccordo non venga superato neppure in sede di commissione mista, il *Congreso* è abilitato a decidere con una votazione a maggioranza assoluta..

- discute sulle questioni nelle quali il livello centrale ed il livello locale hanno competenze concorrenti;
- ospita riunioni (tra cui la Conferenza dei Presidenti);
- interviene nella formalizzazione delle riforme degli Statuti delle Autonomie.

Infine, ai sensi dell'art. 155 della Costituzione spagnola «ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi».

6.5 Stati Uniti D'America

Gli Stati Uniti d'America sono una Repubblica federale di tipo presidenziale, con un Parlamento elettivo («*Congress*») articolato in due rami: il Senato («*Senate*») e la Camera dei Rappresentanti («*House of Representatives*»).

Il Presidente degli Stati Uniti è capo dell'esecutivo, delle forze armate, della diplomazia ed ha poteri di nomina e di grazia. Non può essere sfiduciato né dal Parlamento, né da altri: può decadere dalla propria carica all'esito di una procedura di accusa nei suoi confronti chiamata «*impeachment*».

Nel sistema statunitense, il Vicepresidente è anche Presidente del Senato¹⁰². In realtà, però, egli svolge personalmente quest'ultima funzione soltanto in poche occasioni e, nella quotidianità del lavoro parlamentare, un Presidente pro tempore ne fa le veci.

6.5.1 Funzioni e poteri

Il Parlamento statunitense ha poteri legislativi, di indirizzo e di controllo. Concorre col Presidente alla ratifica dei trattati internazionali e alle nomine stabilite dalla legge.

¹⁰² Il Vicepresidente degli Stati Uniti, anch'egli formalmente eletto dallo *United States Electoral College*, di fatto viene designato durante la campagna elettorale dal candidato che poi risulterà vincitore dell'elezione presidenziale.

Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Negli Stati Uniti d'America la funzione legislativa compete principalmente al Parlamento. Un progetto, per diventare legge, deve essere approvato in termini identici da entrambe le Camere. Rispetto a quanto accade in Italia, se la Camera che si occupa di un disegno di legge per seconda reca modifiche al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, non si verificano rimandi e nuove letture, bensì Senato e Camera procedono alla costituzione di una Commissione di conciliazione («*Conference Committee*»), mista e paritetica, incaricata di trovare un compromesso. La Costituzione statunitense prevede una particolarità per le leggi in materia di entrate fiscali, le quali possono essere proposte soltanto dalla Camera, sebbene anch'esse vadano approvate pure dal Senato e a quest'ultimo sia riconosciuto il potere di emendarle (come per ogni altra legge).

Tanto al Senato quanto alla Camera, di regola, il procedimento legislativo passa attraverso le Commissioni permanenti a cui sono assegnati i disegni di legge («*bills*») per la successiva discussione. Le Commissioni, che spesso richiedono il contributo delle agenzie governative e svolgono audizioni («*hearings*»), possono emendare i testi pervenuti. A conclusione dell'esame, inoltrano il testo all'Assemblea corredato dalle loro osservazioni.

Il Presidente degli Stati Uniti non ha il potere di iniziativa legislativa. Tuttavia, egli può intervenire in vari modi. Innanzitutto, indica periodicamente una serie di obiettivi programmatici di fondo nei suoi «Discorsi dell'Unione». In secondo luogo, è prassi che egli si avvalga di deputati e senatori del suo partito per sottoporre al *Congress* provvedimenti normativi che, in tal modo, figurano come disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Il Presidente degli Stati Uniti, inoltre, ha la facoltà di opporsi ai disegni di legge approvati dalle Camere e rimandarli indietro accompagnati dalle sue obiezioni, oppure di accantonarli; l'esercizio di quest'ultima opzione produce effetti praticamente equivalenti ad un veto («*pocket veto*»), dato che la mancata promulgazione da parte del Presidente comporta, dopo una decina di giorni, la decadenza del disegno di legge.

Il *Senate* e la *House of Representatives* possono, a maggioranza dei due terzi, proporre emendamenti alla Costituzione. Questi emendamenti, per entrare in vigore, devono poi essere approvati a maggioranza qualificata dagli Stati dell'Unione.

Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Tra i poteri non legislativi del *Senate*, la Costituzione statunitense include la ratifica dei trattati internazionali, per la quale occorre l'«*advice and consent*» di una maggioranza qualificata dell'assemblea. La *House of Representatives* è coinvolta nel solo caso in cui l'applicazione dei trattati internazionali richieda l'approvazione di nuove norme interne, le quali devono essere votate da entrambi i rami del *Congress*. Sempre in base alla Costituzione, c'è bisogno dell'«*advice and consent*» da parte del *Senate* (e non della *House of Representatives*) anche per le nomine apicali decise dal Presidente.

6.6 Processi di riforma delle «Camere Alte»

Nel corso dell'ultimo trentennio i processi di riforma istituzionale, in ambito europeo, che hanno interessato le «Camere Alte» hanno quasi sempre comportato l'introduzione o l'accentuazione della differenziazione tra i due rami del Parlamento, sviluppandosi lungo due assi principali: quello che guarda principalmente alla composizione (e ai modi di elezione) e quello che guarda alla specializzazione delle funzioni (con particolare impatto sulle modalità di partecipazione al procedimento legislativo).

Se l'abbandono del modello «perfettamente bicamerale» sembra rappresentare una tendenza ormai diffusa, occorre anche osservare come ben diversi siano la portata e l'ampiezza dei progetti di riforma attuati ed i risultati complessivi, in termini di funzionalità e di stabilità istituzionale, cui essi hanno dato luogo.

Delle sei riforme introdotte negli ultimi decenni¹⁰³, due hanno comportato revisioni costituzionali di amplissima portata (Belgio e Romania), altre due hanno realizzato, nell'ambito di sistemi politico-costituzionali caratterizzati da una riconosciuta stabilità, interventi importanti concernenti l'esercizio del potere legislativo (la

¹⁰³ In ordine temporale quelle operate in Belgio (1993), nel Regno Unito (1999), in Romania (2003), in Francia (2003 e 2008), e in Germania (2006).

Germania soprattutto, in minor misura la Francia nel 2008) e due sono consistite in significative, ma tutto sommato puntuali, modifiche della composizione delle rispettive Camere alte (il Regno Unito e la Francia nel 2003).

Un discorso a parte meriterà il fallito tentativo di abolizione del Senato avvenuto in Irlanda nel 2013.

L'introduzione dell'impianto federalistico, operata in Belgio nel 1993. con il connesso depotenziamento del ruolo del Senato, non si è rivelata in grado di risolvere i complessi problemi sul tappeto, tanto che, dopo una lunga impasse politico-istituzionale, il Governo e il Parlamento sono ora impegnati in un nuovo, articolato programma di riforme, tendente ad accentuare e perfezionare l'assetto federalistico, nel cui ambito il ruolo del Senato, che diverrà espressione indiretta delle sole Comunità federate, risulterà comunque ulteriormente depotenziato.

Nello stesso senso può essere interpretata l'esperienza della Romania, dove la riforma del 2003, approvata in relazione all'ingresso nell'Unione europea, non ha modificato la forma dello Stato, ma ha tuttavia introdotte profonde e ampie modifiche nell'assetto costituzionale, con particolare riferimento alla distribuzione del potere esecutivo, al ruolo del Parlamento e al processo legislativo. I meccanismi di razionalizzazione dell'originario sistema perfettamente bicamerale, introdotti nella procedura di approvazione delle leggi allo scopo di accelerarne l'*iter*, non sembrano però aver dato risultati soddisfacenti; il tema di un'ulteriore riforma del bicameralismo non solo è rimasto aperto, ma è stato attratto, radicalizzandosi, nel grave conflitto istituzionale che ha visto contrapporsi il Presidente della Repubblica, da un lato, e il Primo ministro e la sua maggioranza di governo, dall'altro.

Le riforme introdotte in Francia e nel Regno Unito, al contrario, costituiscono esempi di interventi con carattere di assai minore ampiezza e incidenti non sui poteri e le funzioni, bensì sulle modalità di composizione delle rispettive Camere Alte.

La composizione dei collegi elettorali dei senatori, come pure la calibratura tra sistema maggioritario e sistema proporzionale del suffragio, costituiscono in effetti un costante e «quasi abituale» oggetto di intervento nella recente storia istituzionale francese, giustificato dall'intento di introdurre, con gradualità, quegli aggiustamenti che politicamente si avvertono come necessari per assicurare un'equa

rappresentatività democratica del *Sénat*, nella salvaguardia delle peculiarità derivanti dalla sua funzione di rappresentanza delle collettività territoriali.

Con evidenza ancora maggiore, l'abolizione della trasmissione per diritto ereditario della carica di membro della *House of Lords*, e la sua sostituzione con la nomina da parte del Governo, rappresenta una modifica puntuale e se non addirittura minimalista. D'altra parte, il fallimento parlamentare dei numerosi tentativi operati dai Governi, anche di diverso colore politico, diretti ad introdurre una sia pure parziale elettività dei componenti della *House of Lords* è la dimostrazione migliore di quell'orientamento, tipico del mondo anglosassone, in base al quale una riforma costituzionale deve essere non solo puntuale ma anche generalmente avvertita come strettamente necessaria. Nel caso di specie, infatti, rimane diffusa tra i parlamentari, indipendentemente dall'appartenenza partitica, la preoccupazione che una modifica in senso elettivo del criterio di composizione della *House of Lords* possa avere l'indesiderato effetto di modificare il ruolo e il peso politico di tale ramo del Parlamento, con conseguenti imprevedibili ricadute sull'equilibrio tra le due Camere (v. *supra*).

Con la «*Föderalismusreform*» del 2006 la Germania ha realizzato un' incisiva redistribuzione del potere legislativo sia tra *Bund* e *Länder* che, per quanto attiene alla legislazione federale, tra *Bundestag* e *Bundesrat*. Relativamente a tale ultimo aspetto, la riduzione delle leggi per le quali è necessario l'assenso anche del *Bundesrat* è stata ritenuta necessaria al fine di contrastare la tendenza, da parte di tale organo, che spesso esprime orientamenti politici diversi dal *Bundestag*, ad adottare comportamenti volti ad ostacolare la realizzazione del programma del Governo federale. Tuttavia la riforma, che per altro verso ha attribuito anche nuove competenze legislative al *Bundesrat*, non ha certo scalfito il prestigio e l'autorevolezza dell'istituzione, essendo stata rivolta, appunto, ad un complessivo aggiornamento del sistema federale, nel rispetto del ruolo centrale che in esso gioca il *Bundesrat* quale organo di rappresentanza dei *Länder* all'interno dello Stato (v. *supra*)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, pubblicato sul sito www.issirfa.cnr.it (sito internet dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie).

Per quanto riguarda il novero delle riforme avente un contenuto più spiccatamente «politico», merita un cenno l'ambiziosa proposta di riforma dell'ordinamento francese, avanzata nel 1969 da Charles De Gaulle, che intendeva trasformare il Senato in un organismo di rappresentanza economica e professionale. Tale proposta, che sembrava dirompente rispetto alla tradizionale rappresentanza del territorio che il Senato ha da sempre incarnato in Francia, fu sottoposta dal Presidente della Repubblica al giudizio popolare con un *referendum*, che fu interpretato come se avesse avuto per oggetto la sopravvivenza politica del carismatico *leader* francese. Il *referendum* fu rigettato, il Senato restò saldamente nell'ordinamento francese a rappresentare le istanze delle autonomie locali e De Gaulle rassegnò irrevocabilmente le proprie dimissioni.

6.6.1 Belgio

Il Belgio è una monarchia costituzionale ereditaria di tipo parlamentare il cui sistema politico è organizzato secondo una struttura confederale.

Il potere legislativo è esercitato congiuntamente dal Re e dal Parlamento federale costituito dalla Camera dei Rappresentanti (in olandese «*Kamer van Volksvertegenwoordigers*», in francese «*Chambre des Représentants*», in tedesco «*Abgeordnetenversammlung*») e dal Senato (in olandese «*Senaat*», in francese «*Sénat*», in tedesco «*Senat*»).

Fino alla recente evoluzione in senso federale dell'ordinamento costituzionale, il Belgio rappresentava, in conseguenza della Legge costituzionale 7 febbraio 1921, l'unico ordinamento europeo-occidentale dotato, al pari dell'Italia repubblicana, di due Camere poste su un piano di parità funzionale.

Questo assetto bicamerale «perfetto» è sostanzialmente mutato con l'approvazione della Legge costituzionale 5 maggio 1993, con la quale la Camera dei Rappresentanti ha assunto una netta preminenza rispetto al Senato, sul piano sia dell'esercizio della funzione legislativa che della determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, posto che il *vinculum* fiduciario ora intercorre solamente tra Governo federale e Camera dei Rappresentanti (artt. 46 e 96 della Costituzione); mentre il Senato, da

parte sua, esprime la «nazione, concepita nella sua complessità federale» che i revisori hanno voluto caratterizzare come «*Chambre de réflexion*»¹⁰⁵.

Il Belgio, con la riforma costituzionale del 1993, ha abbandonato il bicameralismo «perfetto» per adottare un bicameralismo «differenziato», in cui la composizione e i poteri del Senato, escluso dal rapporto di fiducia col potere esecutivo, sono stati funzionalizzati all'assetto federale dello Stato, introdotto dalla medesima riforma.

Dopo le elezioni politiche del 2010, il Paese ha attraversato una complessa stagione di instabilità politica, durata circa due anni, terminata col c.d. *accord du papillon*, siglato nel 2011 dagli otto maggiori partiti del Paese¹⁰⁶ guidati dal socialista francofono Elio Di Rupo, successivamente incaricato di formare il nuovo Governo. Questo accordo, definito da una parte della stampa belga come storico, si sostanziava in un articolato progetto di riforma dello Stato sfociato nella legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento belga il 6 gennaio 2014.

Fra i molti cambiamenti istituzionali cui la Sesta riforma dello Stato ha dato origine, particolare rilievo assumono gli interventi volti a ridisegnare il bicameralismo belga¹⁰⁷.

Sebbene il Belgio non abbia deciso di rinunciare ad una seconda Camera, è comunque intervenuto con profondi cambiamenti ripensando il Senato federale nella forma e nei contenuti.

In primo luogo il legislatore costituzionale ha proceduto alla riduzione dei membri. Si tratta di un ridimensionamento esiguo in termini quantitativi, solo 11 unità, ma di evidente impatto percentuale se si considera che il Senato pensato nel 1993 contava solo 71 componenti (attualmente il Senato belga conta pertanto 60 membri). La riduzione del numero dei membri si accompagna ad un cambiamento radicale per quanto riguarda le modalità di composizione dell'organo in quanto l'elezione cessa di essere diretta, per divenire totalmente indiretta, di modo che oggi sono formalmente le stesse Assemblee degli enti federati a designare i senatori, in numero differenziato.

¹⁰⁵ L. R. SCIUMBATA, *Un modello di Stato federale: il Belgio*, pubblicato sul sito dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, www.issirfa.cnr.it.

¹⁰⁶ Sul versante francofono i socialisti (PS), i liberali (MR), i centristi (CDH) e i verdi di Ecolo; per quel che concerne i fiamminghi i cristiano-democratici (CD&V), i socialisti (Sp.A), i liberali (Open-VLD) e i verdi (Groen!).

¹⁰⁷ A. MASTROMARINO, *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, nella rivista *Istituzioni del Federalismo (IdF)* n. 2/2013.

Il metodo di elezione indiretta ha comportato alcune inevitabili conseguenze rispetto all'organizzazione dei lavori del Senato belga conferendogli, innanzitutto, natura di organo continuo poiché il suo rinnovo non dipende più dallo scadere del mandato senatoriale quanto dalle vicende istituzionali che riguardano i singoli parlamenti degli enti federati.

Per quel che riguarda l'ambito legislativo, l'art. 74 della Costituzione belga, così come modificato, assegna alla Camera dei Rappresentanti ed al Re il potere di approvare le leggi ordinarie in tutti i casi in cui l'intervento del Senato non sia espressamente previsto dagli artt. 77 e 78. La procedura monocamerale, dunque, costituisce oggi per il Belgio il procedimento ordinario di approvazione delle leggi, seppure con un metodo rinforzato, in quanto è prevista una doppia lettura in seno alla Camera dei Rappresentanti.

L'art. 78 elenca le materie per le quali la Costituzione prevede un regime di bicameralismo «eventuale», dove il coinvolgimento della seconda Camera è per l'appunto possibile, ma non necessario e comunque mai consentito nella fase di iniziativa. L'art. 77 enumera, invece, una serie di materie rispetto alle quali l'intervento della seconda Camera, su un piano di parità con quella bassa, è obbligatorio. Fra queste: la revisione costituzionale; quelle relative all'organizzazione dello stesso Senato e allo status dei senatori; le disposizioni che riguardano la monarchia.

Per quel che concerne la funzione consultiva, pur avendo perso i poteri di inchiesta che gli erano precedentemente attribuiti, il Senato belga è chiamato dalla riforma ad elaborare rapporti informativi su ambiti nei quali la federazione ma anche le entità federate hanno competenza, al fine di incrementare la cooperazione tra i diversi livelli di governo.

6.6.2 Irlanda

L'Irlanda è una Repubblica di tipo parlamentare. La Costituzione del 1937 articola il Parlamento («*Oireachtas*») in due Camere: la Camera dei Rappresentanti («*Dail Eireann*») ed il Senato («*Seanad Eireann*»).

L'assetto bicamerale, precostituito dal governo inglese, fu mantenuto dalla Costituzione del 1922, la prima dopo l'indipendenza. Benché una successiva riforma

costituzionale del 1936 avesse soppresso il *Seanad*, nel 1937 fu approvata l'attuale Costituzione, con aspetti semipresidenziali nella forma (il Presidente è eletto direttamente), ma parlamentare nella sostanza, nella quale il *Seanad* veniva reistituito, con una composizione di tipo socio-professionale. La soppressione del *Seanad* era durata così solo un anno, pur se la struttura della nuova Camera Alta risultava profondamente diversa da quella originaria mutuata dal modello della *House of Lords* inglese.

Il tratto che ancora oggi caratterizza il Senato irlandese è quello di una rappresentanza su base economica, se non corporativa (secondo alcuni ispirata alla dottrina cattolico-sociale, in più o meno aperta contrapposizione al Governo britannico protestante), e comunque dotata di poteri non in grado di contrapporsi al volere della Camera direttamente rappresentativa.

Il Senato irlandese non è eletto direttamente e i suoi 60 membri sono scelti in un modo piuttosto complicato: 11 dal Primo ministro, 6 dalle due principali università del paese e altri 43 da politici e amministratori locali, in base a specifiche competenze divise in cinque settori (pubblica amministrazione, agricoltura, sindacati, industria e cultura).

Benché potenzialmente il Senato possa presentare, per composizione e struttura, caratteristiche di specifica competenza tecnica e di possibile indipendenza dal prevalente circuito di rappresentanza politica, è stato rilevato che la non appartenenza partitica è solo teorica e che la composizione del Senato tende a riflettere quella della Camera.

I costituenti del 1937, creando una seconda Camera dalle caratteristiche più tecniche che politiche, il cui sistema di elezione difficilmente consente il formarsi, all'interno di esso, di maggioranze alternative a quella governativa, hanno voluto evitare che quest'ultima potesse trasformarsi in un «potere di resistenza» alla linea politica decisa dalla Camera e dal Governo.

Il *Seanad* non svolge alcun ruolo nella formazione del Governo né è legato ad esso dal rapporto di fiducia. Il Governo, infatti, è responsabile solo di fronte al *Dail*.

Le competenze affidate al *Seanad* gli permettono di esercitare il ruolo di «Camera di riflessione», senza entrare in conflitto con la Camera o con il Governo e svolgendo un compito essenzialmente consultivo, consentendogli maggiore libertà di azione.

Il potere più rilevante nelle mani dei senatori, che non possono bocciare una legge approvata dal Parlamento, è quello di rinviarne al massimo per tre mesi la sua entrata in vigore. Un potere che il *Seanad* ha esercitato finora solo due volte.

I progetti di legge, dopo essere stati presentati al *Dail*, e da esso approvati, sono trasmessi al *Seanad* per l'approvazione definitiva.

Anche il *Seanad* può farsi promotore di un progetto di legge (esclusi i progetti di legge in materia finanziaria e i progetti di riforma costituzionale) che, una volta approvato, viene inviato al *Dail*.

La revisione costituzionale è materia bicamerale: la proposta di riforma deve essere presentata alla *Dail*, ma va discussa e approvata da entrambe le Camere. Per entrare in vigore deve essere approvata con *referendum* popolare.

Non vi è dubbio che il Senato irlandese costituisca un'istituzione caratterizzata da un ruolo politico secondario e da criteri di composizione tali da non assicurarne una forte e indiscussa democraticità, tanto che esso è stato costantemente oggetto, negli ultimi decenni, di ricorrenti quanto inconcludenti tentativi di riforma, diretti per lo più a rafforzarne la legittimazione democratica. Dal 1928 al 2006 sono stati pubblicati più di dieci rapporti ufficiali contenenti proposte di riforma del Senato.

Nel marzo 2011, il Governo irlandese (composto da esponenti del *Fine Gael* e del partito laburista), presentò un vasto programma di riforme, contenente, tra l'altro, una proposta di abolizione del *Seanad* supportata dai partiti della coalizione e dal *Sinn Féin*, mentre il *Fianna Fáil* si opponeva al progetto, per sostenere piuttosto una sua riforma.

Nel giugno 2013 il Governo presentò un apposito disegno di legge recante la proposta di modifica della Costituzione, che prevedeva l'abolizione del Senato e le conseguenti modifiche di coordinamento al testo costituzionale. Tale disegno di legge fu approvato da entrambi i rami del Parlamento (al Senato passò con 33 voti a favore e 25 contrari) e, come ogni revisione della Costituzione, la modifica fu successivamente sottoposta a *referendum* popolare il 4 ottobre 2013.

