



Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Triennale in Scienze Politiche

Tesi di Laurea in Istituzioni di diritto pubblico

**DAL SENATO DELLA REPUBBLICA AL “SENATO
DELLE AUTONOMIE”**

**Tentativi di riforma e prospettive evolutive della seconda
Camera**

Relatore:
Chiar.mo Prof. Gian Candido De Martin

Candidato:
Ludovica Chiappini
Matricola: 067632

Anno accademico 2013/2014

*“Dalla riforma costituzionale[...] il massimo di desiderabilità non dice
nulla circa il grado di realizzabilità”*
(G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, 1986)

Desidero rivolgere la mia gratitudine e la mia riconoscenza a tutti coloro che mi hanno aiutata nella stesura della tesi con critiche, proposte, osservazioni e suggerimenti.

Un vivo ringraziamento va, anzitutto, al professore Gian Candido De Martin, Relatore, alle cui lezioni di Istituzione di diritto pubblico ho avuto il privilegio di assistere, per aver suscitato in me l'interesse nella materia e per avermi consigliato nella scelta dell'oggetto della tesi.

Ringrazio il dott. Giovanni Piccirilli, che mi ha seguita costantemente durante tutto il percorso di stesura del lavoro, offrendomi fondamentali spunti e preziosa disponibilità nel dirimere ogni mio dubbio, senza la cui guida questa tesi non esisterebbe.

Proseguo con il personale della Biblioteca Luiss, per avermi dato utili consigli sulle modalità di consultazione dei testi e per aver facilitato le mie ricerche.

Vorrei infine ringraziare le persone a me più care: i miei amici, che con la loro recente esperienza nella realizzazione della tesi hanno contribuito alla riuscita del lavoro; ed i miei genitori, per il sostegno senza il quale nessun traguardo sarebbe stato possibile.

Indice

Introduzione.....	6
1. Connotazione della Camera delle Regioni: Il Senato della Repubblica.....	9
1.1 Origini storiche e ragioni della scelta bicamerale.....	9
1.2 Concezione del Senato nei lavori dell'Assemblea Costituente.....	16
1.3 Tentativi fallimentari di trasformazione del Senato in Camera delle Regioni.....	24
1.3.1 La revisione prevista dalla legge costituzionale n. 2 del 1963.....	25
1.4 Stagione delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali.....	27
1.4.1 La Commissione Bozzi: IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987).....	29
1.4.2 La Commissione De Mita-Iotti: XI Legislatura (23 aprile 1992-16 gennaio 1994).....	31
1.4.3 La Commissione D'Alema: XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001).....	32
2. Necessità di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali.....	34
2.1 Nuove prospettive ed esigenze di riforma alla luce dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.....	34

2.1.1	Le previsioni contenute nel Titolo V modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.....	36
2.1.2	Difficoltà nell'applicazione della riforma del Titolo V.....	39
2.1.3	Dibattito connesso alla mancata attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.....	42
2.2	Il Senato al centro della riforma costituzionale della XIV legislatura.....	46
2.3	“Il Senato federale della Repubblica” nella XV Legislatura: la cosiddetta “Bozza Violante”.....	50
2.3.1	Le principali novità apportate dal progetto di legge costituzionale 553-A approvato nella seduta del 17 ottobre 2007.....	52
2.3.2	La riforma dell'assetto bicamerale: il profilo funzionale.....	54
3.	“Il Senato delle autonomie”: quale futuro?.....	59
3.1	La riforma del bicameralismo nella XVI Legislatura: progetto di legge A. C. 5386.....	59
3.1.1	Il Senato federale della Repubblica: composizione.....	61
3.1.2	Il bicameralismo “eventuale” sotto il profilo del procedimento legislativo.....	64
3.2	Considerazioni sul processo di revisione costituzionale avviato in apertura della XVII Legislatura.....	68
3.2.1	Dichiarazioni programmatiche del Governo Letta (28 aprile 2013- 22 febbraio 2014).....	72

3.2.2 Approvazione del disegno di legge costituzionale del 5 giugno 2013: “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale”	74
3.3 L’insediamento del Governo Renzi.....	76
3.3.1 La riforma costituzionale: "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”	77
3.3.2 La priorità delle riforme istituzionali: soluzioni indispensabili.....	81
Conclusioni.....	84
Allegati.....	87
Riferimenti bibliografici.....	102

INTRODUZIONE

Il dibattito giuridico e politico-istituzionale, intorno alle sorti della seconda Camera del Parlamento, è assai articolato e privo di una direttrice di sviluppo univoca e convergente perché si possa riportarlo dettagliatamente in tutte le sue fasi.

Tuttavia, sembra utile ripercorrerne le tappe salienti con l'intento di avere una più chiara visione delle discussioni e delle proposte attualmente sul tavolo.

Difatti, si ritiene funzionale a ciascun tipo di analisi dei fenomeni moderni conoscere preliminarmente le origini storiche e le loro ragioni di esistenza per poter possedere i necessari strumenti di indagine, volti a garantire una migliore comprensione degli avvenimenti correnti.

“La questione maggiore sul Senato in Italia è la sua riforma”⁽¹⁾, una costante nel contesto politico italiano per la diffusa insoddisfazione successiva alla soluzione data, dalla Costituzione del 1948, al problema della seconda Camera.

Preme una piccola precisazione riguardo l'intestazione dell'elaborato: l'ultimo disegno di legge, approvato in prima lettura lo scorso 8 agosto 2014, riconferma la denominazione prevista in Costituzione, di “Senato della Repubblica”, contrariamente alla proposta d'iniziativa del Governo che propendeva per l'appellativo “Senato delle autonomie”.

La scelta dell'uso, nel titolo di questa tesi, del termine “Senato delle autonomie”, è dettata dalla volontà di mettere in luce l'evoluzione dell'idea della seconda Camera nel dibattito politico-costituzionale e di consentire

¹ L. PALMA, *Senato*, in *Il Digesto italiano*, XXI, Torino, Editrice Torinese, 1891-1896, p. 471.

un'immediata differenziazione delle ultime soluzioni, a cui si è pervenuti, rispetto alla configurazione originaria del Senato, prevista in Costituzione.

Il “nuovo” Senato della Repubblica, ripensato nel più recente progetto di legge, conserva, solo nella forma, il nome conferito dai Padri Costituenti. Sostanzialmente, si presenta come maggiormente rappresentativo degli interessi delle autonomie territoriali.

Nondimeno, si reputa essenziale evidenziare lo stretto nesso che lega il tema della revisione della Camera Alta alla similmente dibattuta tematica relativa al riassetto del sistema bicamerale italiano.

Quanto premesso serve a giustificare la strutturazione dell'elaborato che prende le mosse dalle ragioni originarie della scelta bicamerale, in generale, e dalla genesi storica del Senato, all'interno dei lavori dell'Assemblea Costituente, sino ad arrivare, passando in rassegna le più rilevanti proposte di riforma durante le legislature dell'Italia repubblicana, alla trattazione del recentissimo progetto di legge sulla revisione della parte II della Costituzione e sulle relative ipotesi evolutive della Camera rappresentante delle autonomie territoriali, proposto dal Governo in carica.

In dettaglio, nel primo capitolo ci si soffermerà sulle giustificazioni politiche e giuridico-costituzionali, tradizionalmente addotte a sostegno del bicameralismo, in riferimento, dapprima, al contesto generale e, successivamente focalizzandosi sulle vicende, nell'ordinamento italiano, che hanno portato l'Assemblea Costituente alla scelta del sistema bicamerale paritario, attualmente vigente.

L'analisi proseguirà con l'argomentazione del dibattito in seno alla Costituente e delle varie fasi che hanno determinato la connotazione definitiva del Senato della Repubblica in Costituzione.

In conclusione, constatando il disaccordo per le disposizioni approvate nella Carta Costituzionale, si esamineranno i vari tentativi fallimentari di trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, dal

primo progetto di revisione, previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 1963, alla stagione delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi; Commissione De Mita-Iotti; Commissione D'Alema).

Nel secondo capitolo, si vaglieranno le nuove prospettive ed esigenze di riforma della seconda Camera alla luce delle innovazioni introdotte, nell'ordinamento repubblicano, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 in modifica del Titolo V della Costituzione.

Tale revisione, infatti, segna uno spartiacque nel dibattito e propone di ripensare la divisione dei rami del Parlamento in accordo con i cambiamenti prodotti sul piano della forma di Stato, conservando una linea di continuità con la Costituzione del '48.

Si prenderanno in esame, infine, le due proposte di riforma del Senato, presentate rispettivamente nella XIV e XV Legislatura, sviluppando delle considerazioni in merito al loro insuccesso ed alle difficoltà evidenti nel trovare un'intesa solida per una Camera in rappresentanza delle autonomie regionali e locali.

Concludendo, nel terzo capitolo l'indagine sarà dedicata ai più recenti progetti di legge inseriti in un quadro di forte instabilità politica: dai tentativi di modifica del bicameralismo presentati nella XVI Legislatura, alle dichiarazioni programmatiche ed i propositi del Governo tecnico di Letta, durante la corrente legislazione, sino all'esame del disegno di legge n. 1429, approvato in prima lettura dal Senato lo scorso 8 agosto, le cui previsioni sono del tutto provvisorie in ragione degli eventuali emendamenti presentabili nel corso dell'*iter* di approvazione.

CAPITOLO PRIMO

CONNOTAZIONE DELLA CAMERA DELLE REGIONI: IL SENATO DELLA REPUBBLICA

1.1 Origini storiche e ragioni della scelta bicamerale

Il Parlamento⁽²⁾ è un organo collegiale che svolge funzioni legislative, con carattere rappresentativo. Tale connotazione, frutto di un processo evolutivo iniziato più di ottocento anni fa, si discosta notevolmente dalla originaria concezione.

“I primi parlamenti”⁽³⁾ si presentavano come riunioni occasionali di nobili, subordinate alla volontà dell’autorità sovrana. Le convocazioni avevano ad oggetto, principalmente, scopi consultivi, richieste di risorse (denaro, materiali, uomini, in vista di imminenti battaglie), comunicazioni di decisioni. Non erano identificabili, funzioni legislative, politiche ed attributi di rappresentatività.

La metamorfosi delle assemblee elitarie in strutture vagamente simili all’idea dei parlamenti odierni ha inizio con le trasformazioni politiche e sociali che hanno interessato, dapprima, l’Inghilterra del XVIII secolo ed, in seguito, tutta l’Europa Continentale: la concessione di guarentigie ai membri delle assemblee inglesi, la possibilità di decidere quali materie trattare, l’organizzazione in convocazioni periodiche dell’organo e, principalmente, la conquista del potere di stabilire l’ordine di successione

² Origine del termine “parlamento”, cfr. A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 725.

³ Termine ripreso da A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2012.

al trono (con l'*Act of Settlement* del 1701), possono essere considerati elementi iniziali di un Parlamento moderno e sovrano.

Tale brevissimo e sommario *excursus* storico è preliminare alla qualificazione dell'organo parlamentare nella sua struttura bicamerale come forma assunta dall'assemblea, allorché risulti divisa in due differenti rami.

È, altresì, strumentale all'analisi centrale del paragrafo, mostrare la stretta connessione che lega le vicissitudini del Parlamento inglese con la genesi della forma bicamerale, in quanto modello più vicino all'idea delle assemblee odierne.

Stabilire con esattezza il fenomeno ed il suo consolidamento non è un compito semplice. Tuttavia, si può notare come il Parlamento del Regno Unito finisca per coincidere con la storia del sistema bicamerale⁽⁴⁾.

Si ritiene essenziale una precisazione riguardo l'origine dell'assemblea legislativa intesa nel significato moderno.

Affermare, generalmente, che la storia del Parlamento coincida con la nascita della forma bicamerale non è corretto.

La dimostrazione di quanto sostenuto si ritrova nell'idea del Parlamento siciliano, intorno all'anno 1000, costituito da tre rami, rispettivamente, quello feudale, ecclesiastico e demaniale.

Si pensi, inoltre, agli *Stati generali* nella Francia pre-rivoluzionaria e nei Paesi Bassi, alle *Cortes* castigliane o alle *Corts* aragonesi, articolate in più assemblee (tre o quattro) corrispondenti ai vari ordini in cui era divisa la società.

Al contrario, il Parlamento inglese, fin dalle origini, ha assunto un carattere bicamerale: una Camera elettiva (*House of Commons*), costituita dai rappresentanti delle città e, in seguito, dalla borghesia; ed una vitalizia,

⁴ E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, p. 319. "La storia del Parlamento del Regno Unito (...) finisce in larga parte per coincidere con la storia del sistema bicamerale".

di nomina regia (*House of Lords*), composta da vescovi, conti ed esponenti di antiche baronie.

Tale struttura operava un compromesso perfetto tra le istanze democratiche e rappresentative, da un lato, ed il potere regale dall'altro.

Diversamente, lo schema monocamerale "giacobino", negli anni della rivoluzione francese, poneva la sua ragion d'essere sul concetto di volontà generale, ripreso dal pensiero del filosofo francese, Jean Jack Rousseau.

Secondo tale teoria, ogni autorità che governa la nazione deve derivare dalla volontà generale della società, che è l'unico corpo sovrano dal quale dipendono tutti gli altri poteri. La volontà generale esercita un potere assoluto sui singoli, alienando le loro preferenze particolaristiche e riducendo gli interessi settoriali a quelli della comunità⁽⁵⁾.

Applicando questa prospettiva teorica al sistema parlamentare, la sua forma si identifica con la presenza di una sola Camera, espressione della volontà della nazione. Essendo unica la volontà generale, unica deve essere, di conseguenza, la sua rappresentanza.

Alla luce delle dinamiche descritte, è possibile notare come fin dall'origine, il dibattito sulla forma dell'organo parlamentare si sia concentrato sulla scelta tra il bicameralismo e la sua opposta tendenza unicamerale. Un tema che ha visto autorevoli figure schierarsi per l'una o l'altra forma.

Una questione fondamentale per l'evoluzione del potere legislativo; un dilemma che ha accompagnato l'intero processo costitutivo dei parlamenti democratici; una costante tenuta in considerazione, altresì, nel definire le composizioni e le funzioni della seconde Camere.

Storicamente, la scelta bicamerale, sulla scia del modello inglese, è stata quella più largamente condivisa. Una serie di giustificazioni sono alla

⁵ J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, Roma, Laterza, 1997, p. 21.

base di tale propensione: l'idea di una funzione garantista della seconda Camera, predisposta ad evitare l'accentramento in un'unica assemblea del potere legislativo⁽⁶⁾; la convinzione della necessità di una doppia Camera, per ragioni di una più profonda rappresentanza; la possibilità di un rimedio contro decisioni affrettate ed incapaci di identificare le vere esigenze di un Paese diversificato⁽⁷⁾.

Riprendendo, inoltre, la polemica di Constant nei confronti di Rousseau, su quanto il popolo onnipotente sia più pericoloso di un tiranno, una pertinente giustificazione bicamerale, trova le sue ragioni nel timore di prospettive egemoniche.

È stato lo spettro di una possibile resurrezione del regime dittatoriale nella nostra giovane Repubblica ad influenzare il dibattito in seno all'Assemblea Costituente, riunita per redigere la Costituzione italiana, verso una più equilibrata prospettiva bicamerale.

Tuttavia, bisogna tener presente che il bicameralismo non è un esito affatto scontato nel modello di costituzione del Parlamento, inoltre, suggestioni unicameraliste si ripropongono ogni qual volta vengano evidenziate disfunzioni nel sistema parlamentare, problematiche di governabilità, rilevati ostacoli nel procedimento legislativo.

Dopo aver messo in luce le dinamiche alla base della scelta bicamerale, in un ambito prevalentemente generale, l'intento è di indirizzare l'analisi in riferimento al nostro ordinamento giuridico.

Il Parlamento italiano, previsto dalla Costituzione del 1948, è il diretto erede del Parlamento del Regno d'Italia istituito all'atto dell'unificazione nazionale del 1861.

⁶ S. ROMANO, *Principi di Diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, p. 307.

⁷ J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori riuniti, 1999, p.182.

La struttura del Parlamento statutario dell'Italia monarchica, a sua volta, ripropone quella che è stata propria del Regno di Sardegna alla luce delle previsioni contenute nello Statuto Albertino del 1848, divenuto la Costituzione fondante del Regno d'Italia nel 1861.

Il processo di unificazione italiano, difatti, si è realizzato attraverso l'espansione dello stato piemontese e delle sue leggi su tutto il territorio nazionale.