A favore della soppressione si adduceva: il conseguente risparmio di risorse pubbliche; la semplificazione del procedimento legislativo e una più chiara individuazione delle responsabilità politiche; la sostanziale inutilità di una seconda Camera negli Stati di piccole dimensioni; l'eliminazione di una componente non

democratica nell'assetto costituzionale (con riferimento alle modalità di nomina dei senatori). Contro la soppressione del *Seanad* si sosteneva, invece, che: si sarebbe aumentata a dismisura il potere della Camera bassa e, poiché essa è controllata dal Governo, quest'ultimo finirebbe per non avere più limiti alla sua azione; si sarebbero approvate leggi non sufficientemente meditate; sarebbe diminuito il tasso di democraticità del Paese non potendo più aver voce interessi e punti di vista rappresentati solo all'interno del Senato; sarebbe andato perso il contributo tecnico che il *Seanad* assicura ai lavori parlamentari¹⁰⁸.

L'esito del *referendum* fu a favore del mantenimento del Senato. Il 51,8% degli elettori irlandesi respinse la proposta di abolirlo.

6.6.3 Romania

A seguito della caduta del regime comunista avvenuto nel 1989, il 21 novembre 1991 la Romania adottò l'attuale Costituzione prevedendo una forma di governo semipresidenziale sul modello francese, caratterizzata, almeno originariamente, da un bicameralismo perfetto.

La riforma costituzionale introdotta nel 2003, il cui impulso è da ritrovarsi, tra l'altro, nella volontà del Paese di aderire all'Unione europea¹⁰⁹, ha avuto come obiettivi principali l'ampliamento delle garanzie dei diritti dei cittadini, e in particolare delle minoranze nazionali, e la razionalizzazione delle relazioni funzionali tra le istituzioni dello Stato, per aumentarne efficienza e democraticità.

In quest'ambito è stata adottata una specializzazione delle funzioni dei due rami del Parlamento nel procedimento legislativo, novando il sistema bicamerale perfetto vigente dal 1991. Le modifiche hanno riguardato la sola funzione legislativa, con l'introduzione di una specializzazione delle funzioni legislative delle due Camere, che peraltro si inseriva in un sistema assai rigoroso per tempi e numero massimo di letture consentite, lasciando intatta la perfetta parità di poteri dei due rami del Parlamento attinenti alle funzioni di indirizzo e controllo politico.

¹⁰⁸ Il *Fine Gael*, partito di Governo dal 2011, aveva inserito l'abolizione del Senato nel suo programma, considerandolo «un'istituzione obsoleta che ha servito gli interessi dei politici molto più di quelli dei cittadini». Il *Fianna Fáil*, il principale partito all'opposizione, si era detto invece contrario all'abolizione, per evitare di accentrare ulteriormente il potere nelle mani del governo. *Il senato irlandese non sarà abolito* articolo pubblicato il 5 ottobre 2013 sul sito internet www.ilpost.it.

¹⁰⁹ La Romania è un Paese membro dell'Unione europea dal 2007.

Nello specifico, è stato individuato il ramo del Parlamento che, a seconda della materia, deve esaminare per primo un progetto di legge. Alla Camera dei deputati è assegnato l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e dei connessi disegni di legge di esecuzione, nonché dei disegni di legge organica presentati dal Governo (in materie espressamente previste). Per gli altri progetti di legge organica, nelle materie indicate dalla Costituzione e per i disegni di legge ordinaria, la Camera di prima lettura è il Senato.

La riforma ha soppresso la procedura di mediazione tra le due Camere ed ha accordato ad entrambe il potere di decidere in via definitiva. Nel nuovo assetto, da un lato, alla Camera di prima lettura è attribuito il potere di decidere in ultima istanza (già nella terza lettura in caso di dissenso con l'altro ramo) ma nel rispetto di termini molto rigorosi; alla Camera di seconda lettura, dall'altro lato, è concesso di svolgere un esame senza rigide scadenze temporali, ma le modifiche che essa introduce devono sempre essere ratificate dalla Camera di prima lettura.

Dopo il 2003, il Senato rumeno è stato al centro di ulteriori proposte di modifica (sempre in ambito di ben più ampi progetti di revisione costituzionale), che però non sono mai giunte ad approvazione, soprattutto a causa dell'instabilità politica che il Paese ha attraversato negli ultimi anni.

6.7 Profili comuni delle «Camere Alte» europee e statunitense

Il ruolo e la funzione delle «Camere Alte» nei diversi ordinamenti si conforma in modo piuttosto variabile e prevalentemente legato alle storie ed agli equilibri politici, territoriali ed istituzionali propri di ciascun Paese.

Non pare emergere, dunque, un «modello» esportabile, che possa essere indicato come modello indefettibile per chi intenda delineare un «Senato-tipo».

I fattori largamente prevalenti (anche se non davvero comuni) che sembrano emergere dalla comparazione sono:

- il Senato è generalmente estraneo al rapporto di fiducia che invece s'instaura, prevalentemente, tra «Camera Bassa» e Governo;
- il Senato è normalmente espressione delle entità territoriali che costituiscono lo Stato;

- il Senato esercita un ruolo istituzionale di rilievo nazionale che rappresenta, sia nei regimi semipresidenziali che in quelli parlamentari, uno strumento d'equilibrio e di riflessione nei confronti della «Camera Bassa», espressione della maggioranza di Governo.

Per quanto riguarda il primo punto, la circostanza che la volontà espressa dal Senato non sia legata alle responsabilità di attuazione del programma di Governo rende il Senato una sede particolarmente adatta per esercitare poteri di «controllo». E ciò perché i meccanismi di coesione sottesi al patto di maggioranza possono, in altra sede, rendere potenzialmente meno incisiva tale azione. Quando ci si riferisce a «poteri di controllo», s'intende qui un ampio ventaglio di attività che vanno oltre il «controllo» in senso stretto e comprendono, tra l'altro, la seconda lettura dei disegni di legge, il potere di inchiesta parlamentare, il sindacato ispettivo, i poteri di nomina dei componenti delle corti costituzionali (e di altre autorità indipendenti), i pareri sulle nomine governative.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'esperienza comparata sembra evidenziare che, anche nei «Senati» dove gli strumenti organizzativi (in primo luogo i regolamenti parlamentari) forniscono supporto ai meccanismi di formazione della volontà politica per appartenenza territoriale, i comportamenti finiscono per premiare, in concreto, l'appartenenza politica: in altre parole, i senatori agiscono prevalentemente in sintonia con il gruppo parlamentare di cui fanno parte, non con il gruppo dei senatori eletti nello stesso territorio.

Il terzo punto si caratterizza proprio per quanto fin qui detto in relazione ai precedenti due. La non appartenenza, da una parte, al meccanismo di attuazione del programma di governo e l'appartenenza, dall'altra, a logiche non di meno del tutto politiche, fa sì che i «Senati» tendano a collocarsi, con le peculiarità proprie di ciascun ordinamento, in una logica di «*check and balance*» che va oltre la dimensione puramente territoriale e si colloca piuttosto in quell'ampia area dell'ordinamento che sfugge alla dimensione del programma di governo e interessa il patrimonio comune di una collettività complessa, che riguarda i cittadini ed il territorio.

7. Tentativi di riforma del Senato dalla Costituente alla XVII Legislatura¹¹⁰

L'esperienza del fascismo in Italia rese necessaria l'istituzione di uno Stato democratico che, in quanto tale, rappresentasse le diverse forze politiche in esso presenti. In questo senso, l'Assemblea costituente, organo legislativo espressione delle differenti realtà che connotavano il Paese, avrebbe consentito di convogliare i diversi interessi di cui esse erano portatrici, per tramite dei partiti politici, garantendo una sorta di equilibrio politico connotato dalla condivisione delle decisioni da assumere.

Se univoca era la volontà di caratterizzare l'ordinamento italiano con una forma di governo parlamentare¹¹¹, meno scontata era la soluzione sulla configurazione dell'organo detentore del potere legislativo, ovvero se optare o meno per la ripartizione in due Assemblee e, in caso affermativo, se attribuire a ciascuna di esse funzioni e compiti equipollenti, piuttosto che puntare sulla differenziazione, tanto nella composizione che nel funzionamento. Infatti, sebbene vi fosse un accordo unanime nel riattivare quel ruolo di centralità dell'organo parlamentare, al fine di riaccendere il dialogo che necessariamente doveva instaurarsi tra istituzioni rappresentative ed esigenze sociali e territoriali pluraliste, meno scontata era la scelta della sua configurazione.

Già la Commissione per studi attinenti la riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente¹¹² il 21 novembre 1945, nella relazione presentata all'Assemblea costituente ebbe modo di segnalare l'opportunità e la necessità di

¹¹⁰ Cfr. Dossier n. 26, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale*, Servizio Studi della Camera, pubblicato nel giugno 2013 sul sito www.camera.it, Dossier n. 216/11, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Servizio Studi della Camera, pubblicato nel febbraio 2013 sul sito www.camera.it.

¹¹¹ A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 2011.

¹¹² Il Ministero per la Costituente fu istituito con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, e approvato dal Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Fu incaricato, come sancito dall'art. 2 del decreto summenzionato, di «preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale». Gli artt. 4 e 5 del decreto stabilivano, inoltre, che il Ministero era composto da un unico ufficio legislativo e da un ufficio affari generali, mentre gli incarichi di studio erano affidati ad una Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica e alle Commissioni di studio per la predisposizione degli elementi indicati dall'art. 2.

istituire una seconda Camera in seno all'organo parlamentare, espressione di una «rappresentanza regionale temperata»¹¹³.

Successivamente, in seno all'Assemblea costituente si svilupparono posizioni contrapposte e tra loro estremamente differenziate: il Partito Comunista propendeva per una sola camera legislativa, simbolo della sovranità popolare e fulcro della democrazia, convinto che una seconda Camera avrebbe limitato la volontà popolare, anche in ragione delle differenziazioni che si sarebbero dovute introdurre per evitare di farne un mero doppione della prima; il Partito Socialista era sostanzialmente monocameralista ma anche disponibile ad una seconda Camera avente un ruolo prevalentemente consultivo¹¹⁴; la Democrazia Cristiana sosteneva con forza la necessità di un sistema legislativo bicamerale con un Senato che potesse essere espressione delle istanze di tutti gli operatori, economici e culturali, della società civile¹¹⁵; i partiti laici, in particolare i liberali e i repubblicani, erano i più convinti sostenitori del bicameralismo perfetto con un Senato dotato di poteri identici a quelli della Camera, che però promanasse dalle assemblee regionali¹¹⁶.

Abbandonata l'idea monocameralista, in quanto minoritaria e non condivisa, il nodo che restava da sciogliere era quello della composizione e connotazione che la seconda Camera dovesse assumere.

La soluzione raggiunta in seno all'Assemblea costituente¹¹⁷, frutto di continue operazioni di taglia-incolla di testi di volta in volta redatti dai diversi partiti politici e diretti a strappare «piccole vittorie» su progetti antagonisti, anziché di una scelta comune che sintetizzasse le diverse opinioni e posizioni suesposte, fu dunque quella di un Parlamento bicamerale nel quale, tuttavia, la differenziazione tra le due Camere poggiava sostanzialmente su di un piano qualitativo, e ciò in quanto esse si

¹¹³ Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Prima Sottocommissione, *Relazione all'Assemblea costituente*.

¹¹⁴ C. GIORGI, *La Sinistra alla Costituente*, 2001.

¹¹⁵ G. CAMPANINI, *I cattolici e il problema della rappresentanza alle soglie dell'Assemblea costituente*, in C. CARINI (a cura di) *Aspetti e problemi della rappresentanza politica dopo il 1945*, 1998.

¹¹⁶ O. ZUCCARINI, *I Repubblicani alla Costituente nazionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. La costituente e la democrazia italiana*, 1969.

¹¹⁷ Camera dei Deputati, Segretariato Generale, *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, 1970.

mantenevano pressoché identiche dal punto di vista delle funzioni e della rappresentatività¹¹⁸.

Se agevole fu il raggiungimento di un'intesa in ordine alla funzione del Senato, ovvero quella di essere una sorta di «Camera di riflessione» nella quale migliorare le decisioni assunte dall'altra Camera, più complessa fu la ricerca di un accordo attorno alla sua composizione.

Vennero sin da subito scartate quelle proposte tese a configurare il Senato alla stregua di una Camera corporativa e ciò non solo per l'indiretto richiamo alla pregressa esperienza fascista, bensì per la difficoltà di individuare le categorie meritevoli di tutela e di rappresentanza parlamentare.

In un successivo passaggio fu preferita l'elezione diretta a suffragio universale dei suoi componenti a quella indiretta che prevedeva un meccanismo di elezione di secondo grado con il coinvolgimento delle Regioni.

Ne scaturì un assetto bicamerale sostanzialmente paritario, nel quale le uniche differenziazioni riguardavano:

- il numero: 315 senatori rispetto ai 630 deputati;
- l'elettorato: quello attivo, fissato a 25 anni per il Senato rispetto alla maggiore età prevista per la Camera; quello passivo, fissato a 40 anni per il Senato rispetto ai 25 anni della Camera;
- la durata: 6 anni per il Senato in luogo dei 5 previsti per la Camera (differenziazione poi superata con la Legge costituzionale 9 febbraio 1963, con la quale la durata delle due Camere venne equiparata a 5 anni);
- la composizione: al Senato fu previsto un piccolo numero di senatori non eletti attraverso l'istituto dei senatori a vita (5 nominati dal Presidente della Repubblica e gli stessi Presidenti cessati dalla carica).

La previsione sancita dall'art. 57, co. 1 della Costituzione, secondo cui il Senato è eletto su «base regionale» è da ritenersi alquanto generica e nella prassi si è sostanziata nella suddivisione dei seggi, da attribuire al Senato, in base a

¹¹⁸ Le proposte Leone e Tosato, approvate dall'Assemblea, che prevedevano, rispettivamente, l'equipollenza dei compiti delle due Camere e l'elezione dei membri del Senato su base regionale (laddove per «regionale» s'intendeva solo l'ambito territoriale di riferimento per l'elezione dei senatori, senza lasciare ad intendere alcuna forma di collegamento tra quest'ultima e gli enti territoriali richiamati nella disposizione costituzionale) mediavano tra le posizioni più sopra descritte, così da non dare adito a contrasti che, con tutta probabilità, avrebbero rallentato i lavori della Costituente.

circoscrizioni elettorali individuate in ciascuna Regione, più che in un vero e proprio momento di raccordo e coordinamento tra interessi regionali e statali.

Alla luce di quanto descritto si evince come la morfologia del Senato non fu frutto di una scelta istituzionalmente condivisa, bensì di un approdo cui «si pervenne non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle Regioni; no al Senato corporativo»¹¹⁹.

Una volta teorizzata ed elaborata, in sede di Costituente, la scelta di un assetto bicamerale per il Parlamento, si trattava di verificarne i riscontri sul piano pratico, ovvero di valutare se fosse stata adeguata la scelta di istituire una seconda Camera che rappresentasse una «stanza di riflessione» rispetto alla prima. In altre parole i due risultati ipotizzabili sarebbero stati, da un lato quello di un Senato «equilibratore», diretto a migliorare la qualità della produzione legislativa; dall'altro, in caso contrario, si sarebbe assistito ad un allungamento dei tempi di approvazione delle leggi, con inutile duplicazione di un'identica attività istruttoria da parte di entrambe le Camere.

Purtroppo, fin dalla prima legislatura, fu evidente la sovrapposizione funzionale delle due Camere, che divenne l'elemento di estrema criticità dell'esperienza bicamerale italiana nella quale i lavori di Camera e Senato risultavano privi di qualsiasi differenziazione, sì che il Senato della Repubblica era visto come un (inutile) duplicato della Camera dei deputati con conseguente (inutile) duplicazione dei tempi di approvazione dei disegni di legge.

L'assetto istituzionale elaborato dall'Assemblea costituente è giunto fino ai giorni nostri sostanzialmente invariato, sebbene si siano susseguiti nel corso degli anni molteplici tentativi di riforma, soprattutto del Senato, nella convinzione che una revisione della sua composizione e/o del suo funzionamento avrebbe consentito di migliorare la produzione legislativa del Parlamento.

7.1 La «Commissione Bozzi» – IX Legislatura (12 luglio 1983 - 28 aprile 1987)

A seguito dell'approvazione, il 12 ottobre 1983, di una mozione da parte di entrambe le Camere, venne costituita una Commissione speciale di venti membri provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva.

¹¹⁹ A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981.

Le due Commissioni così istituite formarono la «Commissione bicamerale per le riforme istituzionali», presieduta dall'onorevole Aldo Bozzi, avente il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere».

Il 25 gennaio 1985 la Commissione presentò una relazione conclusiva con la quale si prevedeva la revisione di quarantaquattro articoli della Costituzione. Per la parte che riguardava il Senato, si proponevano le seguenti modifiche:

- deputati e senatori in numero variabile, in relazione alla platea elettorale;
- aumento del numero dei senatori a vita da cinque a otto;
- attribuzione della qualifica di senatore a vita, oltre che agli *ex* Presidenti della Repubblica, anche agli *ex* Presidenti delle due Camere (tali per l'intera legislatura) e della Corte Costituzionale (tali per almeno tre anni);
- elettorato attivo ai maggiorenni anche per il Senato;
- potere di accordo o revoca della fiducia al Governo ad entrambe le Camere in seduta comune;
- introduzione di un bicameralismo «differenziato» che, pur conservando pari dignità alle due Camere, attribuiva alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo;
- legislazione necessariamente bicamerale per una serie di materie specificamente elencate: leggi costituzionali ed elettorali, leggi di bilancio e finanziarie, sanzioni penali restrittive della libertà personale, tutela delle minoranze linguistiche, statuti delle autonomie regionali, rapporti con le confessioni religiose ed internazionali, conversione dei decreti legge;
- introduzione del principio del silenzio-assenso per la legislazione ordinaria, nel senso che i disegni di legge approvati da una Camera diventavano definitivi se l'altra non ne chiedeva il riesame.

Nessuna delle proposte della Commissione Bozzi trovò concreta realizzazione in Parlamento, anche a seguito della fine anticipata della IX Legislatura. L'onorevole Bozzi si fece poi promotore di alcuni disegni di legge che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione, senza che il Parlamento trovasse mai il tempo per esaminarli.

7.2 Il progetto di riforma «AC 4887» – X Legislatura (2 luglio 1987 - 2 febbraio 1992)

Anche nella X legislatura fu discusso un progetto di revisione di alcune disposizioni della Costituzione.

Il progetto fu approvato in prima lettura dal Senato il 7 giugno 1990 e successivamente trasmesso alla Camera ed esaminato dalla Commissione Affari costituzionali, la quale approvò un testo notevolmente ampliato e modificato. Il testo approdò poi in aula ove ebbe inizio la discussione, che tuttavia non ebbe mai un esito finale (sedute del 26, 29 e 30 luglio 1991).

Il progetto si proponeva di modificare il bicameralismo «perfetto», sostituendolo con una soluzione procedimentale ispirata al c.d. «principio della culla» in base al quale i progetti sono esaminati e approvati da una sola Camera (quella dove sono presentati) mentre all'altra è riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato. Qualora la richiesta di riesame non venisse deliberata entro quindici giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge s'intendeva definitivamente approvato. Qualora invece fossero state deliberate richieste di riesame da parte di una delle due Camere, queste potevano essere deliberate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti entro trenta giorni. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, poteva essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo si concludeva quando il progetto di legge risultava approvato da entrambe le Camere in identico testo, o fosse mancata una richiesta di riesame.

Facevano eccezione a questo procedimento, rientrando dunque nell'alveo del bicameralismo necessario, i progetti di legge vertenti su una delle materie enumerate tassativamente all'art. 72 della Costituzione; si trattava delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi elettorali, delle leggi di bilancio, di autorizzazione alla ratifica di trattati ed accordi internazionali, e di quelle che importavano variazioni del territorio nazionale. In questi casi permaneva la necessità di una doppia deliberazione conforme da parte di entrambe le Camere.

Al «principio della culla» veniva affiancato un principio di specializzazione nella competenza normativa tra le due Camere, connessa con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni:

- la presentazione dei progetti di legge nelle materie di competenza esclusiva dello Stato doveva avvenire presso la Camera dei deputati;
- i progetti di legge che fissavano i principi fondamentali cui si dovevano attenere le Regioni nelle materie riservate alla loro competenza legislativa dovevano essere presentati al Senato.

Anche in questo caso, l'approvazione del progetto, ambizioso nei contenuti e ad uno stadio avanzato di studio, subì un arresto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere e della fine prematura della X legislatura, che ne comportarono la decadenza nel merito.

7.3 La «Commissione De Mita-Iotti» – XI Legislatura (23 aprile 1992 - 16 gennaio 1994)

Nel 1992 venne istituita una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, frutto di due atti monocamerale di Camera e Senato aventi contenuto analogo. La Commissione fu presieduta inizialmente dall'onorevole Ciriaco De Mita e, successivamente, dall'onorevole Nilde Iotti (da qui il nome con la quale è conosciuta «Commissione De Mita-Iotti»).

La relazione, presentata alla Camera nel gennaio 1994, non fu mai esaminata dal Parlamento a causa del suo scioglimento anticipato, con conseguente conclusione della legislatura.

Essa prevedeva una forma di governo in sostanziale assonanza col sistema tedesco del premierato forte. In particolare, entro trenta giorni dalla sua elezione il Parlamento, in seduta comune, doveva eleggere il Primo ministro a maggioranza assoluta, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti del Parlamento. In mancanza di elezione, la proposta di nomina competeva al Presidente della Repubblica ed in caso di mancata elezione del Primo ministro, conseguiva lo scioglimento delle Camere. Il Primo ministro poteva essere rimosso dal Parlamento solo con una mozione di sfiducia «costruttiva», con la contemporanea nomina di un nuovo Primo ministro. Al Primo ministro competeva la nomina e la revoca dei ministri.

Veniva confermata la parità delle Camere sia a livello di composizione che di poteri, con conseguente assenza di novazioni riguardo il procedimento legislativo. Le novità

riguardavano la riduzione della durata della legislatura a quattro anni e l'ampliamento delle competenze delle regioni, prefigurando una forma attenuata di federalismo.