La storia dell'Italia unitaria ha visto sempre presente accanto alla Camera dei Deputati⁽⁸⁾ di rappresentanza nazionale, una Camera di nomina regia, il Senato, i cui membri erano nominati a vita.

Il bicameralismo statutario è stato pensato come *differenziato e paritario*⁽⁹⁾, tuttavia si è sempre notata una netta prevalenza della Camera dei deputati, sola detentrica del potere fiduciario nei confronti del Governo, contrapposta alla regola del “Senato non fa crisi” (l'impossibilità, per la seconda Camera, di determinare la cessazione dell'esecutivo).

Durante il fascismo, il Parlamento fu quasi completamente esautorato e posto alle dipendenze del Capo del Governo. L'idea del pluralismo politico fu, totalmente, bandita.

Successivamente, in seno all'Assemblea Costituente, si pose la questione sulla futura organizzazione del Parlamento, riprendendo l'annoso e spinoso dilemma concernente la scelta da effettuare tra un'assemblea monocamerale ed una bicamerale. Tra le due tendenze - quella della rottura totale con il passato, e quella del cambiamento nella continuità dello Stato - fu l'ultima a prevalere.

⁸ La Camera dei Deputati, nello Statuto Albertino, era caratterizzata da un suffragio ristretto: 2% della popolazione fino al 1882, 7-8% fino al 1913. Per la storia del parlamento in Italia fino alla Costituente, vedi: A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p.257.

⁹ Con il termine “differenziato” si suole indicare, la diversa funzionalità dei due rami del Parlamento, oltre alla loro differente formazione; con “paritario” si intende la non prevalenza di una Camera sull'altra. Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p.257.

Il *referendum* del 1946 sulla forma istituzionale dello Stato e la conseguente vittoria della Repubblica sulla Monarchia, pose le premesse per superare gli schieramenti del passato e definire il “grande compromesso”⁽¹⁰⁾ della Costituzione. Le tendenze tradizionali e le nuove spinte sociali riuscirono a trovare un punto di equilibrio.

La nascita di un bicameralismo perfetto, paritario ed indifferenziato, tacita il timore dei monocameralisti, rendendo le due Camere diretta espressione della sovranità popolare con un’identità di funzioni.

La giustificazione di tale formula si esplica nell’impossibilità di conferire compiti diversi a due Camere espressione della volontà “unica” del popolo.

L’idea di istituire una seconda Camera come strumento di garanzia e bilanciamento dei poteri, trova un maggiore appiglio teorico.

Le parole dell’onorevole Tosato, nell’intervento tenuto nella seduta della seconda Sottocommissione della Costituente, sono esplicative di tale impostazione: “La seconda Camera si istituisce per attuare un principio [...] di equilibrio nella organizzazione dello Stato”⁽¹¹⁾.

Il bilanciamento si otterrebbe, secondo il pensiero dell’onorevole, con la divisione degli organi dello Stato e la creazione di contrappesi al fine di evitare una concentrazione del potere in un solo organo ed assecondare l’esercizio di forme di assolutismo da parte di quest’ultimo. Da tali ragioni deriverebbe la necessità di istituire una seconda Camera con equivalenti poteri della prima.

Alternative ragioni di un bicameralismo perfetto ed indifferenziato, sono proposte in Assemblea da Costantino Mortati.

¹⁰ F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1995, cit., p. 9.

¹¹ Cfr. resoconto stenografico della seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. E. TOSATO, *Seconda sottocommissione*, 25 settembre 1946, p. 277.

In controtendenza con la posizione maggioritaria del Senato come moderatore e freno dell'azione della prima Camera, riteneva che la giustificazione fondante, per la costituzione dell'assemblea senatoriale, fosse l'integrazione del suffragio, riproducendo la differente composizione sociale e riflettendo le varie tendenze ed aspirazioni⁽¹²⁾.

Infine, l'onorevole Einaudi pone la ragion d'essere della parità ed indifferenziazione delle due Camere in relazione con l'essenza stessa della forma parlamentare: “ il senso del regime parlamentare è quello che vi siano dei conflitti, e che si arrivi ad una soluzione non attraverso un sistema codificato precedentemente, ma attraverso compromessi; e compromessi possono fare soltanto dei corpi che siano perfettamente uguali fra loro”⁽¹³⁾.

In questo paragrafo si è affrontata la questione delle origini storiche e delle motivazioni della scelta del bicameralismo in generale, soffermandosi, più specificatamente, sul dibattito e le giustificazioni di tale principio nell'ordinamento italiano.

È stata messa in luce, inoltre, la *ratio* che ha portato, in seno ai lavori della Costituente, alla definizione di un indirizzo peculiare della nostra Costituzione: la parità ed uguaglianza funzionale dei due rami parlamentari.

Compiuta la scelta in favore di tale modello, resta aperta la problematica della connotazione della seconda Camera. Il successivo passo sarà, dunque, quello di riportare le varie fasi dei lavori Costituenti per la definizione del Senato della Repubblica.

¹² C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972, p. 917.

¹³ L. EINAUDI, *Commissione per la Costituzione*, 28 gennaio 1947.

1.2 Concezione del Senato nei lavori dell'Assemblea Costituente

Nei giorni antecedenti l'insediamento dell'Assemblea Costituente, veniva emanato il decreto legislativo presidenziale del 24 giugno 1946, n. 48. Tale provvedimento sanciva la cessazione delle funzioni del Senato Regio, il cui ciclo vitale si concluse definitivamente con l'approvazione della legge costituzionale del 3 novembre 1947, n. 3⁽¹⁴⁾.

Si celebrava, formalmente, la fine dell'Italia regia, alla luce dei risultati del referendum istituzionale che aveva fatto registrare la vittoria della Repubblica.

L'inizio dei lavori nell'Assemblea Costituente, può essere concepito come una rinascita dell'ordinamento italiano, nel tentativo di oscurare la triste parentesi autoritaria del periodo fascista ed imprimere un carattere democratico, pluralista e decentrato al nuovo modello di Stato.

Citando il Presidente del Consiglio De Gasperi, nel discorso introduttivo della prima seduta della Costituente, il 25 giugno 1946, "Si compie così legalmente e pacificamente il più grande rivolgimento della storia politica moderna d'Italia"⁽¹⁵⁾.

La definizione del nuovo modello di Stato italiano, ad opera dei Padri Costituenti, esigeva la decisione sulla struttura del Parlamento, specie a seguito dell'abolizione del Senato Regio.

Tuttavia, più che considerare il bicameralismo italiano paritario ed indifferenziato frutto di una scelta, si può attestare che sia il risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati.

¹⁴ Secondo quanto riferito dalla cronaca dell'epoca (cfr. *Messaggero*, 23 giugno 1946), il Presidente del Consiglio De Gasperi era riluttante all'emanazione del provvedimento, in quanto la principale preoccupazione riguardava una possibile interferenza del decreto in materia riservata alla competenza dell'Assemblea Costituente. Tuttavia, data l'insistenza degli altri membri del Consiglio dei Ministri, il provvedimento venne registrato con riserva. Cfr. S. CANNARSA, *Dal fascismo alla Repubblica – Il Senato, agonia, morte e rinascita*, Roma, La politica Parlamentare, 1962, p. 327-328.

¹⁵ A. DE GASPERI, *Atti Assemblea Costituente*, 25 giugno 1946, p. 3.

Il principio bicamerale, in seno all'Assemblea Costituente, non ha goduto dell'assoluto appoggio di tutte le forze politiche.

Diversamente, si è affermato con le riserve dei partiti di sinistra e la struttura dei due rami è stata poi condizionata da tale continuo dissenso e dal tentativo di trovare compromessi tra le posizioni divergenti⁽¹⁶⁾.

Scrivono chiaramente Barbera “ad esso si perviene non sulla base di un progetto preciso, ma, nella sostanza, per una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste, no al Senato delle Regioni, no al Senato Corporativo”⁽¹⁷⁾.

Non è facile riproporre le varie fasi del dibattito tenutosi durante i lavori dell'Assemblea, a causa di approvazioni di soluzioni e delle relative smentite, nelle numerose sedute.

Le differenti posizioni, presenti all'interno della Costituente, tengono conto dell'assetto istituzionale italiano, alla luce di esperienze storiche non più desiderabili.