7.4 La «Commissione D'Alema» – XIII Legislatura (9 maggio 1996 - 9 marzo 2001)

Con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 venne istituita la «Commissione parlamentare per le Riforme costituzionali» (c.d. «Commissione D'Alema» o «Bicamerale D'Alema», dal nome del suo Presidente, l'onorevole Massimo D'Alema) composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori, rispettivamente nominati dai Presidenti di Camera e Senato, su designazione dei gruppi parlamentari, nel rispetto della proporzione esistente tra i medesimi gruppi.

L'attività della «Commissione D'Alema» può essere cronologicamente scissa in due momenti, il primo dei quali conclusosi con la presentazione del proprio iniziale progetto alle Camere in data 30 giugno 1997¹²⁰ ed il secondo sfociato, il 4 novembre dello stesso anno¹²¹, nell'elaborazione di un documento definitivo risultante dalla pronuncia della medesima Commissione sulla base degli emendamenti presentati dai componenti di Camera e Senato.

Il progetto di riforma si proponeva di modificare profondamente il sistema bicamerale paritario accolto dalla Costituzione vigente, mediante l'attribuzione di compiti diversi alle due Camere: al Senato il ruolo di «Camera delle garanzie» e alla Camera dei deputati quello di «Camera politica», ridisegnando completamente il procedimento di approvazione delle leggi.

L'attività legislativa era suddivisa in tre principali procedimenti, distinti anche per «materia»:

- procedimento bicamerale paritario, per i disegni di legge riguardanti una serie di materie elencate nel testo (o previste dalla Costituzione o da altre leggi costituzionali), con esame che inizia dal Senato se proposti dai senatori, dalle Assemblee regionali o di iniziativa popolare, ovvero dalla Camera se proposti dai deputati. Il procedimento si sdoppia in due diversi procedimenti a seconda che il ramo del Parlamento che esamina per secondo i disegni di legge li approva nello

¹²⁰ XIII legislatura – Atto Camera n. 3931 e Atto Senato n. 2583.

¹²¹ XIII legislatura – Atto Camera n. 3931-A e Atto Senato n. 2583-A.

stesso testo del primo ovvero in un testo diverso. In questo caso i disegni di legge sono assegnati ad una Commissione bicamerale paritaria incaricata di adottare un testo da sottoporre poi all'approvazione di ciascuna Camera con la sola votazione finale;

- procedimento bicamerale non paritario, per le leggi riguardanti questioni istituzionali espressamente enumerate nel testo (in particolare il sistema delle autonomie, e le norme concernenti i diritti e le libertà), che dovevano essere approvate da entrambe le Camere, solo che, diversamente da quelle paritarie, nell'ipotesi in cui fosse stata introdotta una modifica ad opera del Senato la deliberazione definitiva sul progetto di legge emendato spettava alla sola Camera;
- procedimento monocamerale, per le leggi per le quali non era previsto un procedimento «bicamerale», che erano deliberate, di norma, dalla sola Camera dei deputati, ferma restando la possibilità per il Senato di avocarne a sé l'esame, previa sottoscrizione della richiesta da parte di almeno un terzo dei suoi membri entro dieci giorni dalla trasmissione del progetto di legge; la deliberazione del Senato doveva avvenire nei trenta giorni successivi, con la facoltà di proporre emendamenti, nel qual caso la proposta di legge sarebbe dovuta tornare alla Camera per una deliberazione definitiva che poteva accogliere o meno le modifiche del Senato.

Il progetto di riforma, quindi, assegnava differenti funzioni alle due Camere. La Camera dei deputati («Camera politica») era la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo. Solo presso di essa potevano essere presentate le mozioni di sfiducia all'esecutivo e solo essa poteva essere sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica. Il Senato della Repubblica («Camera delle garanzie»), nel procedimento legislativo, ha poteri paritari a quelli della Camera solo per determinate materie. Tuttavia è titolare esclusivo di alcuni poteri di controllo, tra cui quelli contemplati negli artt. 88 e 105 della Costituzione, ovvero le nomine affidate dalla Costituzione e dalla legge ordinaria agli organi parlamentari, con la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta dotate di competenze equipollenti a quelle dell'autorità giudiziaria.

Il testo prevedeva, inoltre, una consistente diminuzione del numero dei componenti sia del Senato che della Camera: il numero dei senatori elettivi era portato a 200; per

la Camera si prevedeva, invece, un numero minimo (400) e massimo (500) di componenti, rinviando l'effettiva determinazione alla legge.

Veniva abbassata da venticinque e ventuno anni l'età minima dell'elettorato passivo per la Camera dei deputati e da quaranta a trentacinque per il Senato.

Si confermava l'elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere e il Senato continuava ad essere eletto su base regionale, assegnando a ciascuna regione un certo numero fisso di senatori indipendentemente dalla relativa popolazione.

Veniva, infine, introdotto lo «Statuto delle opposizioni» che vincolava il regolamento della Camera a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare e a prevedere garanzie per l'iscrizione all'ordine del giorno dei disegni di legge proposti dalle opposizioni.

Il progetto della «Bicamerale D'Alema» si arenò quando, nel gennaio del 1998, il testo giunse alla Camera (A.C. 3931). I forti contrasti generatesi attorno alla questione della forma di Governo da adottare¹²² provocarono l'interruzione dell'*iter* del processo di riforma: il 9 giugno 1998, l'allora Presidente della Camera, l'onorevole Luciano Violante, lesse in aula la lettera dell'onorevole D'Alema che comunicava essere «venute meno le condizioni per la prosecuzione dei lavori».

7.5 La «Devolution» (A.S. 2544 «Modifiche alla parte II della Costituzione») – XIV Legislatura (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006)

Il 16 novembre 2005 il Parlamento approvò un disegno di legge di riforma costituzionale recante «Modifiche alla parte II della Costituzione» (A.S. 2544)¹²³ che affrontava varie tematiche quali la composizione e i poteri del Parlamento, la forma di Governo e il riparto dei poteri tra Stato, regioni ed enti locali.

Il disegno di legge, pur avendo portato a compimento il suo *iter* parlamentare, fu oggetto di *referendum* confermativo (Gazzetta Ufficiale 2 maggio 2006, n. 100) in quanto alla Camera, in seconda deliberazione, non ottenne la maggioranza qualificata

¹²² Si svilupparono due filoni di pensiero: l'uno, sostenuto dalla maggioranza di centrosinistra, che caldeggiava il «premierato forte alla tedesca», e che pareva aver ottenuto l'appoggio pure degli onorevoli Berlusconi e Fini, sennonché la Lega Nord si presentò in commissione dichiarandosi a favore della seconda opzione circa la forma di Governo, ovvero quella del «semipresidenzialismo alla francese», così da ottenere la maggioranza dei voti (trentasei contro trenta, maggioranza assoluta su settanta componenti della Commissione).

¹²³ Conosciuto anche col nome di «Bozza di Lorenzago».

dei due terzi richiesta dall'art. 138, co. 2 della Costituzione, bensì la sola maggioranza assoluta. Il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale, tenutosi il 25 e 26 giugno 2006, ebbe esito negativo: i «no» all'approvazione della legge furono pari al 61,3% mentre i «sì» al 38,7%. L'esito del *referendum*, di non conferma della riforma, venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 25 luglio 2006, n. 171.

Il progetto di riforma modificava in più punti la Costituzione prevedendo, in particolare, l'introduzione di un «Senato federale della Repubblica», quale sede di raccordo tra Stato centrale ed istanze regionaliste, peraltro introducendo un particolare procedimento di controllo di quest'ultimo sulla conformità delle leggi regionali all'interesse nazionale. La riforma intendeva espungere il Senato dal circuito fiduciario con il Governo, lasciandone la titolarità in capo alla sola Camera dei deputati e, contestualmente, si proponeva di rafforzare il ruolo dell'Esecutivo, demandando la nomina del Primo ministro all'investitura popolare diretta. Affidava, inoltre, alle regioni, competenza legislativa esclusiva in determinate materie oltre a modificare la composizione della Corte costituzionale.

Come anticipato, la c.d. «*Devolution*» prevedeva che il Parlamento si componesse della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

Per quanto riguardava la composizione del Senato federale della Repubblica, veniva confermata l'elezione dei senatori a suffragio universale e diretto su base regionale¹²⁴. L'elezione doveva avvenire in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale e i senatori rimanevano in carica fino all'elezione del successivo Consiglio regionale (pertanto il Senato nel suo complesso non avrebbe avuto più una durata predefinita, ma sarebbe stato soggetto a rinnovi parziali). Si prevedeva la partecipazione ai lavori del Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. L'età per poter eleggere i senatori sarebbe stata abbassata a chi aveva compiuto i 18 anni. A sua volta, potevano essere eletti senatori coloro che avessero compiuto i 25 anni di età e che «avessero ricoperto o ricoprissero cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, oppure fossero stati eletti senatori o deputati nella Regione

¹²⁴ Tuttavia, le modalità di nomina della componente senatoriale sarebbero state demandate alla legge ordinaria, la quale avrebbe dovuto «garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori» (art. 53, co. 3 del Ddl costituzionale AS n. 2544).

o che avessero risieduto nella Regione al momento delle elezioni»¹²⁵. Il numero dei senatori veniva ridotto a 252, non prevedendo più senatori per la circoscrizione estero. Infine, veniva abolita la figura del senatore a vita, introducendo quella del deputato a vita (i senatori a vita in carica sarebbero divenuti deputati a vita).

Per quanto riguardava la Camera, invece, il numero dei deputati veniva ridotto a 518, di cui 18 eletti nella circoscrizione estero. Erano previsti i deputati a vita in numero pari a 3. L'età minima per essere deputati veniva abbassata a 21 anni. La sola Camera dei deputati sarebbe stata titolare del rapporto fiduciario con il Governo e solo per essa sarebbe stato previsto il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, la riforma introduceva un criterio generale in base al quale esso era, di norma e in prevalenza, «monocamerale» (ovvero «eventualmente bicamerale»):

- la Camera dei deputati esaminava i progetti di legge nelle materie (che sarebbero state espressamente elencate nell'art. 117, co. 2 della Costituzione) sulle quali lo Stato aveva competenza legislativa esclusiva;
- il Senato federale esaminava quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (che sarebbero state elencate nell'art. 117, co. 3 della Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Quanto al *modus procedendi*, l'esame iniziale del progetto di legge spettava alla Camera nel primo caso, al Senato nel secondo. L'altro ramo del Parlamento poteva proporre modifiche al progetto di legge mediante il c.d. «richiamo», ma la decisione definitiva spetta alla Camera competente in via principale.

Pertanto l'*iter* delle leggi sarebbe potuto sfociare in tre diversi epiloghi:

- avere un unico passaggio parlamentare, allorché l'altra Camera non avesse fatto uso dell'istituto del richiamo;

¹²⁵ Art. 58 del Ddl costituzionale AS n. 2544. Questo punto della riforma fu uno dei più criticati in quanto l'elezione a suffragio universale e diretto della componente senatoriale si sarebbe frapposta alla ideazione e realizzazione concreta di un Senato «federale» escludendone, in particolare, ogni parentela col *Bundesrat* tedesco, composto dai soli ministri-Presidenti dei *Länder* (cfr. R.BIN, *Le riforme costituzionali: un «mito» fuorviante e Lorenzago: scoutismo o furbismo?* pubblicato nel 2004 sul sito internet www.forumcostituzionale.it e FERRARA G., *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi* pubblicato nel 2003 sul sito internet www.costituzionalismo.it).

- due passaggi parlamentari, nel momento in cui l'altra Camera pur avendo avocato a sé la disamina del progetto di legge, non avesse formulato proposte di modifica;
- tre passaggi parlamentari, qualora invece queste proposte di modifica fossero pervenute e la «prima» Camera avesse dovuto pronunciarsi definitivamente.

Ai Presidenti delle due Camere era demandata la risoluzione delle eventuali questioni di competenza che sarebbero potute sorgere tra le due Camere, i quali, d'intesa tra loro, avrebbero potuto deferire la questione ad un comitato paritetico.

Per alcune materie di particolare rilievo¹²⁶ permaneva il procedimento bicamerale. In caso di disaccordo l'elaborazione del testo da approvare sarebbe stata affidata dai Presidenti delle Camere a una commissione composta da trenta deputati e trenta senatori, ferma restando la votazione finale da parte di entrambe le Camere.

Il progetto di riforma, infine, prevedeva uno «Statuto delle opposizioni» che vincolasse il regolamento del Senato federale a garantire i diritti delle minoranze, assicurando l'iscrizione all'ordine del giorno e tempi di esame per le proposte e iniziative indicate dalle stesse, e il regolamento della Camera a garantire i diritti delle opposizioni.

7.6 La «Bozza Violante» – XV Legislatura (28 aprile 2006 - 6 febbraio 2008)

Il mancato compimento della riforma del 2005, costituì un *input* per il riavvio del dibattito attorno alle riforme costituzionali ed, in particolare, circa l'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano.

La bocciatura della riforma, votata a maggioranza, ad opera del corpo elettorale tramite la consultazione referendaria, convinse il Parlamento a ricercare una soluzione che fosse la più condivisa possibile.

Il provvedimento, frutto di una complessa mediazione intervenuta tra le varie parti politiche, dal titolo «Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», conosciuto come «Bozza Violante», costituisce il progetto

¹²⁶ L'art. 70, co. 3 del Ddl costituzionale AS n. 2544 prevedeva che fossero necessariamente bicamerali le leggi riguardanti la perequazione delle risorse finanziarie, la determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane nonché dei sistemi elettorali di Camera e Senato, oltre ai casi in cui la Costituzione avesse espressamente rinviato ad una legge dello Stato.

di riforma della Costituzione approvato il 17 ottobre 2007 dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, allora presieduta dall'onorevole Luciano Violante.

La discussione del progetto si arenò in Parlamento sino alla successiva caduta del secondo Governo Prodi, con conseguente scioglimento anticipato delle Camere, avvenuta in data 6 febbraio 2008.

Il progetto avrebbe inciso su ben ventotto articoli della Costituzione riguardanti specificamente:

- il superamento del bicameralismo paritario ed indifferenziato;
- rinnovate competenze per le Commissioni parlamentari;
- l'introduzione di una corsia preferenziale per il Governo che avrebbe, d'altro canto, avuto alcuni limiti alla decretazione d'urgenza;
- l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato dell'individuazione di principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle Autonomie Locali, in modo da uniformarne il funzionamento nell'ottica di una nuova partecipazione in seno al Senato;
- una rivisitazione dell'istituto dello scioglimento dei Consigli regionali.

Anche questa bozza di riforma prevedeva che il Parlamento si componesse della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

Veniva così designato un Senato con natura e funzioni di «Camera territoriale», non chiamato a votare la fiducia al Governo e che non poteva essere sciolto dal Presidente della Repubblica¹²⁷. I senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezione di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze. Il numero dei senatori sarebbe sceso a 186, di cui 6 eletti nella circoscrizione estero.

Relativamente alla Camera dei deputati, la riforma prevedeva la diminuzione del numero dei deputati da 630 a 512.

Passando all'esame del procedimento legislativo, si può osservare come la Bozza Violante si ponesse in soluzione di continuità rispetto ai precedenti progetti riformatori. Infatti, oltre alla già vista espunzione della Seconda Camera dal circuito

¹²⁷ Soltanto la Camera dei deputati sarebbe stata chiamata a votare la fiducia al Governo e poteva essere sciolta dal Presidente della Repubblica.

fiduciario con il Governo, il progetto riformatore prevedeva una tripartizione della funzione legislativa: a leggi «necessariamente bicamerali» si affiancavano leggi «eventualmente bicamerali», con prevalenza rispettivamente della Camera dei deputati o del Senato (ove la prevalenza va intesa come «prima lettura» del disegno di legge).

Quanto alla prima categoria (leggi «necessariamente bicamerali», che prevedevano l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambi i rami del Parlamento), si trattava di leggi ricadenti in ambiti molto delicati per la politica nazionale, sicché era imprescindibile l'apporto partecipativo, sia per l'esame che per l'approvazione, di entrambi i rami del Parlamento. Esse erano sostanzialmente quelle costituzionali e di revisione costituzionale; quelle elettorali e quelle che disciplinavano le funzioni fondamentali degli enti territoriali; le leggi istitutive delle Autorità di garanzia nonché quelle poste a presidio delle minoranze linguistiche.

Quanto alle leggi «eventualmente bicamerali», a «prevalenza» della Camera dei deputati, era previsto che quest'ultima esaminasse ed approvasse il testo del disegno di legge, salvo poi trasmetterlo al Senato e, nel caso in cui un quinto dei componenti di quest'ultimo ne avesse fatto richiesta (tramite l'istituto, già più volte citato, del richiamo), esso, nel termine di trenta giorni, dimezzato per le leggi di conversione dei decreti legge, avrebbe potuto procedere ad un esame in seconda lettura, eventualmente approvando degli emendamenti che, a loro volta, avrebbero dovuto ottenere il benestare della Camera dei deputati. In difetto della suddetta richiesta, il progetto di legge doveva ritenersi approvato secondo i contenuti deliberati in prima lettura dalla Camera.

Sempre rientranti nella categoria «eventualmente bicamerali» erano le leggi a «prevalenza» del Senato, nella quale erano ricompresi tutti i provvedimenti vertenti sulla determinazione di principi fondamentali in materie a legislazione concorrente tra Stato e regioni: in questo caso l'*iter legis* sarebbe iniziato presso il Senato che ne avrebbe approvato il testo in prima lettura, anche se la Camera dei Deputati avrebbe comunque potuto modificarne i contenuti, seppur a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e avrebbe avuto il compito di approvarlo in via definitiva.

È agevole comprendere che in ciascuna delle tre procedure sin qui descritte la prevalenza della Camera era assai netta ed indiscussa rispetto a quella del Senato.

A queste due tipologie di leggi, se ne affiancava un terzo tipo, riconducibile alla locuzione «leggi di interesse regionale e locale», devolute alla prima lettura ed approvazione da parte del Senato, ma che erano rimesse alla deliberazione definitiva da parte della Camera, che avrebbe potuto superare la prima approvazione solo a maggioranza assoluta dei propri componenti.

7.7 La “Proposta ABC” – XVI Legislatura (29 aprile 2008 - 23 dicembre 2012)

Nell'aprile 2012 la Commissione Affari Costituzionali del Senato licenziava un disegno di legge di riforma costituzionale, proposto dal relatore (e Presidente) Carlo Vizzini, conosciuto come «Proposta ABC» (acronimo di Alfano, Bersani e Casini), avente ad oggetto «Riforma del Parlamento e forma di Governo».

La proposta, rubricata «Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo», si proponeva di condensare e racchiudere in sé le diciannove proposte contenute in altrettanti disegni di legge già all'esame della Commissione affari costituzionali, elaborati nel corso delle tre legislature antecedenti, nel tentativo, già sperimentato, di riformare l'attuale bicameralismo perfetto (dalla «Bozza Violante» del 2007 a ritroso sino alla «Bicamerale D'Alema» del 1997-98).

Il Senato iniziò l'esame della proposta di legge il 7 giugno 2012, giungendo all'approvazione (a mente del testo licenziato dalla Commissione) dell'articolo 1 (il quale portava a 508 il numero dei deputati e fissava a 21 anni il limite di età per l'eleggibilità a deputato) e decidendo contestualmente di rinviare in Commissione l'esame di alcuni emendamenti aventi ad oggetto il semipresidenzialismo ed il Senato federale.

La Commissione riprese l'esame di tali emendamenti il 26 giugno 2012 respingendo l'emendamento volto all'istituzione del Senato federale della Repubblica. Successivamente, il testo venne trasmesso nuovamente al Senato, ove la discussione riprese il 27 giugno 2012, seduta nella quale l'Assemblea procedeva all'approvazione dell'emendamento di cui sopra, che era stato, appunto, respinto in Commissione¹²⁸.

¹²⁸ Per tale ragione, cioè l'approvazione in Aula di un emendamento che era stato respinto dalla Commissione, la quale aveva, invece, predisposto un testo condiviso da una maggioranza superiore alla

Il progetto venne nuovamente rinviato in Commissione, sia per l'esame degli emendamenti in tema di presidenzialismo che per la nomina di un nuovo relatore. Nella seduta del 3 luglio 2012 veniva respinto l'emendamento volto ad introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Il testo venne quindi rinviato al Senato che ne riprendeva l'esame il 17 luglio 2012, conclusosi poi il successivo 25 luglio con l'approvazione in prima lettura del disegno di legge A.S. 24, trasmesso alla Camera il giorno successivo A.C. 5386, la quale rinviava il testo in Commissione per l'esame del testo, iniziato il 7 agosto 2012, salvo poi arenarsi a causa delle divergenze politiche in merito alle disposizioni sulla forma di governo introdotte dal Senato¹²⁹.

La proposta di riforma prevedeva che il Parlamento si componesse della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica. Il numero dei parlamentari veniva ridotto rispettivamente da 630 a 508 deputati e da 315 a 250 senatori. L'età minima dell'elettorato passivo veniva abbassata da 25 a 21 anni per la Camera dei deputati e da 40 a 35 per il Senato. L'età minima dell'elettorato attivo si abbassava, per il Senato, da 25 a 18 anni.

Per quanto riguardava il Senato federale, in particolare, veniva eliminata la circoscrizione Estero, per accentuare la base regionale del Senato ed introdotta una riserva di legge rinforzata per la disciplina dell'elezione del Senato federale, che doveva comunque avvenire a suffragio universale e diretto. Era, inoltre, previsto che ai lavori del Senato federale partecipassero rappresentanti delle Regioni ai quali, tuttavia, non era conferita la qualità dei senatori.

Il procedimento legislativo si articolava in base agli ambiti tematici oggetto di ciascun disegno di legge ed era impostato sulla seguente tripartizione¹³⁰:

- legislazione di competenza collettiva delle due Camere nelle seguenti materie: Costituzione, legge elettorale, trattati internazionali, prerogative degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti, delegazione legislativa, bilanci e

soglia dei due terzi dei componenti del Senato, il Presidente di quest'ultima (Vizzini) rassegnava in quella sede le proprie dimissioni da relatore.

¹²⁹ Il 25 luglio 2012 il Senato approvò un testo che, in particolare per la parte relativa alla forma di governo (sistema di tipo presidenziale sul modello francese) e all'istituzione del Senato federale, si discostava dal testo sul quale le forze parlamentari avevano già raggiunto un'intesa che riduceva il numero dei parlamentari, superava il bicameralismo perfetto e rafforzava i poteri del Primo ministro.

¹³⁰ La differenziazione consisteva fondamentalmente nel riconoscimento, in linea generale, di un ruolo di «preminenza» ad una delle due Camere.

consuntivi. Inoltre, a procedimento necessariamente bicamerale, erano destinati i progetti di legge per i quali la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione e la conversione dei decreti legge. In tutti questi casi continuava ad essere necessaria l'approvazione dei disegni di legge da parte di entrambe le Camere sul medesimo testo;

- legislazione a bicameralismo «eventuale» di preminente competenza del Senato, nelle materie *ex artt.* 117, co. 3, 119, 122, 125, 132, co. 2 e 133 della Costituzione (legislazione concorrente Stato-regioni, autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, ordinamento regionale, giustizia amministrativa regionale, modificazioni territoriali di comuni e province, istituzione di nuovi enti locali);
- legislazione a bicameralismo «eventuale» di preminente competenza della Camera in tutte le altre materie.

Nelle ipotesi *sub b)* e *c)*, il disegno di legge approvato dalla Camera prima assegnataria diventava legge qualora l'altro ramo non avesse deliberato modifiche entro termini ristretti e a maggioranza qualificata (principio del «silenzio-assenso»). Ove ciò si fosse verificato, il primo ramo assegnatario era comunque il decisore ultimo e aveva il potere, in via definitiva, di confermare ovvero respingere le modifiche. Il procedimento legislativo si esauriva così al massimo in tre letture.

7.8 La «Commissione Quagliariello» – XVII Legislatura (15 marzo 2013 - in corso)

L'ultimo tentativo, prima di quello del Governo Renzi, è stato quello della «Commissione dei Quaranta» (20 deputati e 20 senatori) nominata l'11 giugno 2013 dal Governo Letta e presieduta dall'allora ministro Quagliariello, che concludeva i suoi lavori nel settembre 2013.

La Commissione avanzò le seguenti proposte:

- l'elezione dei senatori doveva avvenire in secondo grado da parte di regioni e comuni, ovvero direttamente, sempre in sede regionale e contemporaneamente all'elezione dei consiglieri regionali, e la loro permanenza in carica era collegata alla vita dei Consigli;
- il numero dei senatori doveva essere proporzionale alle popolazioni delle regioni;

- il Senato non avrebbe detenuto alcun rapporto di fiducia col Governo, su cui esercitava un potere di controllo;
- il Senato avrebbe eletto tre membri della Corte Costituzionale ed inoltre, in seduta comune con la Camera, avrebbe concorso all'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura;
- il procedimento legislativo si ripartiva secondo quattro diverse modalità:
 - «leggi costituzionali» di competenza di entrambe le Camere;
 - «leggi organiche statali» in materia elettorale, ordinamentale e di sfioramento dei vincoli di bilancio, di competenza della Camera con voto finale a maggioranza assoluta;
 - «leggi ordinarie bicamerali», in materia di ordinamento e funzioni di regioni ed enti Locali, e rapporti con lo Stato, di competenza di entrambe le Camere;
 - «leggi ordinarie monocamerali» (tutte le altre), di competenza prevalente della Camera¹³¹.

Con la caduta del Governo Letta, avvenuta il 24 febbraio 2014, e la sostituzione del ministro delle riforme costituzionali, larga parte delle proposte presenti nel testo varato dalla Commissione Quagliariello, vennero trasposte nel progetto di riforma proposto dal ministro Boschi.

7.9 Aspetti comuni

Dall'analisi delle proposte di riforma del Senato che nel tempo si sono susseguite, pur nella diversità dell'approccio e delle soluzioni, è possibile individuare alcune caratteristiche comuni:

- mantenimento del bicameralismo;
- rapporto fiduciario col Governo riservato alla sola Camera dei Deputati;
- affidamento al Senato di un generale compito di controllo e garanzia;
- potere legislativo ordinariamente attribuito alla Camera, con facoltà di riesame da parte del Senato, con mantenimento della doppia lettura solo per determinate materie.

¹³¹ Per le leggi organiche statali e per quelle ordinarie monocamerali il Senato ha la facoltà di chiederne (due quinti dei componenti o quattro regioni) l'esame entro dieci giorni, pronunciandosi entro i successivi trenta giorni. In caso di modifiche la Camera ha comunque l'ultima parola.

8. La riforma del Senato del Governo Renzi

Il testo di legge costituzionale contenente la riforma del Senato (conosciuto anche come «Ddl Boschi»¹³²) è stato approvato in via definitiva dal Parlamento il 12 aprile 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, n. 88.

L'art. 138 della Costituzione prevede che «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

L'*iter* parlamentare di approvazione è stato alquanto lungo e complesso. L'8 aprile 2014 il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» (A.S. 1429). Il Senato ha approvato il disegno di legge, in prima lettura, con modificazioni, l'8 agosto 2014, al termine di un esame parlamentare durato più di quattro mesi.

L'11 settembre 2014 la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati ha avviato l'esame del provvedimento (A.C. 2613) che si è concluso il 13 dicembre 2014. A partire dalla seduta del 16 dicembre 2014, il testo licenziato dalla Commissione (A.C. 2613-A) è stato esaminato dall'assemblea della Camera dei deputati, che ha concluso l'esame degli articoli e degli emendamenti del disegno di legge costituzionale il 14 febbraio 2015 e ha approvato il testo, con modificazioni, nella seduta del 10 marzo 2015.

¹³² Il testo di legge costituzionale prende il nome dalla redattrice del testo, Maria Elena Boschi, Ministro senza portafoglio per le Riforme Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento con delega all'attuazione del Programma di Governo, nel Governo Renzi dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016.

In data 2 luglio 2015 il disegno di legge costituzionale (A.S. 1429-B) è tornato all'esame del Senato in seconda lettura, che lo ha approvato, con modificazioni, il 13 ottobre 2015.

Successivamente, in data 21 ottobre 2015 il disegno di legge (A.C. 2613-B) è stato sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei deputati in seconda lettura, in considerazione delle modifiche introdotte dal Senato. La Commissione Affari costituzionali della Camera ha concluso l'esame il 17 novembre 2015. L'esame in Aula, avviato a partire dal 20 novembre 2015, si è concluso il 3 dicembre 2015 con l'approvazione di tutti gli articoli e con la votazione finale l'11 gennaio 2016.

Successivamente il provvedimento è stato trasmesso al Senato (A.S. 1429-D) che l'ha approvato in seconda deliberazione il 20 gennaio 2016 con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (180 favorevoli, 112 contrari e 1 astenuto per un totale di 293 votanti).

Il disegno di legge, trasmesso alla Camera il 21 gennaio 2016, è stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali (A.C. 2613-D) che, dopo l'intervallo previsto dall'art. 138 della Costituzione, ha concluso l'esame il 7 aprile 2016. L'esame in Aula, avviato l'11 aprile 2016, si è concluso martedì 12 aprile 2016 con l'approvazione in via definitiva del disegno di legge costituzionale (361 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti per un totale di 368 votanti¹³³).

La riforma costituzionale, non avendo ottenuto la maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, è stata sottoposta a *referendum* popolare confermativo¹³⁴ il 4 dicembre 2016. Il risultato è stato a favore del «no», con il 59,12% dei voti (contro il 40,88% del «sì»). La bocciatura della riforma ha comportato le dimissioni di Matteo Renzi e del suo Governo.

¹³³ Alla Camera, al contrario del Senato, gli astenuti non sono conteggiati come votanti.

¹³⁴ Il 20 aprile 2016 i partiti di opposizione, prima, e maggioranza, poi, hanno depositato presso la cancelleria della Corte di Cassazione le firme necessarie per attivare la procedura di *referendum* popolare prevista dall'art. 138 della Costituzione. *Referendum riforme, depositate le firme di maggioranza e opposizione*, *IlSole24Ore*, 20 aprile 2016.

Fig. 5 - L'iter di approvazione della riforma in Parlamento

PRIMA LETTURA SENATO	Disegno di legge (S. 1429) approvato l' 8 agosto 2014
PRIMA LETTURA CAMERA	Disegno di legge (C. 2613) trasmesso dal Senato l'8 agosto 2014, approvato con modificazioni il 10 marzo 2015
SECONDA LETTURA SENATO	Disegno di legge (S. 1429-B) trasmesso dalla Camera il 10 marzo 2015, approvato con modificazioni il 13 ottobre 2015
SECONDA LETTURA CAMERA	Disegno di legge (C. 2613-B) trasmesso dal Senato il 14 ottobre 2015, approvato l' 11 gennaio 2016
TERZA LETTURA SENATO	Disegno di legge (S. 1429-D) trasmesso dalla Camera il 12 gennaio 2016, approvato il 20 gennaio 2016 con la maggioranza assoluta dei componenti
TERZA LETTURA CAMERA	Disegno di legge (C. 2613-D) trasmesso dal Senato il 21 gennaio 2016, approvato il 12 aprile 2016 con la maggioranza assoluta dei componenti

8.1 La «nuova» composizione del Senato

L'art. 55 del disegno di legge di riforma costituzionale proposto dal Governo Renzi stabiliva che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica». Tale investitura derivava direttamente dalla modalità di nomina dei senatori.

Nell'architettura costituzionale delineata dalla riforma, alla Camera dei deputati, che «rappresenta la Nazione» e di cui non era modificata la composizione, spettava la titolarità del rapporto di fiducia e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Diversamente, al Senato della Repubblica era attribuita la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Il Senato concorreva, inoltre, nei casi e secondo le modalità

stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.

L'art. 2 del testo di legge costituzionale, modificando l'art. 57 della Costituzione, stabiliva che «il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica».

Il numero dei senatori, eletti dai consigli regionali o dalle province autonome, in conformità alle scelte degli elettori scendeva, quindi, dagli attuali 315 a 95. Al contempo, il Presidente della Repubblica poteva nominare fino a cinque senatori¹³⁵, che duravano in carica sette anni, tra i cittadini che avessero illustrato lo Stato per altissimi meriti. Si aggiungevano, inoltre, gli ex Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita.

L'art. 67 della Costituzione, sostanzialmente immutato, stabiliva che, al pari dei deputati, i senatori esercitassero le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Nemmeno l'art. 68 veniva modificato; di conseguenza i membri del Parlamento (deputati e senatori) continuavano a godere della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Ai senatori restava l'immunità parlamentare come ai deputati.

I «nuovi» senatori non avrebbero ricevuto un'indennità, se non quella che spettava loro in quanto Sindaci o membri del Consiglio regionale¹³⁶.

Per quanto riguarda le modalità di elezione dei 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, il secondo comma dell'art. 57 della Costituzione riformato stabiliva che i Consigli regionali e i Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggevano i senatori, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori¹³⁷,¹³⁸.

¹³⁵ Nel senso che non potevano esserci più di cinque senatori di nomina presidenziale contemporaneamente.

¹³⁶ Il «nuovo» art. 69 della Costituzione avrebbe previsto che «i membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge».

¹³⁷ Nel testo iniziale del disegno di legge S. 1429, la composizione del Senato veniva mutata in elettiva di secondo grado ma l'impostazione seguita era differente: il Consiglio regionale e un collegio di sindaci della regione sceglieva, al proprio interno e con voto limitato, rispettivamente due senatori (per regione). Ai due senatori membri del Consiglio regionale, si aggiungeva di diritto il Presidente della giunta regionale (o della provincia autonoma). Si aggiungeva inoltre di diritto il sindaco del comune capoluogo nella regione (o provincia autonoma). Risultava, per questa componente elettiva di secondo grado, un numero di 122

L'elezione avveniva, a seguito di una modifica apportata nel corso dell'ultima lettura al Senato, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni dei Consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato (art. 57, quinto comma della Costituzione «riformato»). L'elezione a suffragio universale e diretto veniva dunque sostituita con un'elezione di secondo grado da parte delle Assemblee elettive regionali¹³⁹.

Il metodo di elezione del Senato è stato uno dei punti più dibattuti della riforma. Per il governo l'eleggibilità diretta andava esclusa, per la «minoranza PD» i cittadini «dovevano avere voce in capitolo». Il compromesso è stato raggiunto inserendo, nell'art. 2 del disegno di legge di riforma, le parole «in conformità alle scelte espresse dagli elettori», consegnando, in questo modo, una sorta di «legittimazione popolare» ai futuri senatori-consiglieri regionali.

E' fuor di dubbio che la citata modifica presentasse una notevole dose di ambiguità che consentiva agli uni di parlare di un'elezione popolare dei Senatori, agli altri di ribadire che si trattasse di un'elezione indiretta ad opera dei Consigli regionali. Il termine «scegliere» non è come «eleggere» ed implicava che gli elettori sarebbero

senatori (21 presidenti di giunta o provincia autonoma, 40 consiglieri regionali, 61 sindaci). La durata del mandato coincideva con quella dell'organo di provenienza. A tali membri rappresentanti dei territori, potevano aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica. L'elezione di secondo grado era originariamente prevista con voto limitato.

¹³⁸ Nel dibattito in Assemblea Costituente, il progetto predisposto dalla Commissione dei Settantacinque prevedeva: «I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età». Ed in Seconda Sottocommissione era stata approvata (il 26 settembre 1946) una proposta di Tosato circa una elettività del Senato «a base regionale». La formulazione del progetto fu dismessa, in quanto i Costituenti di parte comunista e socialista furono disposti a rinunciare alla loro pregiudiziale monocamerale, priva di sbocchi quanto a chances di approvazione, solo a condizione di tener fermo il principio di una indivisibilità della sovranità popolare, declinata alla stregua di eguale emanazione di ambedue le Camere dal corpo elettorale, incompatibile dunque con forme di rappresentanza così delle categorie come delle autonomie regionali (oltre che incompatibile con una marcata differenziazione funzionale tra le due Camere).

¹³⁹ Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del Governo S. 1429 sono illustrate le motivazioni di fondo che sono alla base della scelta di non prevedere l'elezione popolare diretta, che «inevitabilmente, potrebbe trascinare con sé il rischio che i senatori si facciano portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza, ovvero di esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio, e che la loro legittimazione diretta da parte dei cittadini possa, inoltre, indurli a voler incidere sulle scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario, riservate in via esclusiva alla Camera dei deputati, in tal modo contraddicendo le linee portanti cui è ispirato il disegno di legge».

stati chiamati a dare un'indicazione non necessariamente vincolante per i Consigli regionali¹⁴⁰.

La composizione del «nuovo» Senato veniva quindi così configurata:

- 95 senatori eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano; ciascun Consiglio eleggeva un numero di senatori in proporzione alla popolazione della regione quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione (art. 57, co. 4 della Costituzione); di questi 95:
 - 74 senatori venivano eletti tra i membri dei Consigli regionali;
 - 21 senatori venivano eletti tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, nella misura di uno per ciascun consiglio;
- fino a 5 senatori erano di nomina presidenziale, scelti tra coloro che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario¹⁴¹;
- gli ex Presidenti della Repubblica.

Conseguentemente la loro durata in carica sarebbe coincisa con quella degli organi da cui sono eletti, cioè da ciascun Consiglio regionale, ovvero dalla propria personale permanenza in carica (sindaci). Il Senato sarebbe divenuto pertanto un organo a rinnovo parziale e continuativo, sulla base delle elezioni regionali e amministrative, e non sottoposto a scioglimento¹⁴².

Per quanto attiene alle modalità di attribuzione alle regioni dei 95 seggi, il terzo comma dell'art. 57 della Costituzione, così come risultante dalla riforma, avrebbe previsto che nessuna regione avesse avuto un numero di senatori inferiore a due e che

¹⁴⁰ Su questo punto è intervenuto Gustavo Zagrebelski, giurista e costituzionalista, dichiarando di «non invidiare chi dovrà scrivere la nuova legge elettorale del Senato» in quanto «non si capisce da chi saranno scelti i nuovi senatori: se sono “designati” dagli elettori non possono essere “eletti” dai Consigli regionali».

¹⁴¹ Tra i 5 senatori non elettivi vanno inclusi anche i senatori a vita già nominati e in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in commento. Il comma 5 dell'art. 40 del testo di legge di riforma prevede che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'art. 59 della Costituzione (che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica) i senatori di nomina presidenziale di cui al secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, come modificato, “non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque”, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame. Al medesimo comma 5 viene precisato che lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita (quindi gli ex Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita in carica) restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

¹⁴² L'art. 39, comma 4, prevede, per la prima costituzione del Senato e fino alla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale del Senato che, qualora alla data di elezioni della Camera si svolgano anche elezioni di consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi consigli sono convocati in collegio elettorale entro 3 giorni dal loro insediamento.

ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne avesse avuti due¹⁴³. La ripartizione dei seggi tra le regioni, fermo restando le disposizioni appena viste, sarebbe stata effettuata in proporzione alla popolazione della regione risultante dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (come dispone anche il l'art. 57 della Costituzione). Il riferimento all'ultimo censimento generale veniva ripreso al comma 2 dell'art. 39 della legge di riforma, il quale specificava che, quando in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti ad una regione (come definito in base alle predette disposizioni) fosse stato diverso da quello risultante dal censimento precedente, il Consiglio regionale avrebbe eletto i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento «anche in deroga al primo comma dell'art. 57 della Costituzione». Da tale disposizione, finalizzata a tenere conto dell'esigenza di adeguarsi all'ultimo censimento generale, come previsto dalla Costituzione, derivava la possibilità che il numero massimo totale dei senatori elettivi sarebbe variato rispetto a quello che il primo comma dell'art. 57 della Costituzione «riformato» indicava come numero fisso e non mutevole. Ciò in considerazione del fatto che l'elezione in questione non necessariamente sarebbe coincisa, sotto un profilo temporale, tra le diverse regioni, e che quindi tale disallineamento avrebbe potuto verificarsi per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che avesse variato il suo peso demografico ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale peso compensi. Il numero dei senatori elettivi poteva dunque variare, per un periodo limitato, in aumento o in diminuzione quando, in base all'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione fosse stato diverso da quello risultante dal censimento precedente.

La seguente tabella¹⁴⁴ espone la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei 95 senatori elettivi, che sarebbe conseguita dalla nuova disciplina costituzionale, facendo riferimento ai dati relativi alla popolazione

¹⁴³ Si ricorda che in base al testo vigente dell'art. 57 della Costituzione nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; al Molise ne spettano due, alla Valle d'Aosta uno (la previsione vigente si applica ad un totale di 309 senatori, dovendosi escludere i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero). Una disposizione di coordinamento (art. 38, comma 1) intendeva adeguare il testo dell'art. 48, co. 3, sopprimendo la previsione della circoscrizione Estero in riferimento al Senato.

¹⁴⁴ Dossier n. 216/12, *La riforma costituzionale - Testo di legge costituzionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°88 del 15 aprile 2016*, Servizio Studi della Camera, pubblicato nel maggio 2016 sul sito www.camera.it.

dell'anno 2011 (anno dell'ultimo censimento). Nella tabella è altresì evidenziato il rapporto tra popolazione di ciascuna regione e numero di senatori alla stessa spettanti in base al calcolo numerico. Nell'impostazione seguita per l'elaborazione della tabella alle regioni Valle d'Aosta, Umbria, Molise e Basilicata sono stati assegnati due seggi in quanto, in base alla popolazione in esse residenti, avrebbero avuto un numero inferiore di seggi.

Fig. 6 - Composizione del «nuovo» Senato sulla base dell'ultimo censimento

Regioni e Province autonome	Popolazione Italia censimento 2011	Seggi	Popolazione media per seggio
Piemonte	4.363.916	7	623.416
Valle d'Aosta	126.806	2	63.403
Lombardia	9.704.151	14	693.153
Provincia Autonoma Bolzano	504.643	2	252.321
Provincia Autonoma Trento	524.832	2	262.416
Veneto	4.857.210	7	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	2	609.492
Liguria	1.570.694	2	785.347
Emilia-Romagna	4.342.135	6	723.689
Toscana	3.672.202	5	734.440
Umbria	884.268	2	442.134
Marche	1.541.319	2	770.659
Lazio	5.502.886	8	687.860
Abruzzo	1.307.309	2	653.654
Molise	313.660	2	156.830
Campania	5.766.810	9	640.756
Puglia	4.052.566	6	675.427
Basilicata	578.036	2	289.018
Calabria	1.959.050	3	653.016
Sicilia	5.002.904	7	714.700
Sardegna	1.639.362	3	546.454
Totale	59.433.744	95	625.618

Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale sono regolate, in base a quanto sarebbe stato

previsto dal sesto comma dell'art. 57 della Costituzione «riformato», con legge approvata da entrambe le Camere.

Si ricorda che la Costituzione vigente non individua il tipo di sistema elettorale da adottare né per l'elezione della Camera né per quella del Senato, rimettendo la relativa scelta alla discrezionalità del legislatore ordinario, mentre il «nuovo» art. 57 della Costituzione avrebbe indicato, per l'elezione del Senato, il metodo proporzionale.

Tale metodo è peraltro riferito ad un'elezione di secondo grado, in cui la proporzionalità rispetto al corpo elettorale regionale poteva risultare mediata dall'adozione di un sistema maggioritario per l'elezione del Consiglio.

La medesima disposizione avrebbe esplicitato i criteri da seguire nella ripartizione dei seggi:

- i voti espressi;
- la composizione di ciascun Consiglio.

I due criteri sembrerebbero prefigurare un sistema elettorale che tenga conto in qualche modo della composizione politica del Consiglio, e che quindi potrebbe considerare, a titolo esemplificativo, la consistenza dei gruppi politici consiliari.

La nuova legge elettorale del Senato avrebbe dovuto determinare le modalità con cui il richiamo alle scelte degli elettori incideva sull'elezione dei senatori da parte dei consiglieri regionali e provinciali. Tale richiamo avrebbe potuto riflettersi sull'interpretazione del richiamato criterio dei «voti espressi» ai fini dell'attribuzione dei seggi.