Ponendo come obiettivo quello di garantire una visione più chiara possibile dell'evoluzione delle discussioni per la caratterizzazione del sistema istituzionale italiano, si ritiene di procedere gradualmente e sinteticamente, andando a concentrarsi sui punti chiave emersi nei lavori e partendo dalla questione della definizione della seconda Camera, in quanto previamente espresse le ragioni della scelta bicamerale, attuata dai redattori della nostra Costituzione.

L'idea di una Camera di rappresentanza delle Regioni non deve essere considerata come un fenomeno di recente origine e conseguente all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

¹⁶ F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, cit., p. 88.

¹⁷ A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, n.3, p. 47; cfr. P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 65.

Fin dall'individuazione del modello istituzionale attraverso il quale configurare la "nuova Italia", il concetto di Regione è stato sempre presente.

Sebbene tale ente territoriale non sia estraneo alla storia della Repubblica, è la sua connotazione precisa ad essere stata problematica, soprattutto per l'avversione all'idea di uno Stato Federale, riscontrata nel periodo dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea.

La proposta, da parte dei più intransigenti regionalisti, di considerare il Senato come Camera di rappresentazione delle entità territoriali, non trovò accoglimento.

Un tentativo, invero, di tenere in considerazione il carattere regionale dell'assemblea, è rimasto nell'approvazione dell'articolo 57 della Costituzione⁽¹⁸⁾.

La redazione del testo, non priva di accesi dibattiti, è stata il risultato di varie approvazioni e discussioni relative a singole disposizioni, solo in ultima analisi cumulate e definite nel loro insieme.

La prima votazione dell'articolo è avvenuta il 26 settembre 1946, in cui la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva la seguente formula proposta dall'onorevole Tosato: "*La seconda Camera è eletta su base regionale*".

L'onorevole Tosato riteneva che la questione principale non fosse quella di definire le Regioni, come aveva proposto precedentemente l'onorevole Mortati⁽¹⁹⁾, in quanto la tematica si rilevava particolarmente spigolosa dal punto di vista concettuale (le Regioni sotto certi aspetti

¹⁸ Il testo definitivo dell'articolo 57, approvato dall'Assemblea Costituente, recitava così: " Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha solo un Senatore".

¹⁹ Si rileva, a tal proposito, la scarsa propensione al concentrarsi sul problema degli interessi delle rappresentanze regionali in seno alla seconda Camera.

potevano essere definite come enti territoriali, sotto altri, circoscrizioni elettorali). Sul tavolo, venivano poste questioni più urgenti, stabilire se si volesse deliberare sull'oggetto della rappresentanza del Senato e su quale base dovesse essere formata la seconda Camera⁽²⁰⁾.

Il 19 dicembre 1946, la seconda Sottocommissione approva il seguente articolo: *“Il Senato è eletto su base regionale. Ciascuna Regione elegge, oltre ad un numero fisso di cinque Senatori un Senatore per ogni duecentomila abitanti o frazioni superiori a centomila abitanti. La Valle d’Aosta elegge un solo Senatore. Nessuna Regione può eleggere un numero di Deputati alla seconda Camera superiore al numero che essa elegge alla prima Camera”*.

Tale deliberazione è significativa poiché pone in evidenza la differenziazione del numero di senatori che possono essere eletti dalle Regioni, avendo come obiettivo quello di evitare qualsiasi situazione di privilegio per le piccole entità regionali ed incentivare il frazionamento di queste ultime.

Prosegue la fase di approvazione di emendamenti prima della presentazione del testo definitivo dell'articolo da sottoporre a votazione finale.

L'8 ottobre 1947, durante la seduta pomeridiana, l'Assemblea delibera in relazione alla questione dell'assegnazione di un numero fisso di senatori per ogni Regione ed il quoziente per la loro elezione.

L'onorevole Mortati ritiene utile giustificare l'emendamento, da lui proposto, sull'incremento della percentuale dei senatori a seconda della popolazione, da 200 a 250 mila abitanti e di fissare un numero minimo di

²⁰ E. TOSATO, *Seconda sottocommissione*, 26 settembre 1946.

sei senatori rappresentativi di ciascuna Regione, per differenziare meglio il Senato dalla Camera dei Deputati.

Tenendo fermo il punto di un Senato con funzione di rappresentanza più sintetica dei grandi nuclei regionali e di un numero non eccessivamente elevato di membri di tale Camera (per evitare disfunzioni di carattere organizzativo), la proposta di fissare un numero minimo di senatori e di elevare la percentuale modifica la composizione del Senato, aumentandola solamente a poche unità.

Ciò non andrebbe ad intaccare la sua composizione politica, tuttavia, contemporaneamente, andrebbe a potenziare l'influenza delle piccole Regioni del Sud, aventi lo stesso diritto delle più grandi di essere rappresentate.

Tale modificazione, secondo Mortati, non andrebbe neanche ad incentivare il fenomeno di frammentazione e moltiplicazione delle entità regionali⁽²¹⁾.

Di tale proposta di emendamento, venne approvata solamente l'attribuzione di un numero minimo di sei senatori, lasciando invariata la percentuale in relazione alla popolazione di ciascuna Regione.

È possibile notare le innumerevoli questioni poste sul banco degli imputati precedenti l'approvazione finale dell'articolo.

L'evidenza mostra, in conclusione, la presenza di un'idea della Camera delle Regioni già all'interno dei lavori dell'Assemblea, tuttavia il momento storico non era propizio.

La possibilità che questo nuovo ente potesse assumere troppa autonomia e competenza, intimoriva la classe politica del tempo.

Al fine di sottolineare l'impervio cammino verso l'effettiva connotazione del Senato della Repubblica, si ritiene utile esporre,

²¹ Cfr. resoconto stenografico della seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Si veda, C. MORTATI, *Seconda sottocommissione*, 8 ottobre 1947.

brevemente, il processo di approvazione dell'articolo 58 della Costituzione⁽²²⁾.

Il problema cruciale che si è posto in relazione a tale articolo e che ha agitato legislatori e studiosi, concerne le modalità di elezione della seconda Camera.

Per dirla con le parole di Luigi Palma: “ la gran questione sui Senati però non è questa di giustificare la loro esistenza [...] ma è il modo di comporli”⁽²³⁾.

Nel commento di Martines agli articoli della Costituzione che disciplinano l'elezione dei due rami del Parlamento, viene sostenuto come il principio di sovranità non avrebbe trovato applicazione, qualora i due organi legislativi, o solamente uno di essi, fossero stati composti mediante un'elezione di secondo grado⁽²⁴⁾.

Quando il 27 gennaio 1947 la seconda Sottocommissione approva il seguente testo: “*La seconda Camera è eletta da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge*”, l'intento era quello di dare una connotazione differente alla Camera del Senato.

L'onorevole Laconi, promotore dell'ordine del giorno, ha inteso riferirsi, nella sua proposta, all'istituzione di un unico collegio di secondo grado in ogni Regione⁽²⁵⁾.

Ampi dibattiti furono conseguenti a tale impostazione, principalmente in relazione ad antichi timori riguardo la possibilità di

²² L'articolo 58, nel testo definitivo approvato dalla Costituente, recita: “ I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età. Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno”.

²³ L. PALMA, *Senato*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, Vol. 21, pt. 2, 1891-1896, p. 376.

²⁴ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. Branca, Bologna, Zanichelli; Roma, Soc. Ed. del Foro italiano, 1984, p. 87.

²⁵ L. LACONI, *Seconda sottocommissione*, 24 gennaio 1947.

degenerazione del Senato della Repubblica in una Camera di minore importanza rispetto a quella direttamente elettiva.

Si riteneva, altresì, che l'elezione diretta dei senatori fosse un elemento di forza e l'ipotesi di una composizione del Senato in cui i membri non fossero eletti direttamente, una forma di debolezza.

Dunque si arrivò all'approvazione dei due distinti ordini del giorno, La Rocca e Nitti, che esprimevano una predilezione per una base elettiva diretta della seconda Camera.

Secondo il presidente della Sottocommissione Terracini, successivamente all'approvazione della disposizione "la prima conseguenza che se ne trae è senz'altro questa: nessuna forma di elezione indiretta è più ammissibile"⁽²⁶⁾.

Una conclusione così perentoria, non rispecchia quanto sarà sostenuto negli anni seguenti da numerosi giuristi e studiosi.

La possibilità di ritenere l'elezione diretta del Senato una variabile imprescindibile, escludendo *a priori* la modifica dello stesso in un organo ad elezione di secondo grado, è una visione limitativa e non adattabile ai mutamenti della realtà economico-sociale⁽²⁷⁾.

La questione sulle modalità elettive del Senato non si è conclusa con l'approvazione del testo definitivo dell'articolo 58 della Costituzione, come riteneva l'onorevole Terracini.

Al contrario, la formulazione dell'articolo costituirà l'*incipit* per futuri dibattiti su un'elezione del Senato in grado di riflettere meglio gli interessi degli enti territoriali e la loro specifica rappresentanza.

²⁶ U. TERRACINI, *Assemblea Costituente*, 7 ottobre 1947, p. 994.

²⁷ Cfr. L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie: Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010, p.64.

Un ulteriore punto discusso, legato alla tematica del carattere prevalentemente elettivo della “Camera Alta”, concerne quanto espresso nell’articolo 59 della Costituzione⁽²⁸⁾.

La possibilità di ammissione di un certo numero di membri del Senato per nomina del Capo dello Stato e non per suffragio diretto, riflesso della volontà popolare, faceva ipotizzare una prospettiva di deterioramento del principio di democraticità, a fondamento della struttura parlamentare.

L’onorevole La Rocca, a fronte della decisione di lasciare una limitata possibilità di nomina non diretta dei senatori, entro determinate categorie, argomentava l’inconcepibilità di “una seconda Camera formata da privilegiati”. Riproporre l’investitura di una carica a vita, avrebbe significato riportare la Repubblica alla vecchia impalcatura monarchica⁽²⁹⁾.

Costantino Mortati era di differente opinione sul punto. Egli riteneva ammissibile la presenza di elementi non elettivi nella composizione del Senato.

Riportava esempi di seconde Camere che tendevano a conciliare i vantaggi di diversi sistemi, trovando un compromesso tra il meccanismo elettivo diretto e la nomina di alcuni membri da parte del Capo dello Stato.

La logica stava nella presenza di alcune capacità che sarebbe stato meglio garantire all’interno dell’Assemblea parlamentare, tuttavia opportunamente scelte non attraverso elezioni, ma secondo requisiti di competenza⁽³⁰⁾.

L’Assemblea Costituente, in conclusione, approvava la nomina a vita, da parte del Presidente della Repubblica, di cinque senatori,

²⁸ Segue il testo definitivo dell’ art 59 Cost., approvato in seno all’Assemblea Costituente: “E’ senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è Stato Presidente della Repubblica. 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”.

²⁹ V. LA ROCCA, *Seconda sottocommissione*, 6 settembre 1946.

³⁰ C. MORTATI, *Seconda sottocommissione*, 3 settembre 1946.

contraddistinti per altissimi meriti, ritenendo tale disposizione ininfluyente rispetto alla questione di un'erosione del carattere democratico della struttura repubblicana.

Nasceva così la seconda Camera, caratterizzata da alcuni tratti distintivi rispetto alla prima: l'età di venticinque anni per l'elettorato attivo e di quaranta per quello passivo; nomina di senatori a vita e l'assegnazione della carica agli ex-Presidenti della Repubblica, spettante di diritto; la durata di 6 anni prevista per il Senato⁽³¹⁾, un anno in più rispetto a quella della Camera dei Deputati; il numero dei senatori, inferiore a quello dei deputati.

La differenziazione, inizialmente proposta dalla Costituente, è stata applicata in forma molto attenuata, tale da non tendere ai risultati sperati. In tal modo, negli anni successivi, sempre più numerose sono state le richieste di riforma del Senato, non essendosi mai, di fatto, realizzata la diversità funzionale auspicata.

1.3 Tentativi fallimentari di trasformazione del Senato in Camera delle Regioni

La nascita del sistema bicamerale italiano, consacrata dai lavori della Costituente, non è stata il frutto di un disegno coerente bensì la risultante del dissenso tra i differenti gruppi politici.

Fin dalle origini, la formula paritaria non ha convinto ed i progetti di riforma hanno iniziato ad essere presentati successivamente all'emanazione della Carta Costituzionale.

Riserve e critiche circa la validità del sistema vigente hanno caratterizzato la soluzione all'indomani della sua approvazione.

³¹ Previsto nel testo originario dell'art. 60 Cost., precedente la modifica prevista dalla legge costituzionale del 9 febbraio 1963, n. 2.

Si è definita come “una scelta anomala”⁽³²⁾, “un compromesso incompiuto”⁽³³⁾, “una esito poco soddisfacente”⁽³⁴⁾.

Si vogliono ripercorrere le tappe salienti del dibattito politico-istituzionale ed i tentativi di riforma fallimentari del progetto bicamerale con l'intento di evidenziare la vacuità delle proposte per imprimere una diversa configurazione al Senato della Repubblica.

Fatta eccezione per la minima revisione del 1963⁽³⁵⁾, l'assetto parlamentare non è più mutato sino all'ulteriore modifica della composizione delle Camere per consentire la rappresentanza dei cittadini all'estero, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2001.

Si tratterà, dapprima, la revisione apportata con l'approvazione della legge costituzionale del 1963 la quale connota un primo segnale di mutamento dell'assetto parlamentare stabilito.

Successivamente, si evidenzierà la stagione fallimentare delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali tentando di comprendere le ragioni sottese alla loro istituzione.

Si analizzeranno le proposte di riforma portate avanti da ciascuna delle tre Commissioni bicamerali, e si ricaveranno delle riflessioni di fondo dall'esame dei tre principali testi conclusivi dei lavori delle stesse.

1.3.1 La revisione prevista dalla legge costituzionale n. 2 del 1963

La riforma costituzionale del 1963, più di carattere quantitativo che qualitativo, era occasionata da ragioni legate alla decadenza dei centosette

³² E. CHELI, *Bicameralismo*, cit., p. 321.

³³ M. MARTINAZZOLI, *Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 18 maggio 1988*, in www.camera.it.

³⁴ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: Il caso italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, p. 231.

³⁵ La revisione attuata nel 1963 ha inciso sulla durata e sulla composizione del Senato.

senatori di diritto, nominati ai sensi della terza disposizione transitoria, e non dal fine di rivedere la struttura bicamerale approvata in Costituente⁽³⁶⁾.

La revisione ha inciso prevalentemente sul numero dei deputati e senatori e modificato la durata del Senato.

In primo luogo, ha fissato il numero dei membri della Camera dei Deputati a seicentotrenta e quello della Camera del Senato a trecentoquindici. In precedenza, il numero variava in rapporto alla popolazione: un deputato ogni ottocentomila abitanti ed un senatore ogni duecentomila abitanti.

In secondo luogo, la modifica apportata statuiva la durata del Senato di cinque anni eguagliandola a quella della Camera.

Il testo originario prevedeva un Senato di sei anni ed una Camera dei Deputati di cinque.

La legge costituzionale n. 2 del 1963 ha eliminato l'unica differenza di rilievo tra le due Camere in quanto avrebbe potuto portare ad una diversa composizione politica dei due rami del Parlamento, una sorta di “*mid term election*”⁽³⁷⁾.

La riforma del 1963, lungi da un'accentuazione dei tratti distintivi dell'organo parlamentare, non poteva soddisfare quanti proponevano una riforma del Senato.

La soluzione adottata ha, dunque, alimentato maggiormente il dibattito per il superamento dell'assetto costituzionale in vigore.

Da tale momento, si sono avviate una serie di riflessioni della dottrina che si è potuto categorizzare in due antitetiche visioni prospettiche, tenendo conto delle opportune peculiarità di pensiero all'interno dello stesso filone.

³⁶ L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie: Ragioni, modelli, vicende*, cit., p. 89.

³⁷ F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, cit., p. 24.

L'una prospettiva, "a Costituzione invariata", rilevava l'idea di una razionalizzazione del sistema parlamentare italiano e del suo carattere bicamerale, non intaccando la struttura consacrata dalla Costituente⁽³⁸⁾.

L'altra, al contrario, riteneva che una maggiore efficacia istituzionale si potesse ottenere, unicamente, superando la primordiale configurazione della Costituzione e revisionandola sin dalle fondamenta.