Giova inoltre ricordare che le leggi regionali elettorali hanno caratteri tra loro non omogenei. La legge 2 luglio 2004, n. 165, «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione», che stabilisce in via esclusiva, 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, detta principi generali suscettibili di esser declinati in maniera differente da ciascuna regione.

Al contempo, va tenuto presente quanto avrebbe stabilito il «nuovo» art. 55, co. 2 della Costituzione in base al quale le leggi elettorali delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza. Inoltre, ai sensi dell'art. 40, co. 6

del disegno di legge di riforma, i senatori della Provincia autonoma di Bolzano sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

Alla nuova legge elettorale del Senato spettava l'individuazione delle modalità per l'elezione di secondo grado dei senatori tenendo conto dell'insieme dei suddetti criteri, anche nel caso delle regioni a cui spettano due senatori, di cui uno deve essere sindaco (si tratta di otto regioni e due province autonome).

Con la nuova impostazione, la titolarità di una carica elettiva regionale o locale (consigliere regionale o sindaco) sarebbe divenuto presupposto necessario per la titolarità della carica di senatore. Veniva dunque conseguentemente abrogata con una modifica all'art. 122, co. 2 della Costituzione, l'incompatibilità tra la carica di senatore e quella di membro di consiglio o di giunta regionale, ferma restando tale incompatibilità con la carica di deputato.

Si ricorda che l'art. 122 della Costituzione attribuisce alla legge statale ivi prevista l'individuazione della durata degli organi elettivi della regione. L'art. 5 della legge n. 165/2004 fissa in cinque anni la durata del Consiglio regionale, salvo scioglimento anticipato. Il quinquennio decorre dalla data dell'elezione. Per i consigli regionali delle regioni a statuto speciale e per i consigli provinciali di Trento e di Bolzano, la medesima durata di cinque anni è fissata da norme contenute negli statuti di autonomia.

La durata del mandato di sindaco è fissata in cinque anni (art. 51 del D.Lgs. n. 267/2000 «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali»).

Per quanto riguarda l'elettorato attivo e passivo dei senatori, l'art. 38, comma 2 del disegno di legge di riforma, modificando l'art. 58 della Costituzione, intendeva abolire il requisito del compimento di quaranta anni di età, per diventare senatori, e di quello di venticinque anni per esercitare il diritto di voto. Il requisito di età, sia per l'elettorato attivo che per quello passivo, sarebbe divenuto pari a diciotto anni. Per la Camera, invece, l'età anagrafica per essere eletti rimaneva fissata a venticinque anni (art. 56 della Costituzione).

Come deriva dalla lettura del «nuovo» art. 66 della Costituzione, sulla verifica dei poteri, il senatore-sindaco cessava dal mandato di senatore in entrambi questi casi:

- in caso di cessazione del Consiglio regionale che lo aveva eletto, nonostante la sua permanenza in carica come sindaco;
- in caso di cessazione dalla carica di sindaco.

L'art. 66, come modificato dal testo di legge costituzionale, prevedeva che la cessazione dalla carica elettiva regionale o locale avesse per conseguenza la decadenza da senatore (della quale il Senato «prende atto»). La nuova legge elettorale del Senato, inoltre, avrebbe dovuto prevedere le modalità di sostituzione dei consiglieri e dei sindaci in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (art. 57, sesto comma della Costituzione «riformato»).

L'art. 3 del testo di legge di riforma intendeva modificare il secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, prevedendo che il Presidente della Repubblica potesse nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

I senatori di nomina presidenziale non sarebbero restati in carica a vita, come previsto dall'attuale testo costituzionale, ma duravano in carica sette anni e non potevano essere nuovamente nominati.

Con la modifica in esame la figura dei «senatori a vita di nomina presidenziale» sarebbe stata pertanto destinata ad esaurirsi, considerato che soltanto gli attuali senatori a vita¹⁴⁵ sarebbero rimasti, nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato.

Permaneva, nell'ordinamento, la figura dei «senatori di diritto e a vita»: salvo rinuncia, sarebbero stati gli ex Presidenti della Repubblica, in base al primo comma dell'art. 59 della Costituzione, che non veniva modificato.

L'art. 4 del testo di legge di riforma intendeva novellare l'art. 60 della Costituzione, che disciplina la durata delle Camere. La modifica riferiva alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga, se non per legge e in caso di guerra, disposizioni attualmente valide per entrambe le Camere. La modifica era conseguente alla previsione, del «nuovo» art. 57 della Costituzione, in base alla quale

¹⁴⁵ Si ricorda che attualmente sono 4 i senatori di nomina presidenziale: Mario Monti (nominato il 9 novembre 2011); Elena Cattaneo (nominata il 30 agosto 2013); Renzo Piano (nominato il 30 agosto 2013) e Carlo Rubbia (nominato il 30 agosto 2013). In base all'art. 40, comma 5, del testo di legge costituzionale «lo Stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale».

il Senato diventava organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale e continuo.

Rimaneva immutato il primo comma dell'art. 63 della Costituzione che prevede che ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Peraltro, tenendo conto della modalità di elezione e della composizione del nuovo Senato, il legislatore aveva inserito una previsione costituzionale (secondo comma dell'art. 63 della Costituzione) che rimetteva al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato potevano essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali. Dalla composizione del Senato, come delineata dall'art. 57 della Costituzione riformata, derivava infatti che, a differenza della Camera, dello stesso facessero parte soggetti che erano stati già eletti quali consiglieri regionali (e che avrebbero potuto rivestire ulteriori cariche quale quella di Presidente della regione) o sindaci, oltre ai membri di nomina presidenziale ed agli ex Presidenti della Repubblica. La finalità della nuova disposizione costituzionale sembrava dunque doversi ricondurre all'esigenza di evitare, per quanto avrebbe riguardato il futuro assetto del nuovo Senato, che si cumulasse nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.

Il «nuovo» secondo comma dell'art. 85 della Costituzione attribuiva al Presidente del Senato il potere di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, quando il Presidente della Camera avesse esercitato le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non potesse adempierle.

8.1.1 Disposizioni transitorie: le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione

L'art. 39 del testo di legge di riforma, ai commi da 1 a 6, recava disposizioni relative alla modalità di elezione per il Senato, anche con riferimento alla prima applicazione.

In particolare, il comma 1 stabiliva le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, per la costituzione del nuovo Senato la cui composizione è definita dall'art. 57 della Costituzione. Queste norme dovevano operare «in sede di prima

applicazione e fino all'entrata in vigore della legge» ad approvazione bicamerale che avrebbe dovuto disciplinare l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali.

Era previsto che la nuova legge elettorale del Senato potesse essere approvata anche nella legislatura in corso (v. *infra*). Il sistema elettorale definito dai commi in esame avrebbe trovato applicazione fino all'entrata in vigore di tale legge.

Il sistema di elezione stabilito dal comma 1 disponeva che in ciascuna regione (e provincia autonoma) ogni consigliere potesse votare per un'unica lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei comuni compresi nel relativo territorio. I seggi erano attribuiti alle liste secondo il metodo proporzionale del quoziente naturale (costituito dal risultato della divisione del totale dei voti validi espressi diviso il numero di seggi spettanti alla regione) sulla base dei quozienti interi e, qualora ci fossero stati ancora seggi da attribuire, dei più alti resti. Nell'ambito della lista, erano eletti i candidati secondo l'ordine di presentazione. Per la lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti, la norma in esame disponeva che potesse essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere.

Le disposizioni transitorie del testo di legge di riforma prevedevano che nella prima fase di applicazione della riforma costituzionale i senatori sarebbero stati eletti dai consigli regionali in carica. L'elezione era del tutto indiretta. Per questo la minoranza PD chiedeva che, in occasione della prima elezione della Camera, i cittadini fossero chiamati a scegliere anche i membri del Senato tra i consiglieri in carica. In questo modo non sarebbe stato necessario sciogliere i Consigli regionali, ma si sarebbe realizzata una vera e propria elezione diretta del Senato, che però non è quello che dice l'art. 2. Certo, nella sua nuova formulazione non era del tutto chiaro quale sarebbe stato il ruolo dei Consigli e quello degli elettori nella elezione del nuovo Senato. Ma si poteva certamente escludere che l'emendamento Finocchiaro arrivasse al punto da cancellare il ruolo dei Consigli regionali.

Il nuovo Senato, dunque, sarebbe stato scelto in prima battuta dai Consigli regionali in carica. Per avere un Senato interamente eletto con le nuove regole ci sarebbe voluto il tempo occorrente perché tutte le regioni fossero tornate a votare alla scadenza naturale della loro legislatura, perciò fino al 2020¹⁴⁶.

¹⁴⁶ R. D'ALIMONTE, *Il nuovo Senato nascerà a tappe: completo nel 2020*, *IlSole24Ore*, 9 ottobre 2015. Secondo quanto riportato nello stesso articolo, il calendario dei rinnovi dei Consigli regionali è il seguente: Valle d'Aosta - primavera 2018, Piemonte - primavera 2019, Liguria - primavera 2020, Lombardia -

La norma disponeva inoltre che, in caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, fosse proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

Il comma 2 dell'art. 39 del testo di legge di riforma stabiliva che, qualora secondo l'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione fosse stato diverso dal numero risultante in base a quello precedente, si faceva riferimento, in ogni caso, al censimento più recente, anche in deroga alla composizione numerica del Senato, disciplinata dalla suddetta novella dell'art. 57 della Costituzione. In questo caso, quindi, i senatori eletti potevano anche eccedere il numero di novantacinque.

Il successivo comma 3 prevedeva che, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procedesse alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.

Il comma 4 riguarda la prima costituzione del nuovo Senato fino alla data di entrata in vigore dell'apposita legge prevista dall'art. 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dal testo di legge costituzionale. Veniva previsto che la prima costituzione del Senato avrebbe avuto luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame. Veniva altresì previsto che, quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si fossero svolte anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sarebbero stati convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

Il comma 5 affidava al Presidente della Giunta regionale (e della Giunta della provincia autonoma di Trento e di Bolzano) la proclamazione dei senatori eletti dal Consiglio regionale (o provinciale).

Il comma 6 prevedeva che la legge che definiva le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato in base alle nuove disposizioni costituzionali (di cui all'art. 57, co. 6 della Costituzione) fosse approvata entro sei mesi dalla data di

febbraio 2018, Veneto - primavera 2020, Provincia autonoma Trento - autunno 2018, Provincia autonoma Bolzano - autunno 2018, Friuli Venezia Giulia - primavera 2018, Emilia Romagna - autunno 2019, Toscana - primavera 2020, Marche - primavera 2020, Umbria - primavera 2020, Lazio - febbraio 2018, Abruzzo - primavera 2019, Molise - febbraio 2018, Campania - primavera 2020, Puglia - primavera 2020, Basilicata - autunno 2018, Calabria - autunno 2019, Sicilia - autunno 2017, Sardegna - febbraio 2019.

svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore del testo di legge costituzionale (si veda anche quanto previsto dal comma 11). Il comma 7 riguardava gli attuali senatori a vita, che sarebbero rimasti «ad ogni effetto» in carica nel nuovo Senato.

Altra disposizione, recata dal comma 8, concerneva i regolamenti parlamentari. Veniva precisato che i regolamenti parlamentari vigenti continuavano ad applicarsi, «in quanto compatibili», fino al loro adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalle Camere nella loro autonomia regolamentare.

Di seguito, mediante un testo a fronte, si riepilogano le modifiche riguardanti il Parlamento, in particolare la composizione delle Camere, che sarebbero intervenute nella Costituzione in caso di approvazione della riforma.

<i>Costituzione vigente</i>	<i>Costituzione modificata</i>
PARTE II – ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA	
TITOLO I – IL PARLAMENTO	
Sezione I – Le Camere	
<i>Articolo 55</i>	<i>Articolo 55</i>
Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.	<i>Identico</i>
	Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.
	Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.
	La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico,

	la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.
	Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.
Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.	<i>Identico</i>
Articolo 56	Articolo 56
La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.	<i>Identico</i>
Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti	<i>Identico</i>

nella circoscrizione Estero.	
Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno della elezione hanno compiuto i venticinque anni di età.	<i>Identico</i>
La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.	<i>Identico</i>
Articolo 57	Articolo 57
Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.	Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.
Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.	<i>Abrogato</i>

<p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p>	<p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.</p>
<p>La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>	<p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>
	<p>La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma.</p>
	<p>Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.</p>
<p>Articolo 58</p>	<p>Articolo 58</p>

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.	<i>Abrogato</i>
Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età.	<i>Abrogato</i>
Articolo 59	Articolo 59
È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.	<i>Identico</i>
Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.	Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.
Articolo 60	Articolo 60
La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.	La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.
La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.	La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.
Articolo 61	Articolo 61
Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.	L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione.
Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle	Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della

precedenti.	precedente.
Articolo 62	Articolo 62
Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.	<i>Identico</i>
Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.	<i>Identico</i>
Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.	<i>Abrogato</i>
Articolo 63	Articolo 63
Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.	<i>Identico</i>
	Il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali.
Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.	<i>Identico</i>
Articolo 64	Articolo 64
Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.	<i>Identico</i>
	I regolamenti delle Camere garantiscono

	i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni.
Le sedute sono pubbliche: tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.	<i>Identico</i>
Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.	<i>Identico</i>
I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.	I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.
	I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.
Articolo 65	Articolo 65
La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.	<i>Identico</i>
Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.	<i>Identico</i>
Articolo 66	Articolo 66
Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle	<i>Identico</i>

cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.	
	Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore.
Articolo 67	Articolo 67
Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.	I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.
Articolo 68	Articolo 68
I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.	<i>Identico</i>
Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.	<i>Identico</i>
Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.	<i>Identico</i>

<i>Articolo 69</i>	<i>Articolo 69</i>
I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.	I membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge.

8.2 Le funzioni del Senato e il superamento del bicameralismo perfetto

La riforma prevedeva una forte riduzione dei poteri del Senato e avrebbe avuto come conseguenza principale la fine del bicameralismo perfetto.

Il «nuovo» Senato non avrebbe dato la fiducia al Governo, che quindi, per insediarsi e operare, avrebbe avuto bisogno soltanto del voto della Camera a cui spettava la titolarità del rapporto di fiducia e la funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

L'art. 1 del testo di legge costituzionale intendeva modificare l'art. 55 della Costituzione e rivisitare profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento.

Il «nuovo» art. 55 della Costituzione, in combinato disposto con le altre modifiche recate dal testo di legge costituzionale di riforma, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo («nuovo» art. 70 della Costituzione), delineava un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continuava ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avrebbero avuto composizione e funzioni differenti.

Le motivazioni di tale scelta risiedevano, in particolare, nella necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque stabilità, nonché nell'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che fosse espressione delle autonomie territoriali.

Analizzando il dibattito sulle riforme svoltosi dall'inizio degli anni Ottanta ad oggi, si palesa come l'esigenza di superare il bicameralismo paritario, individuando nel Senato un'istanza di rappresentanza territoriale, costituisce uno degli elementi di convergenza e di continuità in tutti i progetti di riforma, sia pure nell'ambito di soluzioni diverse.

In particolare, il superamento del bicameralismo perfetto era previsto:

- dalla relazione approvata dalla «Commissione Bozzi» (IX legislatura), orientata ad attribuire alla Camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo;
- dal progetto di revisione costituzionale A.C. 4887 approvato dal Senato e, con modifiche, in un testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (X legislatura), in cui si affiancava al «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, una differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni;
- dalla «Commissione De Mita-Iotti» (XI legislatura) in cui, nella Relazione del Presidente, si rileva come si fosse «vicini ad un accordo» per quanto riguarda la riduzione del numero dei parlamentari e per introdurre una certa distinzione dei compiti tra le due Camere;
- dal «Comitato Speroni» (XII legislatura), nel cui progetto di revisione costituzionale le due Camere si differenziano per composizione e funzioni;
- dalla «Commissione D'Alema» (XIII legislatura), il cui testo di riforma si fondava su una «Camera politica» e una «Camera delle garanzie», con distinte funzioni;
- dalla legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 (XIV legislatura), su cui vi è stato un esito non favorevole nel *referendum* confermativo del 25 e 26 giugno 2006, che introduceva significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni;
- dalla «bozza Violante» (XV legislatura) in cui il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (C. 553 e abb.-A) si incentrava sulla previsione di due Camere in un sistema di bicameralismo non simmetrico, sia dal punto di vista della costituzione degli organi sia delle funzioni, limitando alla Camera il rapporto fiduciario con l'Esecutivo;
- dal progetto di legge C. 5386 approvato dal Senato (XVI legislatura), in cui la Camera dei deputati ed il Senato federale si differenziavano sotto il profilo della funzione legislativa e, in parte, sotto il profilo della costituzione degli organi;

- da ultimo, dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013, che espresse, nella Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013, un'opinione unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario, registrando al proprio interno un orientamento prevalente in favore dell'introduzione di una forma di bicameralismo differenziato rispetto ad un sistema monocamerale.

Il «nuovo» art. 55, quinto comma della Costituzione individuava le funzioni del «nuovo» Senato¹⁴⁷.

La formulazione di questo comma è stata oggetto di numerose modifiche nel corso dell'esame parlamentare: di fronte ad un consenso ampio e trasversale per un bicameralismo differenziato volto a garantire l'efficienza del sistema parlamentare nel suo complesso, la questione fondamentale riguardava la definizione delle funzioni delle Camere con la finalità di assicurare ad entrambe un ruolo e delle funzioni coerenti. In tale quadro, in particolare, si evidenziava l'opportunità di distinguere due ambiti: da una parte, il ruolo della seconda Camera nel procedimento legislativo che appariva attenuato; dall'altra, le funzioni che, una volta portato a compimento il processo di revisione, il Senato avrebbe svolto.

Le funzioni del Senato, come delineate dal «nuovo» quinto comma dell'art. 55 della Costituzione, sarebbero consistite nel:

- raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione;
- concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;

¹⁴⁷ Le competenze menzionate dal «nuovo» art. 55 della Costituzione per le quali non è richiamato il concorso spettano comunque anche alla Camera, in quanto titolare della funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

- concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Si ricorda inoltre che:

- il «nuovo» art. 70, ultimo comma della Costituzione avrebbe previsto che il Senato potesse svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera;
- i «nuovi» articoli 120 e 126 della Costituzione avrebbero attribuito al Senato la competenza all'espressione del parere ai fini, rispettivamente, dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo (art. 120) e dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della giunta regionale (art. 126).

8.2.1 Raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica

Nel corso della terza lettura al Senato era stata approvata la formulazione che attribuiva al Senato, in via generale, funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Al contempo, il Senato concorreva all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.

L'esercizio della «funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» in capo al Senato, era stata prevista già nel testo approvato in prima lettura dal Senato. Nel testo approvato dalla Camera, in seconda lettura, al Senato spettava il concorso nella funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi e l'Unione europea. Di conseguenza, alla Camera spettava, in via esclusiva, la funzione di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea, ferma restando la competenza del Senato, non modificata nel corso dell'*iter* parlamentare, di partecipazione alla «fase ascendente e discendente» del diritto dell'UE («partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea»).

Alla luce della funzione di raccordo espressamente prevista dalla Costituzione con riguardo ad una Camera «rappresentativa delle istituzioni territoriali», si sarebbe dovuto riflettere sull'opportunità di mantenere in vita un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali (Senato della Repubblica e sistema delle conferenze),

procedendo eventualmente alla ridefinizione delle rispettive competenze. Si sarebbe dovuto, nello specifico, affrontare la questione della titolarità della funzione di cooperazione incidente sulla funzione normativa, per comprendere se la stessa dovesse o meno essere attribuita in via esclusiva al nuovo Senato, e verificare, al contempo, se fosse stato funzionale all'equilibrio complessivo, mantenere in capo al sistema delle conferenze le forme collaborative riguardanti l'esercizio del potere regolamentare e le attività amministrative, di programmazione e di indirizzo politico. La materia è stata oggetto di diversi ordini del giorno. In particolare, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati (C. 2613), erano stati accolti dal Governo:

- l'ordine del giorno «Bianchi n. 6», che prevedeva una riforma del sistema delle Conferenze, riconoscendo allo stesso esclusivamente attività di natura tecnica, amministrativa e gestionale;
- l'ordine del giorno «Paglia n. 41», che prevedeva una ridefinizione del ruolo della Conferenza Stato-regioni alla luce della riforma del Senato (tale ordine del giorno era stato riformulato nel corso della seduta, su invito del rappresentante del Governo, eliminando il previo accordo con la Conferenza delle regioni ai fini della ridefinizione);
- l'ordine del giorno «Lattuca n. 48», che prevedeva anch'esso un adeguamento del sistema delle Conferenze alla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Si ricorda che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano («Conferenza Stato-regioni»), istituita presso la Presidenza del Consiglio, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal ministro per gli affari regionali ovvero, se tale incarico non è attribuito, da altro ministro.

Ne fanno parte i Presidenti delle regioni a statuto ordinario e speciale e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Alle riunioni della Conferenza partecipano, su invito del Presidente del Consiglio, i ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici (art. 12, comma 2 della legge n. 400/1988).

La «Conferenza Stato-città e autonomie locali» è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal ministro dell'interno o dal ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza. Ne fanno parte altresì il ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il ministro delle finanze, il ministro dei lavori pubblici, il ministro della sanità, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCHEM). Ne fanno parte, inoltre, quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici (art. 8, comma 2 del D.Lgs. n. 281/1997).

La «Conferenza unificata» è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal ministro dell'interno. Ne fanno parte i componenti della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997).

8.2.2 Il concorso all'esercizio della funzione legislativa

La riforma costituzionale prevedeva che al Senato spettasse il concorso all'esercizio della funzione legislativa «nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione». Nel corso dei lavori parlamentari, era stato posto in particolare evidenza come il Senato, oltre a conservare una competenza paritaria su alcune tipologie di leggi, potesse proporre modificazioni al testo di tutti i disegni di legge, continuando a svolgere così, seppure in forme diverse, una funzione di «*Chambre de réflexion*» (v. *infra*).