I propugnatori della prima ipotesi, sostenevano progetti di riforma di tipo funzionale: la specializzazione dei due rami del Parlamento, la Camera dei deputati maggiormente a carattere legislativo ed il Senato più orientato sul versante della garanzia e del controllo; un'ipotesi di modifica nel procedimento di approvazione delle leggi.

Nella prospettiva della seconda ipotesi, le proposte erano orientate sulla struttura delle due assemblee: l'idea prevalente di una trasformazione del Senato in Camera delle Regioni.

Tali riflessioni della dottrina e le conseguenti proposte di riforma hanno caratterizzato il periodo successivo l'entrata in vigore della Carta Costituzionale, accompagnate, inoltre, da una serie di iniziative di carattere governativo non pervenute ad esiti ottimali⁽³⁹⁾.

1.4 Stagione delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali

Nella storia dell'esperienza parlamentare si è assistito all'avvio della stagione delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali. A partire dagli anni Ottanta, l'esigenza di revisione istituzionale è stata legata alla formazione di queste ultime.

³⁸ L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 89.

³⁹ Tra le iniziative governative si ricordano le più significative quali il "rapporto Giannini" del 1979 ed il "decalogo Spadolini" del 1982. Per maggiore documentazione sui contenuti delle proposte intavolate si veda G. NEGRI, *Istituzioni e politica: Governi, Parlamento e magistrature nell'Italia Repubblicana*, Milano, Mondadori Education, 2000, p. 170 ss.

Le Commissioni bicamerali si definiscono come organi parlamentari composte da deputati e senatori in misura paritaria.

Tuttavia, il rapporto proporzionale tra i gruppi è riferito alla composizione globale del Parlamento e non relativo a ciascuna Camera⁽⁴⁰⁾.

Le Bicamerali, nella loro strutturazione, si sono ispirate all'idea della cosiddetta "democrazia consociativa" e possono essere considerate una diretta espressione di quest'ultima⁽⁴¹⁾, puntando sul concorso di tutte le forze politiche al potere.

Una rilevante posizione è stata concessa anche alle minoranze nella gestione delle decisioni.

Le ragioni sottese all'istituzione della Commissioni sono legate all'esigenza di razionalizzazione del sistema parlamentare e, ad un suo rafforzamento attraverso un'azione integrata tra le due assemblee legislative.

D'altro canto, la creazione delle Commissioni bicamerali deve essere giustificata da cause di speciale rilevanza per le quali si richiede un'attività coordinata nei limiti del principio di separazione e di autonomia dei due rami del Parlamento.

L'evidenza storica mostra l'insuccesso e l'inefficacia delle Bicamerali nel tentativo di revisionare la Costituzione vigente. Nondimeno, possono essere considerate discreti strumenti di collaborazione nell'assetto parlamentare.

⁴⁰ Sulle Commissioni bicamerali si veda, D. NOCILLA, *Le commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti fra governo e parlamento*, in *Iustitia*, 1976, p. 278 ss.

⁴¹ F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, cit., p. 43.

1.4.1 La Commissione Bozzi: IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987)

A seguito dell'approvazione, nella seduta del 12 ottobre 1983, di una mozione da parte della Camera e del Senato, viene istituita per ciascun ramo del Parlamento una Commissione speciale di venti membri. Le due andavano a comporre la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, anche detta "Commissione Bozzi" dal nome dell'onorevole Aldo Bozzi, chiamato a presiederla.

L'intento era quello di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative" al fine di "rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili"⁽⁴²⁾.

La Commissione iniziava la sua attività il 30 novembre 1983, teneva 50 sedute plenarie e terminava i lavori con una relazione conclusiva il 25 gennaio 1985.

In seguito, i vari gruppi politici presentavano proposte di revisione costituzionale che riprendevano le conclusioni della relazione. La Commissione Affari Costituzionali, tuttavia, non ha mai iniziato l'esame di tali progetti assegnati.

Il primo argomento affrontato dalla Commissione è stato quello riguardante il bicameralismo.

Le difficoltà incontrate nei lavori della Bicamerale sono state molteplici e paradossalmente maggiori degli ostacoli affrontati in Assemblea Costituente nel redigere *ex novo* la Carta Costituzionale.

La metafora del costruttore è esemplificativa delle ostilità presentatesi al gruppo dei parlamentari per pervenire alla relazione finale: "È spesso più difficile ricostruire che edificare *ex novo*"⁽⁴³⁾.

⁴² Per l'intero testo si veda, CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc. XVI-bis, n. 3, IX legislatura, I, *Relazione della commissione parlamentare per le riforme istituzionali*.

Sono di seguito riportate le conclusioni a cui è pervenuta la Commissione⁽⁴⁴⁾:

a) *Bicameralismo*: è stato introdotto un bicameralismo differenziato che, pur conservando la pari dignità per le due Assemblee, specializza queste ultime nello svolgimento di particolari funzioni;

b) *Procedimento legislativo*: alla Camera dei deputati è stata attribuita prevalentemente una funzione legislativa, al Senato una prevalenza nella funzione di garanzia e controllo.

Per quanto riguarda la funzione legislativa sono state pensate *leggi necessariamente bicamerali* per le quali è stata richiesta l'approvazione da parte di entrambe le Camere; *leggi a prevalenza Camera* nelle quali è stata prevista l'approvazione da parte della sola Camera, con possibilità di rinvio al Senato su richiesta del Governo o di un terzo dei senatori, rispettando le scadenze temporali e la pronuncia definitiva della prima Camera.

c) *Composizione delle due Camere*: proposte per la riduzione del numero dei parlamentari, ma nessuna formalizzazione nel testo: diminuzione dei senatori e deputati; lieve aumento dei senatori a vita (da cinque ad otto); attribuzione della qualifica di senatori di diritto oltre agli ex-Presidenti della Repubblica, anche agli ex-Presidenti delle due Camere e della Corte Costituzionale (tali almeno per tre anni); eliminazione della differenziazione del corpo elettorale attivo (diritto di elezione a tutti i cittadini maggiorenni);

d) *Parlamento in seduta Comune*: entrambe le Camere in seduta comune hanno il potere di revocare oppure accordare la fiducia al Governo.

⁴³ G. LUCATELLO, discorso introduttivo alla "Tavola rotonda" su *Prospettive per le riforme istituzionali*, svoltasi a Roma il 16 maggio 1985.

⁴⁴ Sull'operato della Commissione Bozzi si veda, *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, in *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme Istituzionali*, 12 giugno 2013; cfr. P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, p. 269.

La proposta di trasformare il Senato della Repubblica in Camera delle Regioni eletta in secondo grado dai Consigli regionali, non ha avuto riscontri positivi come le altre prospettive di revisione.

Seppur carente di concretezza, la Commissione Bozzi può essere considerata un primo contributo nell'evidenziare la necessità di riforme nell'assetto bicamerale italiano.

1.4.2 La Commissione De Mita- Iotti: XI Legislatura (23 aprile 1992- 16 gennaio 1994)

La seconda Bicamerale è stata istituita nella seduta del 23 luglio 1992, composta da trenta deputati e trenta senatori.

Le viene affidato il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale riguardanti la parte II della Costituzione.

La legge costituzionale del 6 agosto 1993 n. 1, assegnava alla Commissione il compito di elaborazione di un progetto di revisione costituzionale.

L'11 gennaio 1994 il progetto veniva presentato alla Presidenza di entrambe le Camere, tuttavia, le due Assemblee non hanno proceduto all'esame del testo a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento.

Le conclusioni della Commissione De Mita- Iotti possono essere brevemente riassunte: è stata ribadita, a differenza della Commissione Bozzi, la parità delle Camere dal punto di vista della composizione e dei poteri.

Le novità proposte consistevano in una riduzione della legislatura a quattro anni; l'attribuzione di competenze nel rapporto fiduciario al Parlamento e non più alle due Camere.

È possibile notare una certa irrilevanza nelle prospettive di riforma dei lavori della Commissione bicamerale.

1.4.3 La Commissione D'Alema : XIII Legislatura (9 maggio 1996- 9 marzo 2001)

La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'onorevole D'Alema, composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori, viene istituita con legge costituzionale il 24 gennaio 1997. I lavori, iniziati il 5 febbraio, termineranno il 4 novembre 1997 con l'approvazione del testo risultante dalla discussione avvenuta in Commissione.

Le differenze di concezioni delle forze politiche nell'aula della Camera provocheranno l'interruzione del processo di riforma, il 9 giugno 1998.

Le proposte di riforme presentate nel progetto sono state del tutto innovative rispetto l'assetto vigente:

a) Bicameralismo: è stato modificato il sistema paritario, definendo la Camera dei deputati come "Camera politica"⁽⁴⁵⁾ ed il Senato come "Camera delle garanzie"⁽⁴⁶⁾. Sono state denotate, inoltre, le differenti funzioni.

b) Composizione delle due Camere: è stata prevista una riduzione del numero dei senatori elettivi a duecento, mentre per i deputati è stato prospettato un numero minimo di quattrocento componenti ed un numero massimo di cinquecento; è stata abbassata a ventuno anni l'età minima per l'elettorato passivo nella Camera ed a trentacinque per il Senato; confermata l'elezione a suffragio universale e diretto per le due assemblee.

⁴⁵ Secondo le proposte di riforma della Commissione bicamerale D'Alema, la Camera dei deputati sarebbe stata la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo; solo in tale sede si sarebbero potute presentare le mozioni di sfiducia all'esecutivo; solo la Camera sarebbe stata sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica.

⁴⁶ "La Camera delle garanzie", nel progetto della bicamerale, avrebbe avuto, nel procedimento legislativo, poteri paritari a quelli della Camera solo per alcune materie; avrebbe avuto la facoltà di costituire Commissioni d'inchiesta provviste di poteri dell'autorità giudiziaria; sarebbe stata esclusiva titolare dei poteri di nomina.

c) *Procedimento legislativo*: sono stati previsti tre tipi di procedimenti, *leggi bicamerali paritarie*, *leggi bicamerali non paritarie*, *leggi monocamerali*⁴⁷).

Dalla lettura delle proposte delle tre Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali se ne ricava un'impostazione comune di fondo.

Si assume come punto di partenza il mantenimento di un sistema bicamerale perfetto sotto il profilo della rappresentatività delle due Camere, ma si opta per una differenziazione nelle funzioni della seconda Camera.

Si evidenzia, inoltre, la mancata tendenza, da parte delle forze politiche, a procedere per una effettiva regionalizzazione del Senato.

Il tema della revisione strutturale della seconda Assemblea rimane estranea ai lavori delle prime due Bicamerali ed è accennata, solo marginalmente, nel progetto di riforma della Commissione D'Alema, nel tentativo di riunire il Senato in sessioni speciali, insieme a consiglieri comunali, provinciali e regionali, per esaminare materie di interesse localistico⁴⁸).

In conclusione, nei testi delle tre Bicamerali, ci si concentra sull'idea di un bicameralismo perfetto ed differenziato.

Ciò nonostante, come già precedentemente ricordato, tali prospettive di modifica non sono mai state approvate in via definitiva dalle Camere a causa degli ostacoli, durante il processo di revisione, dovuti ad instabilità politica, dissensi tra i gruppi parlamentari, interruzioni anticipate delle legislature.

Il lavoro delle Commissioni Bicamerali non può, tuttavia, essere considerato del tutto inconcludente: le idee ed i progetti proposti sono stati punti di partenza importanti per la prospettiva evolutiva del bicameralismo italiano.

⁴⁷ Per ulteriori approfondimenti in materia si veda *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, cit., p.13.

⁴⁸ L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 93.

CAPITOLO SECONDO
**NECESSITÀ DI UNA CAMERA
RAPPRESENTATIVA DELLA AUTONOMIE
TERRITORIALI**

2.1 Nuove prospettive ed esigenze di riforma alla luce dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001

Alla luce di quanto descritto nel capitolo precedente, una netta svolta evolutiva del dibattito sulla riforma del bicameralismo è segnata dall'avvento della legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale rende anacronistiche e datate alcune delle ipotesi di riforma del Senato fin qui analizzate.

È necessario affrontare il problema delle funzioni e composizione della seconda Camera in conseguenza delle trasformazioni avvenute nella forma dello Stato con l'approvazione delle legge costituzionale sopra citata.

Partendo dall'importante presupposto dello stretto nesso tra seconda Camera e forma di Stato⁽⁴⁹⁾, si è sentita, fortemente, l'esigenza di una concezione di un ramo del Parlamento che potesse rappresentare la base fondativa di una nuova "statualità policentrica"⁽⁵⁰⁾ data alla Repubblica.

⁴⁹ Mortati, nella sua relazione sul potere legislativo, coglieva lo stretto legame fra la seconda Camera e la forma di Stato, "la determinazione dei principi generali di forma dello Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazione ed il funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo". Cfr. C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in *Seconda sottocommissione*, p. 183.

⁵⁰ G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2005, p. 975.

La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, attuata con l'approvazione della legge costituzionale del 2001, rappresenta la chiave di volta attraverso la quale sarebbe possibile ripensare il Senato, non più nella connotazione limitativa di "Camera delle Regioni"⁽⁵¹⁾, ma in una seconda Camera di rappresentanza di tutte le autonomie territoriali (alla luce della nuova posizione costituzionale degli enti locali).

Le Regioni non sono più viste come pure e semplici circoscrizioni elettorali bensì "un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale"⁽⁵²⁾.

La discussa trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, sin dai tempi dei lavori della Costituente, era ostacolata dal contesto istituzionale allora vigente, dal timore che una maggiore autonomia delle Regioni potesse depotenziare la legittimità stessa della seconda Camera.

L'unica possibilità di un Senato a connotazione maggiormente regionale, sarebbe stata quella di istituzionalizzare le Regioni ed elevarle ad un ruolo centrale all'interno del Parlamento.

La revisione del Titolo V ha permesso una pari ordinazione delle istituzioni territoriali di diverso livello a favore di un "modello di coordinamento nei rapporti interistituzionali"⁽⁵³⁾.

Per avere una visione più chiara delle prospettive evolutive del Senato, alla luce della revisione del 2001, si ritiene necessario esporre, brevemente, gli articoli principali rivisitati.

Da tale analisi si perverrà alla conclusione di una necessaria modifica dell'assetto della seconda Camera.

⁵¹ Tale connotazione si deve ad un ordine del giorno presentato dall'on. E. LUSSU, *Seconda sottocommissione*, 26 settembre 1946, p. 290.

⁵² C. MORTATI, *Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana* (1947), in ID., *Raccolta di scritti*, vol. I, Milano, Giuffrè, p. 920 ss.

⁵³ Cfr. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 97.

Ciononostante, si noterà una difficoltà nella concretizzazione di questa revisione, tale da considerare il problema tutt'altro che risolto ed, ancora oggi, il più dibattuto.

2.1.1 Le previsioni contenute nel Titolo V modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La legge costituzionale del 2001 ha ridisegnato l'assetto istituzionale dello Stato, ridefinendo la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni ed il loro ruolo nella Repubblica.

Inoltre, la novella del Titolo V ha provveduto ad imprimere una nuova fisionomia al regionalismo italiano, progettando un sistema articolato su due livelli nell'ambito della potestà legislativa (Stato e Regioni) e su ulteriori due relativi al contesto amministrativo (Comuni, Province o Città metropolitane), attribuendo, in tal modo, una maggiore competenza amministrativa agli enti locali.

Si è andata, pertanto a configurare quella che l'emerito professor De Martin ha definito "la via italiana al federalismo"⁽⁵⁴⁾.

Concentrandosi sulle previsioni contenute nel testo, una prima fondamentale modifica del Titolo V ha riguardato la posizione di parità conferita agli enti territoriali ed allo Stato come elementi costitutivi della nostra Repubblica.

Sottoponendo a rilettura il rinnovato articolo 114 Cost., si omologano Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato come elementi parificati. Si sancisce "una nuova statualità, fondata su una

⁵⁴ G. C. DE MARTIN, *La via italiana al federalismo*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2009.

pluralità di elementi costitutivi della Repubblica al di fuori di ogni gerarchia istituzionale”⁽⁵⁵⁾).

Gli enti locali acquistano, inoltre, una legittimità originaria, direttamente derivabile dalla Costituzione.

L’innovazione maggiore della riforma del Titolo V, è testimoniata dal rivisitato articolo 117 Cost., in cui si rileva un’inversione del criterio di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

La versione originaria del testo costituzionale riconosceva, alle Regioni, la possibilità di emanare, per le materie elencate, norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi statali.

La competenza legislativa residuale, in aggiunta, per le materie non elencate, spettava allo Stato.