8.2.3 Il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea

In base al «nuovo» testo costituzionale, come già evidenziato, al Senato sarebbe spettato il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Al contempo, allo stesso era

attribuita la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

L'attribuzione di quest'ultima funzione al Senato (oltre che alla Camera) era già prevista, nella medesima formulazione approvata dai due rami del Parlamento, nel disegno di legge iniziale del Governo e, nonostante le numerose proposte succedutesi nel corso dell'*iter* parlamentare, tale previsione non aveva subito modifiche.

L'attribuzione delle suddette funzioni trovavano il loro fondamento nell'intenzione del legislatore di attribuire al Senato un ruolo di propulsore, unitamente alla Camera, nell'integrazione europea in ragione della sua natura prevalentemente territoriale. Teneva altresì conto delle istanze di partecipazione, pervenute dalle autorità regionali e locali, al processo europeo di *policy making*¹⁴⁸.

La disciplina generale delle forme di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea è dettata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che reca «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea». Tale legge ha sostituito la precedente legge n. 11/2005, apportando modifiche alle modalità di intervento del Parlamento, del Governo, delle regioni e degli enti locali sia nella formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea (fase ascendente) che nell'adempimento degli obblighi dell'Unione europea (fase discendente). Tale normativa prevede, in primo luogo, una valorizzazione della partecipazione del Parlamento e delle autonomie territoriali alla fase di formazione delle normative e delle politiche europee, anche in considerazione di quanto disposto al riguardo dal «Trattato di Lisbona»¹⁴⁹.

Specifiche disposizioni della legge n. 234/2012 riguardano la «partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di

¹⁴⁸ Si ricorda che secondo l'attuale previsione dell'art. 117, co. 5 della Costituzione, 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.

¹⁴⁹ Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, aumenta i poteri del Parlamento europeo e prevede diverse novità per adeguare le Istituzioni europee all'allargamento dell'UE. Il Trattato di riforma, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, è composto dal Trattato dell'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Nei primi articoli del Trattato dell'Unione Europea, sono definiti i valori e gli obiettivi dell'Unione. Esso evidenzia le materie che sono di competenza degli Stati membri e le materie nelle quali le decisioni sono prese direttamente dalle Istituzioni europee, in particolare dal Parlamento europeo e dal Consiglio, inoltre accresce la responsabilità democratica dell'Unione, rafforzando la Carta dei diritti fondamentali e consolidando lo Stato di diritto.

formazione degli atti nell'Unione europea» (artt. 3-17) e il «coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea» (artt. 18-21). La legge prevede il Parlamento sia tempestivamente informato dal Governo circa la posizione che intende assumere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e che sia assicurata la consultazione delle Camere da parte del Governo. È previsto il potere di indirizzo del Parlamento sul Governo, inclusa la «riserva di esame parlamentare», nonché il controllo di sussidiarietà e proporzionalità che il Parlamento è chiamato ad esercitare in base al Trattato di Lisbona. Inoltre, sono dettate disposizioni volte ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 29-41), sul contenzioso Italia-Unione europea (artt. 42-43), oltre che in materia di aiuti di Stato. La legge, inoltre, definisce il ruolo delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali nel processo di formazione degli atti dell'Unione europea (artt. 22-27). In particolare, è previsto che il Governo fornisca alla «Conferenza Stato-regioni e province autonome» informazioni qualificate e tempestive circa i progetti di atti legislativi dell'Unione europea che incidono sulle materie di competenza regionale. Anche le regioni e le province autonome, come il Parlamento, possono chiedere al Governo una «riserva d'esame» nonché esercitare i controlli di sussidiarietà e proporzionalità introdotti dal Trattato di Lisbona, facendo pervenire le loro osservazioni alle Camere, le quali possono a loro volta consultare i Consigli regionali. La sessione europea della Conferenza Stato-regioni e province autonome costituisce, in base alla legge, la sede principale in cui regioni e province autonome possono discutere con il Governo gli indirizzi generali sulla formazione delle norme europee e i criteri e strumenti di attuazione delle stesse.

L'art. 80 della Costituzione, nelle intenzioni della riforma, richiamava espressamente le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea tra le leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata paritariamente dalle due Camere (v. *infra*). Dovevano seguire altresì la procedura bicamerale di cui al «nuovo» art. 70, primo comma della Costituzione, le leggi (e le relative modifiche, deroghe o eventuali abrogazioni) che stabiliscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Nel corso dei lavori parlamentari¹⁵⁰, era stato posto in particolare evidenza come l'intenzione della riforma fosse quello di dare vita ad una Camera che avesse in sé impressa la funzione di partecipazione al processo di creazione e di recepimento del diritto dell'Unione europea, seguendo lo spirito del Trattato di Lisbona, ma con la «freschezza» di uno strumento moderno, costruito in ragione della nuova dimensione assunta dai Parlamenti nazionali.

8.2.4 La valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni

La riforma intendeva attribuire al Senato anche la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Tali funzioni sarebbero state inserite per la prima volta in Costituzione sebbene siano già presenti nell'ordinamento nazionale, così come in altre esperienze comparate. Le concrete forme e modalità con cui doveva concretizzarsi lo svolgimento delle funzioni richiamate dalla Costituzione sarebbero state successivamente definite dai regolamenti parlamentari, anche riguardo agli strumenti attraverso i quali si sarebbero svolte le suddette attività di valutazione e verifica, tenuto conto, in ogni modo, che da esse non poteva derivare l'impegno di responsabilità politica del Governo. Anche in questo caso giova ricordare l'attività conoscitiva che il Senato poteva esperire in base al «nuovo» art. 70 della Costituzione.

Nella relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 dalla «Commissione per le riforme costituzionali» istituita l'11 giugno 2013 si prospettava la possibilità che, nell'ambito dei compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, assumesse particolare rilievo la «valutazione delle politiche pubbliche»¹⁵¹. Con questa espressione la Commissione intendeva riferirsi alla misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi. Nel concetto di «valutazione» entrava anche l'accertamento di che cosa non fosse funzionato allorché gli obiettivi non fossero stati raggiunti e una valutazione

¹⁵⁰ Relazione della senatrice Anna Finocchiaro durante la seconda lettura del disegno di legge di riforma al Senato.

¹⁵¹ Per «politiche pubbliche», veniva evidenziato nella relazione, «si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale».

comparativa tra gli obiettivi raggiunti e quelli falliti. Si consideravano, inoltre, la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell'impatto «regolatorio») e l'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi.

Nell'ordinamento italiano, a partire dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998) erano state dettate disposizioni normative in materia di analisi di impatto della regolazione (AIR), analisi tecnico normativa (ATN) e verifica di impatto della regolamentazione (VIR), con particolare riguardo a quanto disposto dall'art. 14, comma 4 della legge n. 246/2005. Tale legge definisce la «VIR» come «la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Apposita disciplina attuativa regolamentare era stata recata dal decreto del Presidente del Consiglio n. 212/2009. La legge prevedeva l'applicazione della valutazione di impatto della regolamentazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, ed una successiva sua effettuazione periodica a scadenze biennali. Siffatta previsione è stata tuttavia abrogata dal D.L. n. 5/2012 (come convertito dalla legge n. 35/2012).

Disposizioni specifiche relative la «valutazione delle politiche pubbliche» sono state altresì dettate da:

- decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 25 gennaio 2013, che reca «criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi»;
- direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 16 gennaio 2013, che disciplina il rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché l'aggiornamento del modello di relazione «AIR».

Come già rilevato per la funzione di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, anche la verifica dell'attuazione delle leggi statali e la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, doveva essere peraltro adeguatamente definita in sede applicativa per tenere conto del fatto che il «controllo sull'operato del Governo» fosse «funzione» attribuita dall'art. 55 della Costituzione «riformato» alla sola Camera dei deputati.

8.2.5 La verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori

In base ad una modifica apportata dallo stesso Senato in terza lettura al quinto comma dell'art. 55 della Costituzione, al «nuovo» Senato sarebbe stato attribuito il compito di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Una formulazione per alcuni versi analoga era stata utilizzata nel disegno di legge iniziale del Governo (S. 1429), nella parte in cui si poneva in capo al Senato la funzione di «valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio». Nel corso dell'esame al Senato in terza lettura, tale formulazione è stata ripresa declinandola tuttavia con riferimento alle politiche dell'Unione europea, in ragione del ruolo che il medesimo art. 55 della Costituzione intendeva attribuire al Senato nel rapporto con l'Unione europea, anziché con riguardo alle politiche pubbliche in generale.

Il concreto esplicarsi di tale funzione sarebbe stata necessariamente oggetto dei nuovi regolamenti parlamentari e della relativa attuazione, tenendo conto che essa non sarebbe potuta riverberarsi sulla funzione di controllo politico del Governo che il nuovo testo costituzionale poneva in capo alla sola Camera.

Il «nuovo» art. 70 della Costituzione, inoltre, attribuiva espressamente al Senato la possibilità di svolgere attività conoscitive.

Tra le norme dei Trattati che stabiliscono direttamente funzioni e poteri dei Parlamenti, si ricorda che l'art. 6 del «Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», allegato al Trattato di Lisbona, stabilisce che «ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, nei termini ed alle condizioni previsti, esprimere un parere motivato di sussidiarietà e che spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi».

8.2.6 Il concorso ai pareri sulle nomine

La riforma intendeva attribuire al Senato anche il «concorso» all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

I termini e le modalità di espressione del parere parlamentare sulle proposte di nomina sono attualmente disciplinati dai regolamenti parlamentari (art. 143, comma 4

del regolamento della Camera e art. 139-*bis* del regolamento del Senato) che fissano in venti giorni il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione competente. Il parere è quindi comunicato ai rispettivi Presidenti che lo trasmettono poi al Governo.

Il parere parlamentare su proposte di nomina è, inoltre, disciplinato, in via generale, dalla legge n. 14/1978 che reca norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici. In taluni casi (ad esempio, per il parere sulla nomina del presidente dell'Autorità garante delle comunicazioni o del Presidente dell'Istat) è prevista una maggioranza qualificata per l'espressione del parere parlamentare.

Il testo di riforma non faceva espresso riferimento, relativamente alle funzioni assegnate al Senato, ai pareri che lo stesso doveva esprimere sugli atti del Governo. Il solo ultimo comma del «nuovo» art. 70 della Costituzione prevedeva che il Senato potesse, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, «formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera».

L'esame degli schemi di atti normativi del Governo, trasmessi alle Camere per il parere parlamentare, è disciplinato dall'art. 96-*ter* del regolamento della Camera e dall'art. 139-*bis* del regolamento del Senato. Il regolamento della Camera prevede che tali atti sono assegnati alla Commissione competente per materia e, qualora implicino entrate o spese, alla Commissione bilancio, che trasmette alla Commissione competente per materia i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario. Qualora gli schemi investano in misura rilevante aspetti di competenza di Commissioni diverse da quella alla quale essi sono assegnati, queste possono chiedere al Presidente di essere autorizzate a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia. La Commissione alla quale gli schemi sono assegnati può altresì chiedere al Presidente di invitare altre Commissioni a formulare propri rilievi sugli aspetti di loro competenza. Qualora il Presidente della Camera accolga le richieste, i suddetti rilievi possono essere espressi entro i successivi otto giorni, ovvero nel diverso termine fissato dal Presidente medesimo. A sua volta, la Commissione competente per materia esprime il proprio parere entro il termine stabilito dalla legge a norma della quale esso è stato richiesto o, in mancanza, entro il termine di venti giorni, prorogabili di ulteriori dieci (art. 143, co. 4 del regolamento della Camera).

Il regolamento del Senato prevede che nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza, la relativa richiesta e il suo deferimento alla Commissione permanente competente per materia vengono annunciati all'Assemblea nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa. La Commissione, nel termine previsto, comunica il parere al Presidente del Senato che lo trasmette al Governo (art. 139-*bis* del regolamento del Senato).

8.2.7 Il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi

La riforma, infine, attribuiva al Senato il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato. La nuova funzione, assolutamente inedita nel nostro sistema, poteva svolgere un ruolo tanto più centrale in quanto attribuite ad un organo «non stretto» dal rapporto fiduciario e dunque più libero nelle proprie determinazioni.

Il compito di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato è già previsto in gran parte degli Statuti regionali e si esplica in una varietà di forme e modalità. Tale funzione può assumere un significato più ampio, legato alla funzione legislativa, ove questa non si identifichi solo con il prodotto realizzato (la legge) ma ne segua l'implementazione, ne verifichi l'attuazione studiando le criticità che incontra, ne valuti i risultati immediati e, a più lunga scadenza, gli effetti complessivi che ne discendono.

In base a come sarebbe stata svolta e alle modalità concrete di applicazione, tale funzione sarebbe potuta, per alcuni versi, essere considerata come un'estensione della funzione legislativa stessa, che veniva in tal modo rafforzata e completata.

8.3 Il nuovo procedimento legislativo

Il «nuovo» Senato avrebbe mantenuto la sua «competenza legislativa» soltanto in un numero limitato di ambiti: riforme costituzionali, disposizioni sulla tutela delle minoranze linguistiche, *referendum*, enti locali e politiche europee.

In tutti gli altri casi, la Camera avrebbe legiferato in maniera autonoma: per approvare una legge, quindi, non ci sarebbe stato più bisogno di un voto favorevole da parte di entrambi i rami del Parlamento ma sarebbe bastato il voto della sola

Camera. Il Senato avrebbe potuto chiedere modifiche dopo l'approvazione della legge, ma la Camera non sarebbe stata obbligata ad accettarle.

La differenziazione delle due Camere sul piano della legittimazione e delle funzioni avrebbe comportato, nel rinnovato processo legislativo, una differenziazione tra legislazione «necessariamente bicamerale» e legislazione «eventualmente bicamerale», implicando che talune leggi, nei termini successivamente dettagliati, potevano, appunto, essere approvate dalla sola Camera dei deputati.

8.3.1 L'iniziativa legislativa

L'art. 11 del testo di legge costituzionale intendeva modificare l'art. 71 della Costituzione che disciplina l'iniziativa legislativa in generale, lasciando, comunque, inalterato il primo comma che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferito con legge costituzionale. I senatori avrebbero, pertanto, mantenuto il potere di iniziativa legislativa.

Tuttavia, ai sensi del «novellato» art. 72 della Costituzione, mentre i progetti di legge a procedimento bicamerale potevano essere presentati indifferentemente ad una della due Camere, gli altri potevano essere presentati alla sola Camera dei deputati.

Più in generale, nel nuovo testo costituzionale, la presentazione dei disegni di legge sarebbe risultata così disciplinata:

- i disegni di legge ad approvazione necessariamente bicamerale possono essere presentati alla Camera o al Senato (art. 72, primo comma della Costituzione);
- tutti gli altri disegni di legge (eventualmente bicamerali) possono essere presentati solo alla Camera (art. 72, primo comma della Costituzione);
- i disegni di legge di conversione dei decreti legge devono essere presentati alla Camera (art. 77, secondo comma della Costituzione);
- i disegni di legge di iniziativa dei Consigli regionali devono essere presentati alla Camera (art. 121 della Costituzione);
- il Senato può altresì richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. In tal caso, la Camera deve esaminare il disegno di legge e pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (art. 71, secondo comma della Costituzione).

Veniva, inoltre, modificato il secondo comma (che all'esito della novella operata dall'articolo in esame sarebbe divenuto il terzo) dell'art. 71 vigente che attiene all'iniziativa legislativa popolare: il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo era elevato da cinquantamila a centocinquantamila, introducendo al contempo il principio in base al quale ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, nei tempi, forme e limiti che sarebbero stati definiti dai regolamenti parlamentari.

8.3.2 Il procedimento legislativo

L'art. 10 del testo di legge costituzionale, modificando l'art. 70 della Costituzione intendeva innovare profondamente il procedimento legislativo, al fine di adeguarlo al nuovo assetto costituzionale caratterizzato da un bicameralismo differenziato.

Venivano, infatti, delineate due tipologie di procedimento: bicamerale per un numero definito di leggi e monocamerale per tutte le altre leggi. A queste due procedure se ne affiancava una terza, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, per le sole leggi per le quali era applicabile la cosiddetta «clausola di supremazia» prevista dal «nuovo» quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

La funzione legislativa è esercitata sempre collettivamente dalle due Camere nei casi che erano tassativamente elencati nell'art. 70 della Costituzione, e precisamente per:

- le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71 della Costituzione;
- le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- le leggi che stabiliscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea;
- le leggi che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art. 65, primo comma della Costituzione;

- le ulteriori leggi di cui agli artt. 57, sesto comma (legge elettorale del Senato), 80, secondo periodo (di autorizzazione alla ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), 114, terzo comma (ordinamento di Roma capitale), 116, terzo comma (attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia), 117, quinto comma (norme di procedura per le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione, nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza), 117, nono comma (legge che disciplina i casi e le forme in cui la regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato), 119, sesto comma (legge che definisce i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a comuni, città metropolitane e regioni), 120, secondo comma (definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo e dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente), 122, primo comma (legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente, degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione), 132, secondo comma (distacco dei comuni da una regione ed aggregazione ad un'altra).

Il riferimento per individuare l'ambito del procedimento bicamerale è alle leggi in senso formale, intendendo la legge come fonte di produzione di una specifica normativa. A tal fine, nel testo costituzionale era esplicitato che tali leggi, ciascuna con oggetto proprio, potevano essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate in base al medesimo procedimento bicamerale (art. 70, primo comma, ultimo periodo della Costituzione).

Per tutte le altre leggi era sufficiente l'approvazione della sola Camera (art. 70, secondo comma), salvo il richiamo da parte del Senato, che, ai sensi dell'art. 70, terzo comma, poteva, entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei propri componenti,

disporre di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento. Le eventuali proposte di modificazione, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, erano sottoposte all'esame della Camera dei deputati, alla quale spettava pronunciarsi in via definitiva (terzo comma).

I dieci e i trenta giorni relativi a tale procedura erano ridotti alla metà per i disegni di legge per i quali fosse stata deliberata l'urgenza ai fini ed alle condizioni di cui all'art. 72, ultimo comma.

Anche i disegni di legge di bilancio (di cui all'art. 81, quarto comma) seguivano il procedimento monocamerale di cui al terzo comma dell'art. 70, con la differenza che il loro esame da parte del Senato avveniva «automaticamente», quindi senza bisogno della richiesta di un terzo dei componenti, ed il termine per deliberare proposte di modificazione era di quindici giorni dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera (quinto comma).

Veniva infine previsto un procedimento legislativo monocamerale «rinforzato» applicabile solo alle leggi a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o a tutela dell'interesse nazionale che danno attuazione alla «clausola di supremazia» (introdotta dal «nuovo» art. 117, co. 4). Secondo l'art. 70, co. 4, che prevedeva tale procedimento in deroga a quello ordinario, la Camera poteva non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato (a condizione che lo stesso si fosse espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti) solamente pronunciandosi «nella votazione finale» a maggioranza assoluta dei propri componenti. L'esame da parte del Senato doveva essere disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera. Se il Senato non ne chiedeva l'esame ovvero dopo che la Camera si fosse pronunciata sugli eventuali emendamenti del Senato, la legge poteva essere promulgata, acquisendo valore e forza di legge.

Nell'eventualità che insorgessero questioni di competenza legislativa tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, era prevista l'intesa tra i Presidenti delle due Camere (art. 70, co. 6).

Come si è già avuto modo di vedere, al Senato era, inoltre, attribuita la facoltà, secondo le norme che sarebbero poi state previste dal suo regolamento, di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (art. 70, co. 7).

L'art. 12 del testo di legge di riforma modificava l'art. 72 della Costituzione, riguardante il procedimento di approvazione dei disegni di legge.

I disegni di legge per i quali si prevedeva un procedimento legislativo bicamerale potevano essere presentati ad una delle due Camere (primo comma).

Tutti gli altri progetti di legge potevano essere presentati solo alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, erano esaminati da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che li approvava articolo per articolo e con votazione finale (secondo comma).

Era affidata ai regolamenti delle Camere la disciplina dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali era dichiarata l'urgenza (terzo comma) nonché la possibilità di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alle Commissioni.

Riguardo alla composizione delle Commissioni in sede legislativa (quarto comma), la previsione costituzionale di una composizione delle stesse effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari era riferita solo a quelle della Camera dei deputati (la stessa impostazione sarebbe stata seguita per la composizione delle Commissioni di inchiesta di cui all'art. 82 della Costituzione).

Il quinto comma stabiliva che «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, per quelli di conversione in legge di decreti, per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi», escludendo espressamente che tali atti potessero essere approvati dalle Commissioni.

La disciplina delle modalità di esame di tutti i disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati al Senato era demandata al regolamento di quest'ultimo (sesto comma).

L'art. 14 del testo di legge di riforma modificava l'art. 74 della Costituzione in materia di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, confermando che «il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione». La novità riguardava le richieste riguardanti le leggi di conversione di un decreto adottato a norma dell'art. 77, per i quali era contemplato un differimento di trenta giorni rispetto al termine costituzionale di sessanta giorni per la conversione. Con un'ulteriore modifica, lo

stesso articolo veniva adeguato al «nuovo» procedimento legislativo delineato dall'art. 70 della Costituzione, specificando che se «la legge» era nuovamente approvata, questa doveva essere promulgata (tale formulazione avrebbe sostituito quella prevista nel testo vigente che fa riferimento all'ipotesi in cui «le Camere approvino nuovamente»).

8.3.3 Il «voto a data certa»

Il «nuovo» settimo comma dell'art. 72 della Costituzione avrebbe regolato l'istituto del «voto a data certa».

In base alla nuova disposizione costituzionale, il Governo poteva chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della stessa Camera entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione.

Il nuovo testo prevedeva che, in tali casi, i termini per la deliberazione di proposte di modificazione da parte del Senato erano ridotti della metà (che divenivano quindi pari a cinque giorni per disporre di esaminare il disegno di legge e quindici giorni per la relativa deliberazione, tenuto conto delle previsioni dell'art. 70, co. 3).

Era poi prevista la possibilità di un differimento del termine, di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi d'esame da parte della Commissione, nonché alla complessità del disegno di legge. Al regolamento della Camera dei deputati era affidata la definizione delle modalità e dei limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Al contempo, una nuova disposizione transitoria precisava che, fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'art. 72, co. 7, il differimento del termine previsto da tale articolo (pari a quindici giorni) non poteva, in ogni caso, essere inferiore a dieci giorni (art. 39, co. 9 del disegno di legge).

La procedura del «voto a data certa» era esclusa per alcune categorie di leggi: si sarebbe trattato delle leggi ad approvazione bicamerale (art. 70, co. 1), delle leggi in materia elettorale, delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, delle leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79) e della legge che

recava il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio di bilancio (art. 81, co. 6).

8.3.4. Decretazione d'urgenza

Con la riforma il Governo veniva maggiormente coinvolto e responsabilizzato ai fini dell'assunzione della decisione legislativa nelle forme ordinarie, dove erano predisposte a suo favore alcune originali facilitazioni (una su tutte, il «voto a data certa» appena esaminato).

Al contempo, venivano costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza, attualmente previsti solo a livello di legislazione ordinaria, essenzialmente nell'ambito della legge n. 400/1988, come consolidati ed integrati dalla giurisprudenza costituzionale successivamente alla nota sentenza n. 360/1996.

In ogni caso la preminenza della Camera ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa avrebbe favorito il Governo grazie al supporto della propria maggioranza agli atti di iniziativa correlati al proprio programma.

La riforma costituzionale incideva sull'istituto della decretazione d'urgenza, per limitarne quelle patologie finora riscontrate sulla base della prassi ormai consolidata del Governo di farvi un ricorso «disinvolto» in funzione delle «ragioni della governabilità». Le nuove previsioni costituzionali al riguardo, anche per effetto della loro dettagliata tassatività, tendevano a irreggimentare lo strumento del decreto legge in termini molto vincolanti per il Governo.

L'art. 16 del testo di legge costituzionale modificava l'art. 77 della Costituzione, prevedendo, in primo luogo, che spettava alla «legge» (mentre nel testo vigente il riferimento è alle Camere) il potere di conferire al Governo la delega legislativa di cui all'art. 76, co. 1 e quello di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti (terzo comma). Stabiliva poi che i disegni di legge di conversione dei decreti legge dovevano essere presentati alla Camera dei deputati.

Veniva, inoltre, introdotto il divieto di disciplinare con decreto legge le materie per cui la Costituzione (art. 72, co. 5) prevedeva la c.d. «riserva di Assemblea», ossia la materia costituzionale ed elettorale, la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali e ad approvare bilanci e consuntivi.

Nel «nuovo» art. 77 della Costituzione veniva, inoltre, previsto il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali. Ciascun decreto doveva recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, e nel corso dell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione non potevano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Si trattava di previsioni fortemente vincolanti per l'Esecutivo: dalla riforma sembrava emergere come frutto di un disegno consapevole, l'esigenza che il Governo privilegiasse il processo legislativo ordinario anziché il decreto legge, arricchito in proprio favore dalla possibilità di ottenere un «voto a data certa», in modo da renderlo la sede normale di svolgimento dell'azione di governo e di assegnare alla decretazione d'urgenza un ruolo rigorosamente residuale.

Sul piano formale, il procedimento di conversione doveva seguire la disciplina generale dell'art. 70 della Costituzione, con l'obbligo di presentazione alla Camera del relativo disegno di legge, che vale anche in caso di decreti vertenti su materie oggetto di leggi necessariamente bicamerali. Erano, inoltre, individuati termini per l'esame da parte del Senato dei decreti vertenti su materie oggetto di leggi eventualmente bicamerali. Il Senato li doveva esaminare entro trenta giorni dalla presentazione alla Camera del relativo disegno di conversione. Le proposte di modificazione potevano essere deliberate dallo stesso ramo entro dieci giorni dalla trasmissione del disegno di conversione. La trasmissione del disegno di legge da parte della Camera doveva avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

Come già visto, al fine di garantire il rispetto dei tempi di conversione, il termine di efficacia dei decreti legge era differito da sessanta a novanta giorni in caso di rinvio alla Camera da parte del Presidente della Repubblica del relativo disegno di legge di conversione (artt. 74, co. 2 e 77, co. 3 della Costituzione).

8.3.5 Deliberazione dello stato di guerra, amnistia e indulto, ratifica dei trattati internazionali

L'art. 17 del testo di legge di riforma costituzionale modificava l'art. 78 della Costituzione, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra, attribuendo alla

sola Camera dei deputati la competenza ad assumere tale deliberazione ed a conferire al Governo i poteri necessari, modificando il *quorum* richiesto. Tale deliberazione avrebbe richiesto l'assenso della maggioranza assoluta dei componenti della Camera. L'art. 18 del testo di legge di riforma costituzionale interveniva sul primo comma dell'art. 79 della Costituzione, stabilendo che l'amnistia e l'indulto sarebbero stati concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

L'art. 19 del testo di legge di riforma costituzionale modificava l'art. 80 della Costituzione, che disciplina l'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali inerenti alle cinque categorie di materie indicate dal medesimo articolo: trattati di natura politica; trattati che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari; trattati che importano variazioni del territorio; trattati che comportano oneri alle finanze; trattati che comportano modificazioni di leggi. Il testo di riforma riferiva alla sola Camera dei deputati (nel testo vigente relative ad entrambe le Camere) le previsioni in ordine alla competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

Nel caso di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea era attribuita al Senato una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge (procedimento bicamerale, v. *supra*).

8.3.6 Elezione del Presidente della Repubblica

L'art. 21 del testo di legge costituzionale interveniva sull'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune (art. 83 della Costituzione).

In particolare, veniva soppressa la vigente previsione che dispone che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino anche tre delegati per ogni regione (uno per la Valle d'Aosta), alla luce della composizione che avrebbe assunto il Senato (con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali).

Inoltre, veniva modificato il sistema dei *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato da parte del Parlamento in seduta comune, prevedendo:

- la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini;

- la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio;
- la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio.

Attualmente, per i primi tre scrutini è necessaria la maggioranza dei due terzi dei componenti, mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. Il testo approvato dal Senato in prima lettura prevedeva sempre la maggioranza dei due terzi dell'assemblea fino al terzo scrutinio, dal quarto la maggioranza dei tre quinti e, a partire dal nono scrutinio, la maggioranza assoluta.

L'art. 22 del testo di legge costituzionale modificava l'art. 85 della Costituzione sopprimendo, in primo luogo, il riferimento alla convocazione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, in linea con il nuovo art. 83 della Costituzione.

La vigente previsione costituzionale che stabilisce che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati veniva confermata (art. 63 della Costituzione). Al contempo, peraltro, era attribuito al Presidente del Senato il compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune per la suddetta elezione, quando il Presidente della Camera esercitava le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle.

Infine, si interveniva sulla disciplina della convocazione del Parlamento in seduta comune per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica nel caso di scioglimento o quando mancassero meno di tre mesi alla sua cessazione, facendo riferimento allo scioglimento della sola Camera dei deputati (in quanto per il nuovo Senato, in considerazione della nuova composizione, non era previsto scioglimento).

L'art. 23 del testo di legge costituzionale modificava l'art. 86 della Costituzione, in materia di esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, in caso egli non potesse adempierle, e di convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

In particolare, era novellato il primo comma, prevedendo che l'organo chiamato ad assumere la supplenza, nel caso in cui Presidente della Repubblica non potesse adempiere le proprie funzioni, fosse non più il Presidente del Senato bensì il Presidente della Camera dei deputati. Era modificato, di conseguenza, il secondo comma attribuendo al Presidente del Senato (e non più al Presidente della Camera

come previsto nella formulazione vigente) il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni di quest'ultimo.

8.3.7 Parlamento in seduta comune

La previsione in base alla quale il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione non mutava (art. 55 della Costituzione, sesto comma).

In base alla Costituzione, come sarebbe stata modificata dal disegno di riforma, il Parlamento si riuniva in seduta comune nei seguenti casi: per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83 della Costituzione); per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90 della Costituzione); per il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica (art. 91 della Costituzione); per l'elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 della Costituzione).

In base al nuovo testo costituzionale, al Parlamento in seduta comune non spettava più l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale, che, in base al «nuovo» art. 135 della Costituzione, sarebbero stati eletti separatamente dalle due Camere (tre dalla Camera e due dal Senato).

Restavano ferme le previsioni vigenti dell'art. 63 della Costituzione, in base alle quali quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati. Al contempo, i «nuovi» artt. 85 e 86 della Costituzione modificavano le disposizioni relative alla presidenza ed alla convocazione del Parlamento in seduta comune, con riguardo all'elezione del Presidente della Repubblica (v. *supra*).

8.4 Gli altri punti salienti della riforma concernenti il Senato

8.4.1 Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali

L'art. 13 del testo di legge costituzionale avrebbe introdotto un nuovo istituto che qualifica un ruolo definibile «partecipativo» della Corte costituzionale nel

procedimento di esame delle leggi elettorali. Il «nuovo» secondo comma dell'art. 73 della Costituzione avrebbe previsto che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato potessero essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale.

Affinché ciò avvenisse, occorreva che almeno un terzo dei componenti del Senato oppure un quarto dei componenti della Camera presenti, entro dieci giorni dall'approvazione della legge, presentassero un ricorso «motivato».

La Corte costituzionale si doveva pronunciare entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, restava «sospeso» il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non poteva essere promulgata.

Questo nuovo istituto evocava analoghi rimedi presenti in altri ordinamenti, specie la «*saisine parlementaire*» di cui all'art. 61 della Costituzione francese.

Era anche lecito immaginare che la Corte potesse non limitarsi a pronunciare la sola incostituzionalità bensì potesse prospettare modifiche da apportare alla legge, comportandosi come «*aiguilleur du législateur*», alla maniera del «*Conseil constitutionnel*» francese, salva la discrezionalità delle Camere di adeguarsi alle proposte contenute in una simile pronuncia, in termini analoghi a quanto previsto in caso di rinvio presidenziale delle leggi¹⁵².

L'art. 13 provvedeva, inoltre, a coordinare l'art. 134 della Costituzione, che definisce gli ambiti di giudizio della Corte costituzionale, aggiungendo allo stesso un «nuovo» secondo comma, che prevedeva che la Corte costituzionale giudicasse altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinavano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica¹⁵³.

8.4.2 Commissioni d'inchiesta

L'art. 20 del testo di legge costituzionale interveniva sull'art. 82 della Costituzione in tema di istituzione di Commissioni d'inchiesta.

¹⁵² E. ALBANESI, F. BAILO, P. COSTANZO, G. PICCIRILLI, S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, P. ZUDDAS, *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, Giurisprudenza italiana dal 1849, Wolters Kluwer.

¹⁵³ Per quanto riguardava le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, specifiche previsioni erano state dettate dall'art. 39 del testo di legge costituzionale.

Il nuovo testo stabiliva, al primo comma, che la Camera dei deputati poteva disporre inchieste su materie di pubblico interesse, mentre il Senato della Repubblica poteva disporre inchieste su materie di pubblico interesse «concernenti le autonomie territoriali».

Il «novellato» secondo comma dell'art. 82 della Costituzione avrebbe quindi previsto che, a tale scopo, ciascuna Camera nominasse fra i propri componenti una Commissione. Soltanto per la Camera veniva stabilito che la Commissione d'inchiesta fosse formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi (la stessa impostazione sarebbe stata seguita dall'art. 72 della Costituzione riguardo alla composizione delle Commissioni in sede legislativa).

Analogamente a quanto già oggi previsto, le commissioni d'inchiesta avrebbero proceduto alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

In via generale, infine, poteva essere definito in sede applicativa se e in quale misura nel nuovo sistema di bicameralismo differenziato avrebbero potuto trovare spazio organi bicamerali.

8.4.3 Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia

L'art. 24 del testo di legge costituzionale avrebbe novellato l'art. 88 della Costituzione, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati, in quanto il Senato diveniva, come già visto, un organo a rinnovo continuo non sottoposto a scioglimento.

L'art. 25 del testo di legge costituzionale modificava l'art. 94 della Costituzione che disciplina la fiducia al Governo. In considerazione delle modifiche che sarebbero state apportate dall'art. 1 del disegno di legge all'art. 55 della Costituzione (che attribuivano alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo) venivano di conseguenza adeguate le previsioni dell'art. 94 della Costituzione che in base al testo vigente fanno riferimento ad entrambe le Camere.

Il Senato della Repubblica restava quindi esterno al rapporto di fiducia, che si sarebbe instaurato solo tra il Governo e la Camera dei deputati.

8.4.4 Reati ministeriali

L'art. 26 del testo di legge costituzionale modificava l'art. 96 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati il potere di autorizzare la sottoposizione del Presidente del consiglio e dei ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

La norma di coordinamento di cui all'art. 38, co. 15 del testo di legge costituzionale avrebbe conseguentemente adeguato l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 che individua l'organo competente all'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali.

Di seguito, mediante un testo a fronte, si riepilogano le modifiche riguardanti il Parlamento, in particolare la formazione delle leggi, che sarebbero intervenute nella Costituzione in caso di approvazione della riforma.

<i>Costituzione vigente</i>	<i>Costituzione modificata</i>
PARTE II – ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA	
TITOLO I – IL PARLAMENTO	
Sezione II – La formazione delle leggi	
Articolo 70	Articolo 70
La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.	La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i <i>referendum</i> popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di

	<p>governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.</p>
	<p>Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.</p>
	<p>Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di</p>

	<p>modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.</p>
	<p>L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.</p>
	<p>I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.</p>
	<p>I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.</p>
	<p>Il Senato della Repubblica può, secondo</p>

	quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.
Articolo 71	Articolo 71
L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.	<i>Identico</i>
	Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica.
Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.	Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centocinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli. La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari.
	Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed

	effetti di <i>referendum</i> popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.
Articolo 72	Articolo 72
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.	Ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, 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.
	Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e, 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.
Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.	I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.
Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in tal modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo	Possono altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di

<p>dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.</p>	<p>legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. I regolamenti determinano le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.</p>
<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>	<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, e per quelli di delegazione legislativa, per quelli di conversione in legge di decreti, per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>
	<p>Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70.</p>
	<p>Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei</p>

	<p>deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.</p>
Articolo 73	Articolo 73
<p>Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.</p>	<p><i>Identico</i></p>
	<p>Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o</p>

	da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata.
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.	Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.
Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.	<i>Identico</i>
Articolo 74	Articolo 74
Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.	<i>Identico</i>
	Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni.
Se le Camere approvano nuovamente la	Se la legge è nuovamente approvata,

legge, questa deve essere promulgata.	questa deve essere promulgata.
Articolo 75	Articolo 75
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti gli elettori.
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>
Articolo 76	Articolo 76
L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.	<i>Identico</i>
Articolo 77	Articolo 77

<p>Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.</p>	<p>Il Governo non può, senza delegazione disposta con legge, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.</p>
<p>Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.</p>	<p>Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.</p>
<p>I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.</p>	<p>I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione o, nei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia chiesto, a norma dell'articolo 74, una nuova deliberazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione. La legge può tuttavia regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.</p>
	<p>Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello</p>

	svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.
	I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.
	L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.
	Nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.
Articolo 78	Articolo 78
Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.	La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.
Articolo 79	Articolo 79

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.	L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale.
La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.	<i>Identico</i>
In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.	<i>Identico</i>
Articolo 80	Articolo 80
Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.	La Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere.
Articolo 81	Articolo 81
Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.	<i>Identico</i>
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione	Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione

delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.	della Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.	<i>Identico</i>
Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.	La Camera dei deputati ogni anno approva con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.	<i>Identico</i>
Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale.	Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale.
Articolo 82	Articolo 82
Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.	La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

<p>A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria.</p>	<p>A tale scopo ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una Commissione. Alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.</p>
--	--

8.5 Le ragioni del “Sì”

A favore della riforma vi erano innanzitutto gli allora partiti di Governo, promotori della riforma, cioè il Partito Democratico, il Nuovo Centrodestra, l'Unione di Centro, Scelta Civica ed altri partiti minori alcuni dei quali assicurano al Governo un «appoggio esterno» come l'Alleanza Liberalpopolare-Autonomie di Denis Verdini (c.d. «verdiniani»).

I punti a favore del «sì» più comunicativamente spendibili erano la diminuzione del numero dei parlamentari e i risparmi sui loro stipendi.

Basti pensare al quesito referendario che risultava così formulato: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?»¹⁵⁴.

I risparmi sarebbero stati ottenuti dall'abolizione del CNEL, dal fatto che i senatori non avrebbero più ricevuto uno stipendio e dalla definitiva abolizione delle province.

¹⁵⁴ Per i sostenitori del no tale titolo, che secondo alcuni osservatori sarebbe stato così formulato tenendo appositamente conto che sarebbe poi comparso sulle schede referendarie, risulterebbe fuorviante in quanto tendente a enfatizzare i buoni propositi della riforma senza dare concrete indicazioni sulle modalità con cui se ne dà applicazione, celando allo stesso tempo gli aspetti negativi e gli altri punti toccati dalla riforma. Il 5 ottobre 2016 rappresentanti del Movimento 5 Stelle e di Sinistra Italiana hanno presentato un ricorso al TAR del Lazio chiedendo un quesito più imparziale e in cui siano elencati tutti gli articoli modificati della Costituzione, nonostante abbia già avuto una valutazione al momento della richiesta del *referendum* dall'Ufficio centrale della Cassazione. Il 20 ottobre 2016 il TAR ha dichiarato il ricorso «inammissibile per difetto di giurisdizione».

In occasione del *question time* dell'8 giugno 2016 il ministro per le riforme Maria Elena Boschi, in risposta al quesito formulato da un deputato di Sinistra italiana, puntualizzava che «con il taglio del 33% delle indennità e rimborsi dei senatori avremo un risparmio di 80 milioni l'anno, a cui si aggiungono circa 70 milioni l'anno per il funzionamento delle Commissioni, per esempio, d'inchiesta, per la riduzione dei rimborsi ai gruppi parlamentari al Senato, a questo vanno aggiunti una progressiva riduzione dei funzionari che saranno necessari grazie al ruolo unico e all'unificazione di Camera e Senato per la gestione del personale. Dal superamento delle province il risparmio è di 320 milioni l'anno e di 20 milioni dalla soppressione del CNEL». Secondo i dati forniti dal ministro, il risparmio di spesa sarebbe ammontato a circa 490 milioni di euro l'anno.

In una nota della Ragioneria dello Stato del 28 ottobre 2014 però, si parlava di 49 milioni dal taglio del numero dei senatori e delle relative indennità e di altri 8,7 dalla chiusura del CNEL. Nello stesso documento, con riguardo ai risparmi derivanti dalla soppressione delle province, si parla di cifre non quantificabili.

Se da un lato, pertanto, il risparmio di spesa era certo, dall'altro la sua quantificazione era più incerta, considerando poi che parliamo al massimo di mezzo miliardo di euro su un bilancio pubblico di circa 500 miliardi di euro l'anno.

Le ragioni più «sostanziali» a favore del «sì» erano invece la semplificazione dell'iter legislativo, ottenuta grazie alla riduzione delle competenze del Senato e alla fine del bicameralismo perfetto.

Il 23 maggio 2016 quasi duecento giuristi tra professori ordinari, associati e ricercatori¹⁵⁵ protagonisti della vita accademica degli atenei italiani avevano sottoscritto un «manifesto per il sì» al *referendum* sulla riforma costituzionale che si apriva sottolineando come «dopo anni e anni di sforzi vani, il Parlamento della XVII legislatura è riuscito a varare con una larga maggioranza - quasi il sessanta per cento dei componenti di ciascuna Camera in ognuna delle sei letture - una riforma costituzionale che affronta efficacemente alcune fra le maggiori emergenze istituzionali del nostro Paese».

¹⁵⁵ Tra questi Franco Bassanini, Roma La Sapienza, Tiziano Treu, Milano Cattolica, Guido Enrico Tabellini, Milano Bocconi, Stefano Ceccanti, Roma La Sapienza, Pasquale Pasquino, New York University, Salvatore Vassallo, Università di Bologna, Carlo Fusaro, Università di Firenze.

Secondo i giuristi, il testo di riforma modificava molti articoli della Costituzione, senza stravolgerla, riflettendo una sintesi delle più accorte proposte di riforma in discussione da decenni e, nel caso del Senato, conformandolo al modello originario dei Costituenti, poi abbandonato a favore del bicameralismo paritario impostosi per ragioni prudenziali dopo lo scoppio della «guerra fredda».

A titolo ricognitivo venivano quindi elencati gli elementi positivi della riforma:

- «viene superato l'anacronistico bicameralismo paritario indifferenziato, con la previsione di un rapporto fiduciario esclusivo fra Camera dei deputati e Governo»;
- «i procedimenti legislativi vengono articolati in due modelli principali, a seconda che si tratti di revisione costituzionale o di leggi di attuazione dei congegni di raccordo fra Stato e autonomie, dove Camera e Senato approvano i testi su basi paritarie, mentre si prevede in generale una prevalenza della Camera politica, permettendo al Senato la possibilità di richiamare tutte le leggi, impedendo eventuali colpi di mano della maggioranza, ma lasciando comunque alla Camera l'ultima parola. La questione della complicazione del procedimento legislativo non va sopravvalutata, poiché non appare diversa la situazione di tutti gli Stati composti: in ogni caso, e di nuovo in continuità con le esperienze comparate, la riforma prevede la prevalenza della Camera politica»;
- «i poteri normativi del governo vengono riequilibrati, con una serie di più stringenti limiti alla decretazione d'urgenza introdotti direttamente nell'art. 77 della Costituzione, per evitare l'impiego elevato che si è registrato nel corso degli ultimi anni e la garanzia, al contempo, di avere una risposta parlamentare in tempi certi alle principali iniziative governative tramite il riconoscimento di una corsia preferenziale e la fissazione di un periodo massimo di settanta giorni entro cui il procedimento deve concludersi»;
- «il sistema delle garanzie viene significativamente potenziato: il rilancio degli istituti di democrazia diretta, con l'iniziativa popolare delle leggi e il *referendum* abrogativo rafforzati, con l'introduzione di quello propositivo e d'indirizzo per la prima volta in Costituzione; il ricorso diretto alla Corte sulla legge elettorale, strumento che potrà essere utilizzato anche sulla nuova legge elettorale appena approvata; un quorum più alto per eleggere il Presidente della Repubblica. Del resto i contrappesi al binomio maggioranza-governo sono forti e solidi nel nostro

paese: dal ruolo della magistratura, a quelli parimenti incisivi della Corte costituzionale e del capo dello Stato, a un mondo associativo attivo e dinamico, a un'informazione pluralista»;

- «lo sforzo per ridurre o contenere alcuni costi della politica è significativo: 220 parlamentari in meno (i senatori sono anche consiglieri regionali o sindaci, per cui la loro indennità resta quella dell'ente che rappresentano); un tetto all'indennità dei consiglieri regionali, parametrata a quello dei sindaci delle città grandi; il divieto per i consigli regionali di continuare a distribuire soldi ai gruppi consiliari; e, senza che si debba aspettare la prossima legislatura, parimenti alle due novità precedenti, la fusione degli uffici delle due Camere e il ruolo unico del loro personale».

Gli stessi luminari ammettevano che il testo non era, né poteva essere, privo di difetti e discrasie ma, in Italia come in ogni altro ordinamento democratico, le riforme le fanno necessariamente i rappresentanti del popolo nelle assemblee politiche: ciò impone compromessi, impedisce astratte coerenze, mette talvolta in secondo piano dettagli, in nome del prevalente interesse a un esito complessivo utile. Nel progetto, si sottolineava, «non ci sono in ogni caso scelte gravemente sbagliate o oggettivamente divisive (per esempio in materia di forma di governo: l'Italia rimane una Repubblica parlamentare!), diversamente da alcuni dei precedenti progetti (Commissione D'Alema 1997-1998 e progetto del centro-destra 2005-2006, per esempio)».

Sul combinato disposto riforma costituzionale-legge elettorale, i giuristi sottolineavano come gli elettori erano chiamati a pronunciarsi solo sulla riforma costituzionale, non anche sulla legge elettorale la quale, in caso di approvazione della riforma, sarebbe stata soggetta a controllo di costituzionalità. Inoltre «nulla nella legge attuale, in combinato disposto con la riforma costituzionale, configura un'anomala concentrazione di poteri: la maggioranza di 24 deputati alla Camera al fine di governare non consente al vincitore né di rivedere da solo la Costituzione, né di esprimere da solo la composizione degli organi di garanzia».

I giuristi erano infine contrari all'ipotesi «spacchettamento» in quanto ritenevano che occorresse guardare al progetto di riforma nel suo complesso e che fosse giusto che i cittadini, come avevano già fatto i parlamentari, esprimessero un giudizio sintetico e complessivo: «se si dovessero artificialmente separare i contenuti in più quesiti,

rischieremmo di ottenere esiti schizofrenici, come mantenere il bicameralismo paritario e non invece la riforma dell'assetto regionale, o l'esito opposto» (v. *infra*).

Il tema dell'omogeneità era ritenuta dunque una questione totalmente infondata, poiché nasce come requisito imposto dalla Corte costituzionale ai soli quesiti referendari abrogativi.

Per tutte queste ragioni di metodo e di merito i giuristi firmatari del «manifesto per il sì» erano convinti della bontà della riforma e della sua utilità per il miglior governo del Paese.

8.6 Le ragioni del «No»

Contro la riforma si erano schierate innanzitutto le forze politiche che si trovavano all'opposizione: dalla sinistra radicale alla Lega Nord e all'estrema destra, passando per il Movimento 5 Stelle e Forza Italia (che inizialmente, sembra giusto ricordarlo, aveva collaborato alla scrittura della riforma, votandola anche in Parlamento), senza dimenticare la minoranza interna al Partito Democratico.

Una delle critiche più comuni era il paventato rischio che l'Italia potesse trasformarsi in un Paese «autoritario», o che comunque potessero restringersi gli spazi di dibattito democratico e parlamentare. Sebbene la riforma non intervenga sui poteri del Governo e del Presidente del Consiglio, venendo di fatto indebolita una delle due Camere c'era il rischio che il Governo venisse reso comparativamente più forte.

Secondo una versione più «moderata» di questa critica¹⁵⁶, il rischio «autoritario» si presentava dalla combinazione tra la riforma costituzionale e la nuova legge elettorale¹⁵⁷. Concentrando le funzioni legislative alla Camera, dove la forza di maggioranza avrebbe goduto di un ampio vantaggio in termini di deputati rispetto all'opposizione, e anche in confronto agli elettori effettivamente rappresentati, si rischiava di dare troppo potere al Governo e alla forza parlamentare che lo sosteneva. Queste critiche piuttosto radicali non erano necessariamente condivise dagli esperti di diritto, nemmeno tra quelli che criticavano la riforma.

¹⁵⁶ Portata avanti soprattutto dalla minoranza interna al Partito Democratico.

¹⁵⁷ L'«*italicum*» prevede un ampio premio di maggioranza alla Camera di 340 seggi (54%) alla lista che, al primo turno sia in grado di raggiungere il 40% dei voti ovvero vinca il ballottaggio tra le due liste più votate che non abbiano raggiunto il 40% al primo turno, senza possibilità di apparentamento tra liste.

Ad aprile 2016, cinquantasei tra docenti universitari, studiosi e studiose di diritto costituzionale¹⁵⁸, pubblicarono una «lettera aperta» per invitare a votare «no» al *referendum*, premettendo che «non siamo fra coloro che indicano questa riforma come l'anticamera di uno stravolgimento totale dei principi della nostra Costituzione e di una sorta di nuovo autoritarismo». Con il documento intendevano esternare la loro preoccupazione per un processo di riforma che «pur originato da condivisibili intenti di miglioramento della funzionalità delle nostre istituzioni, si sia tradotto infine, per i contenuti ad esso dati e per le modalità del suo esame e della sua approvazione parlamentare, nonché della sua presentazione al pubblico in vista del voto popolare, in una potenziale fonte di nuove disfunzioni del sistema istituzionale e nell'appannamento di alcuni dei criteri portanti dell'impianto e dello spirito della Costituzione».

Le loro critiche guardavano alla forma e alla sostanza. Tra le prime c'era l'aver approvato la riforma, ascritta ad una iniziativa del Governo, senza un ampio consenso parlamentare e con una maggioranza, soprattutto al Senato, particolarmente ridotta. I costituzionalisti ritenevano, infatti, che «la Costituzione, e così la sua riforma, sono e debbono essere patrimonio comune il più possibile condiviso, non espressione di un indirizzo di governo e risultato del prevalere contingente di alcune forze politiche su altre». Veniva, inoltre, criticata la personalizzazione che era stata fatta, almeno

¹⁵⁸ Francesco Amirante, Magistrato, Vittorio Angiolini, Università di Milano Statale, Luca Antonini, Università di Padova, Antonio Baldassarre, Università LUISS di Roma, Sergio Bartole, Università di Trieste, Ernesto Bettinelli, Università di Pavia, Franco Bile, Magistrato, Paolo Caretti, Università di Firenze, Lorenza Carlassare, Università di Padova, Francesco Paolo Casavola, Università di Napoli Federico II, Enzo Cheli, Università di Firenze, Riccardo Chieppa, Magistrato, Cecilia Corsi, Università di Firenze, Antonio D'Andrea, Università di Brescia, Ugo De Siervo, Università di Firenze, Mario Dogliani, Università di Torino, Gianmaria Flick, Università LUISS di Roma, Franco Gallo, Università LUISS di Roma, Silvio Gambino, Università della Calabria, Mario Gorlani, Università di Brescia, Stefano Grassi, Università di Firenze, Enrico Grosso, Università di Torino, Riccardo Guastini, Università di Genova, Giovanni Guiglia, Università di Verona, Fulco Lanchester, Università di Roma La Sapienza, Sergio Lariccia, Università di Roma La Sapienza, Donatella Loprieno, Università della Calabria, Joerg Luther, Università Piemonte orientale, Paolo Maddalena, Magistrato, Maurizio Malo, Università di Padova, Andrea Manzella, Università LUISS di Roma, Anna Marzanati, Università di Milano Bicocca, Luigi Mazzella, Avvocato dello Stato, Alessandro Mazzitelli, Università della Calabria, Stefano Merlini, Università di Firenze, Costantino Murgia, Università di Cagliari, Guido Neppi Modona, Università di Torino, Walter Nocito, Università della Calabria, Valerio Onida, Università di Milano Statale, Saule Panizza, Università di Pisa, Maurizio Pedrazza Gorlero, Università di Verona, Barbara Pezzini, Università di Bergamo, Alfonso Quaranta, Magistrato, Saverio Regasto, Università di Brescia, Giancarlo Rolla, Università di Genova, Roberto Romboli, Università di Pisa, Claudio Rossano, Università di Roma La Sapienza, Fernando Santosuosso, Magistrato, Giovanni Tarli Barbieri, Università di Firenze, Roberto Toniatti, Università di Trento, Romano Vaccarella, Università di Roma La Sapienza, Filippo Vari, Università Europea di Roma, Luigi Ventura, Università di Catanzaro, Maria Paola Viviani Schlein, Università dell'Insubria, Roberto Zaccaria, Università di Firenze, Gustavo Zagrebelsky, Università di Torino.

inizialmente, dal Presidente del consiglio sul voto referendario, legando la vittoria del «sì» alla permanenza in carica del suo Governo.

Nel merito, seppur gli stessi costituzionalisti condividessero la necessità di un superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto e dell'attribuzione alla sola Camera dei deputati del potere di dare o revocare la fiducia al Governo, ritenevano che tale obiettivo fosse stato perseguito in modo incoerente e sbagliato: «invece di dare vita ad una seconda Camera che sia reale espressione delle istituzioni regionali, dotata dei poteri necessari per realizzare un vero dialogo e confronto fra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali sui temi che le coinvolgono, si è configurato un Senato estremamente indebolito [...], senza poteri effettivi nell'approvazione di molte delle leggi più rilevanti per l'assetto regionalistico, né funzioni che ne facciano un valido strumento di concertazione fra Stato e regioni».

Le modalità di scelta dei senatori, inoltre, avrebbero trasformato quest'ultimi in rappresentanti della maggioranza al potere nella singola regione, più che della regione in quanto tale.

La nuova configurazione di una pluralità di procedimenti legislativi differenziati a seconda delle diverse modalità di intervento del nuovo Senato, che avrebbe previsto «leggi bicamerali, leggi monocamerali ma con possibilità di emendamenti da parte del Senato, differenziate a seconda che tali emendamenti possano essere respinti dalla Camera a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta» appariva troppo complessa con rischi di incertezze e conflitti.

I costituzionalisti ritenevano ingiusto non guardare con favore a quelle previsioni normative che miravano a restringere il potere del Governo di adottare decreti legge e la contestuale previsione di tempi certi per il voto della Camera sui progetti del Governo che ne caratterizzavano l'indirizzo politico. «Tuttavia questi aspetti positivi non sono tali da compensare gli aspetti critici di cui si è detto».

Veniva, infine, criticato il *referendum* stesso. Tutte le riforme erano contenute in un'unica legge, il «Ddl Boschi», quindi gli elettori sono stati chiamati a votare su un unico quesito: «un voto unico, su un testo non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni «politiche» estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in

esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente)»¹⁵⁹.

La chiosa del documento era alquanto categorica: «per tutti i motivi esposti, pur essendo noi convinti dell'opportunità di interventi riformatori che investano l'attuale bicameralismo e i rapporti fra Stato e regioni, l'orientamento che esprimiamo è contrario, nel merito, a questo testo di riforma».

¹⁵⁹ Il 10 novembre 2016 il tribunale di Milano ha respinto il ricorso presentato il 27 ottobre 2016 dal costituzionalista Valerio Onida contro la consultazione il *referendum* del 4 dicembre, così come l'analogo ricorso depositato il 20 ottobre da un gruppo di legali composto da Aldo Bozzi, Claudio e Ilaria Tani con il supporto «*ad adiuvandum*» di Felice Carlo Besostri. Nel mirino dei ricorrenti c'era la legge istitutiva del *referendum* (la 352 del 1970) che a loro giudizio violerebbe la Costituzione perché non prevede lo «spacchettamento» del quesito in presenza di tematiche non omogenee tra loro. Quando c'è una «riforma costituzionale di ampio respiro - spiega la giudice Loreta Dorigo nelle motivazioni - come possono essere revisioni della Costituzione interessanti più articoli e più titoli, da definirsi pur sempre revisioni parziali, il *referendum* nazionale non potrà che riguardare la deliberazione parlamentare nella sua interezza, non potendosi disarticolare l'approvazione o il rigetto di un testo indiviso alla sua fonte, le cui diverse parti sono in rapporto di reciproca interdipendenza». Per il Tribunale civile di Milano, infatti, «deve essere tenuto presente che le disposizioni di una legge di revisione, ancorché quest'ultima si occupi di articoli della Costituzione fra loro diversi e regolanti materie potenzialmente non omogenee, non possono per ciò stesso ritenersi prive di interconnessione».

Conclusioni

Probabilmente se mettessimo a confronto due persone, una favorevole e una contraria alla riforma, e le lasciassimo discutere per ore, come peraltro è successo nel dibattito preferendario nei principali mezzi di comunicazione, non si giungerebbe ad alcun risultato, nel senso che nessuna delle due, in ogni caso, cambierebbe la propria opinione. Tuttavia, se si andasse ad analizzare la discussione, troveremmo sicuramente dei momenti in cui ciascuna ha detto all'altra «hai ragione».

Questo preambolo mi sembra utile a far capire che la riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi conteneva provvedimenti che potevano essere considerati, da chiunque, utili e necessari mentre altri che potevano essere considerati dannosi e non necessari. Stante l'ampia portata della riforma e la mole di interventi in essa contenuti è probabilmente impossibile trovare qualcuno che possa dire che la riforma era totalmente da promuovere o da bocciare.

Pertanto, ritengo che la decisione se votare «sì» o «no» al *referendum* verteva non tanto nello stabilire se la riforma «in blocco» fosse positiva o negativa, ma se fossero preminenti gli aspetti positivi su quelli negativi, o viceversa.

Dall'analisi effettuata nella presente trattazione, due sono le cose che ritengo lampanti:

- l'anomalia del bicameralismo perfetto presente in Italia, se confrontato con i procedimenti legislativi presenti nei principali Stati europei;
- l'assoluta sovrapposibilità della proposta di riforma con le precedenti.

Se si considerano questi due aspetti e con essi il fatto che il superamento del bicameralismo perfetto è oggetto di proposte di riforma da oltre trent'anni e che in Europa le Costituzioni sono state oggetto di svariati «ritocchi» in molti Stati, sembra quasi assurdo ritrovarsi ancora oggi a discutere di una «mancata riforma».

Nella sua imperfezione, la riforma del Governo Renzi ritengo fosse da approvare, così come ritengo che, eventualmente, si sarebbe potuti intervenire successivamente nel caso fossero emerse delle lacune nella riforma che avessero impedito la «corretta» applicazione, per esempio, del procedimento legislativo, abbandonando definitivamente la convinzione che la Costituzione sia intoccabile (almeno per ciò che non riguarda i principi fondamentali).

Nel *referendum* sono però entrati in gioco altri fattori che nulla avevano a che fare con la riforma della Costituzione. La personalizzazione fatta, almeno inizialmente, dal Presidente del Consiglio, annunciando le sue dimissioni in caso di sconfitta e la spinta delle opposizioni che invitavano a votare «no» (senza nemmeno entrare nel merito del quesito referendario) per spingere il Governo alle dimissioni, hanno dato una forte spinta al «popolo del no» ingigantendo, di fatto, la bocciatura della riforma. La mancata approvazione ha, se non altro, «certificato» la necessità di un accordo parlamentare su un progetto di riforma che accolga il più ampio consenso possibile, evitando il necessario ricorso al *referendum* popolare, stanti i risultati negativi ottenuti in quest'occasione e nella precedente.

Come visto, una base su cui lavorare esiste, sta alle forze politiche accordarsi e cercare un compromesso, pensando al bene del Paese senza guardare ai propri ristretti interessi.

Bibliografia e sitografia

G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Nona edizione, GIUFFRE', 1970

A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Ottava edizione, IL MULINO, 2014

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, GIAPPICHELLI, 2014

V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Quinta edizione, GIUFFRE', 2013

L. MEZZETTI, *Diritto Costituzionale*, GIUFFRE', 2016

C. MORTATI, F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Seconda edizione, CEDAM, 1991

L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, CEDAM, 1998

C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*, Quarta edizione, JOVENE, 2012

Dossier n. 23, *Riforma Costituzionale: il procedimento*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, giugno 2013

Dossier n. 54, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, settembre 2013

Dossier n. 56, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, settembre 2013

Dossier n. 111, *Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, marzo 2014

Dossier n. 125, *La Riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. 1429 d'iniziativa del Governo*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, aprile 2014

Dossier n. 133, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, aprile 2014

Dossier n. 155, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429-A*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, luglio 2014

Dossier n. 26, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale*, Servizio Studi della Camera, www.camera.it, giugno 2013

Dossier n. 216/11, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Servizio Studi della Camera, www.camera.it, febbraio 2013

Dossier n. 216/12, *La riforma costituzionale - Testo di legge costituzionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°88 del 15 aprile 2016*, Servizio Studi della Camera, www.camera.it, maggio 2016

Nota breve n. 10, *Bicameralismo e navette: i dati*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, giugno 2013

Nota breve n. 11, *Tempi del legiferare: i dati*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, giugno 2013

Nota breve n. 17, *Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, dicembre 2013

Nota breve n. 18, *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, dicembre 2013

Nota breve n. 23, *Senati in un flash*, Servizio Studi del Senato, www.senato.it, febbraio 2014

E. ALBANESI, F. BAILO, P. COSTANZO, G. PICCIRILLI, S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, P. ZUDDAS, *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, Giurisprudenza italiana dal 1849, Wolters Kluwer

C. GIORGI, *La Sinistra alla Costituente*, 2001

G. CAMPANINI, *I cattolici e il problema della rappresentanza alle soglie dell'Assemblea costituente*, in C. CARINI (a cura di) *Aspetti e problemi della rappresentanza politica dopo il 1945*, 1998

O. ZUCCARINI, *I Repubblicani alla Costituente nazionale*, Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. La costituente e la democrazia italiana, 1969

A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981

A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, www.forumcostituzionale.it, 2011

A. EVANGELISTI, *Il DDL Boschi: riforma in attesa di giudizio (referendario)*, www.forumcostituzionale.it, 2016

S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, www.forumcostituzionale.it, 2015

R.BIN, *Le riforme costituzionali: un «mito» fuorviante e Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, www.forumcostituzionale.it, 2004

S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, www.forumcostituzionale.it, 2004

D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2015

FERRARA G., *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, www.costituzionalismo.it, 2003

G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, www.gruppodipisa.it, 2014

P. CHIRULLI, *La riforma del Senato della Repubblica*, www.gruppodipisa.it, 2014

A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, www.issirfa.cnr.it (sito internet dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie)

L. R. SCIUMBATA, *Un modello di Stato federale: il Belgio*, www.issirfa.cnr.it (sito internet dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie)

R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, www.federalismi.it, 2016

F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, Istituzioni del Federalismo n. 1/2013

A. MASTROMARINO, *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, Istituzioni del Federalismo n. 2/2013

Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Riforme Istituzionali - Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne, www.senatodelleautonomie.it, 12 giugno 2013

M. VOLPI, *Un pasticcio pericoloso e senza contrappesi*, www.altroquotidiano.it, 2 novembre 2015

La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, 1970

E. PALUMBO, *Il Senato in Italia, fra tradizione e riforma*, www.camera.it, 2015

R. D'ALIMONTE, *Il nuovo Senato nascerà a tappe: completo nel 2020*, *IlSole24Ore*, 9 ottobre 2015

R. D'ALIMONTE, *Solo la Spagna ha due camere elettive: con la revisione del Senato l'Italia si allinea alla Ue*, *IlSole24Ore*, 3 aprile 2014

Cosa è la ghigliottina parlamentare, *Il Sole24Ore*, 29 gennaio 2014

Referendum riforme, depositate le firme di maggioranza e opposizione, *IlSole24Ore*, 20 aprile 2016

V. ONIDA, *Riforma costituzionale, errori e passi indietro*, www.corriere.it, 9 maggio 2016

V. ONIDA, *Il rischio di unire la riforma e l'Italicum*, www.corriere.it, 19 agosto 2016

A. CUZZOCREA, *"Riforme confuse". Il no di 56 giuristi*, www.repubblica.it, 24 aprile 2016

E. MAURO, *Referendum, Zagrebelsky: "Il mio No per evitare una democrazia svuotata"*, www.repubblica.it, 26 maggio 2016

E. MAURO, *Referendum, Cacciari: "Riforma maldestra ma è una svolta. L'attacca chi ha fallito per 40 anni"*, www.repubblica.it, 27 maggio 2016

S. RODOTA', *Riforma imbarazzante per pochezza di contenuti e linguaggio*, www.repubblica.it, 8 ottobre 2016

S. CASSESE, *Perché la riforma costituzionale non tradisce la Repubblica*, www.repubblica.it, 5 maggio 2016

Perché l'Italicum è incostituzionale, www.ilpost.it, 10 febbraio 2017

Il senato irlandese non sarà abolito, www.ilpost.it, 5 ottobre 2013

A. CELOTTO, *Il vero record di Matteo Renzi: le questioni di fiducia*, www.huffingtonpost.it, 18 febbraio 2017

Premierato all'italiana - Osservatorio sulle leggi nella XVII Legislatura, www.openpolis.it, dicembre 2015

www.parlamento.it

www.senato.it

www.camera.it

www.governo.it

www.corriere.it

www.repubblica.it

www.ilsole24ore.com

www.senat.fr

www.bundesrat.de

www.parliament.uk

www.senado.es