La nuova formulazione inverte radicalmente il sistema precedente, prevedendo le materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, nonché le materie in cui vi è un potere concorrente tra Stato e Regioni, concedendo, in ultima analisi, la potestà legislativa residuale alle Regioni, in materie non espressamente riservate alla legislazione statale.

Si è realizzata una parità di riconoscimento tra Stato e Regioni anche sotto il profilo dell’accesso alla Corte Costituzionale. È venuto meno il controllo preventivo di legittimità sulle leggi regionali.

La Corte Costituzionale nelle varie sentenze di carattere interpretativo, successive all’approvazione del nuovo Titolo V, ha configurato un “assetto costituzionale fortemente pervaso di pluralismo istituzionale”⁽⁵⁶⁾, caratterizzato “da un livello di autonomia regionale e locale sensibilmente accresciuto”⁽⁵⁷⁾.

⁵⁵ G. C. DE MARTIN, *La valorizzazione delle autonomie locali tra attuazione della sussidiarietà e vincoli di sistema*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, Jovene, 2008, p. 40.

⁵⁶ Per maggiori dettagli si veda, Corte Costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.

⁵⁷ Si veda, Corte Costituzionale, sentenza n. 88 del 2003.

Il quadro delineato dalla riforma, denota un potenziamento delle entità territoriali sotto il profilo legislativo ed una maggiore legittimazione istituzionale, tale da pari ordinare le stesse allo Stato.

Il rilevante ruolo delle entità locali e regionali, assunto con la revisione costituzionale, permette, altresì, di trovare una forte base giustificatoria per una modifica della composizione e delle funzioni del Senato della Repubblica.

Concesso uno spazio maggiore all'esercizio della potestà legislativa regionale ed alle funzioni amministrative locali, l'idea del Senato rappresentante delle autonomie, risulterebbe una naturale evoluzione del sistema istituzionale.

Il timore di un indebolimento a livello rappresentativo della seconda Camera, alla luce di entità regionali potenziate, perderebbe la sua ragion d'essere nel riconoscimento di tali autonomie a livello costituzionale.

L'articolo 5 della Costituzione riletto in base alla modifica del Titolo V, può essere preso in considerazione per legittimare il ruolo preponderante delle autonomie.

Il verbo "riconoscere" pensato dal Costituente, ed utilizzato, anche in riferimento all'articolo 2 della Costituzione con riguardo ai diritti dell'uomo, starebbe a significare come le autonomie locali non sarebbero frutto di una concessione dello Stato ma preesistenti ad una organizzazione di quest'ultimo.

Avrebbero caratterizzato la società antecedentemente all'ordinamento statale e, dunque, potrebbero avere la stessa valenza dei diritti inviolabili con un riconoscimento necessario e forte da parte della Costituzione. Con la conseguenza che, ove la seconda Camera non rispecchiasse la pluralità degli enti territoriali elencanti dall'art. 114 Cost., si riconoscerebbe un vizio

di legittimità della legge di revisione costituzionale per violazione del principio contenuto nell'articolo 5 Cost.⁽⁵⁸⁾.

Una trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, sarebbe dunque necessaria e giustificata ai sensi della Costituzione.

2.1.2 Difficoltà nell'applicazione della riforma del Titolo V

La concreta applicazione della riforma del Titolo V presupponeva l'intervento di altre fonti in quanto, su molti aspetti, la revisione rimetteva la decisione ad altri soggetti.

La legge dello Stato aveva maggiore rilevanza nel processo decisionale, tuttavia, l'evidenza ha mostrato diffuse resistenze da parte del legislatore statale nel dare attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale del 2001.

Numerosi punti sono rimasti privi di effettività in parti fondamentali, quali, ad esempio, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, l'effettivo grado di autonomia nella potestà legislativa regionale. Inoltre, frequentemente, l'intervento del legislatore statale, ha denotato una tendenza restia al cambiamento, creando incertezze nell'applicazione delle competenze acquisite dalle Regioni e non rispettando le innovazioni della riforma.

Le questioni avvertite come più rilevanti, su cui non si è riuscita a fare chiarezza e che hanno creato disorientamenti e dubbi interpretativi, riguardano l'eccessivo contenzioso tra Stato e Regioni su una confusa elencazione delle materie di rispettiva competenza legislativa; la mancanza di un coordinamento istituzionale tra Stato e Regioni funzionale a riportare le istanze regionali a livello di decisioni nazionali; l'assenza di una

⁵⁸ L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 147-148.

normativa transitoria che accompagnasse il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento⁽⁵⁹⁾.

Altresì, è possibile notare come la lettura del testo, offerta dalla giurisprudenza costituzionale, presenti elementi di continuità con la visione precedente la riforma del 2001.

In questa direzione, si ha la conferma nella mancata espansione della potestà legislativa regionale successiva all'inversione dell'enumerazione delle competenze tra Stato e Regioni.

L'ampliamento della potestà legislativa regionale ed il conseguente arretramento di quella statale appariva una naturale conseguenza della riforma che aveva voluto denotare un ruolo più incisivo delle Regioni.

Tuttavia le stesse soluzioni interpretative della Corte Costituzionale attenuavano la previsione di una riduzione della competenza statale e ridimensionavano quella regionale⁽⁶⁰⁾.

La mancanza di norme transitorie, che avrebbero dovuto rendere meno problematica l'entrata in vigore del nuovo regime, e la difficile interpretazione del testo inedito della Costituzione hanno portato la Corte Costituzionale a svolgere il ruolo di interprete delle disposizioni e di garante dell'attuazione della disciplina costituzionale attraverso ripetute sentenze sui nodi problematici da sciogliere.

⁵⁹ Per ulteriori precisazioni relative alle questioni più rilevanti del dibattito sulla riforma del Titolo V e la mancata applicazione delle sue previsioni si veda, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.associazionedeicostituzionalisti.it). Data pubblicazione: 05/05/2014.

⁶⁰ Per una puntuale conferma di quanto detto si veda, Corte Costituzionale, sentenza n. 370 del 2003. La Corte Costituzionale, nella sua soluzione interpretativa, ha circoscritto l'operatività della clausola di residualità di cui all'articolo 117, quarto comma. La Corte ha negato che un ambito di legislazione non riconducibile a nessuna delle materie a competenza regionale e solamente ascrivibile a quest'ultima secondo il quarto comma, fosse riconducibile alla competenza delle Regioni; ed ha rinvenuto titoli di legittimazione diversi che consentissero di riportare materie innominate alla competenza esclusiva statale ed a quella concorrente.

Se dunque, è venuta a mancare la garanzia degli interessi delle autonomie territoriali nel processo decisionale statale, sembra chiaro comprendere come, in conseguenza, non si sia attuata la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza territoriale.

La funzione della seconda Camera, alla luce della riforma del Titolo V, sarebbe consistita nell'assicurare la partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo, in modo da limitare una legislazione invasiva dello Stato nelle attribuzioni di Regioni ed enti locali, che la Costituzione garantisce ad essi.

Essendo carente un potenziamento della potestà legislativa delle entità territoriali ed una maggiore rappresentanza delle istanze locali, l'esigenza di revisionare l'assetto della seconda Camera è passata in secondo piano.

Per concludere, l'ostacolo al processo evolutivo della seconda Camera è da rinvenire nell'insuccesso della concreta applicazione della riforma del Titolo V, la quale, quando entrò in vigore, fu considerata quasi all'unanimità una spinta decisiva verso il salto di qualità ed efficienza del regionalismo italiano atteso da tempo.

Il mancato mutamento della forma di Stato, rimasto puramente sulla Carta, ha determinato l'assenza di revisione del Senato, alla luce dello stretto legame, che Mortati aveva espresso fin dai tempi della Costituente, tra seconda Camera e forma di Stato⁽⁶¹⁾.

⁶¹ C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, cit., p. 183.

2.1.3 Dibattito connesso alla mancata attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001

Si ritiene necessario aprire una breve parentesi, all'interno del capitolo, per discutere su uno dei nodi problematici relativi all'attuazione della riforma del Titolo V.

L'intento del paragrafo è di mettere in luce le vicende connesse alla mancata applicazione di un meccanismo provvisorio previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, elemento di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali.

Si vuole, altresì, riportare il dibattito della dottrina, effettuando un salto temporale (alla luce di quanto è emerso dalle indagini conoscitive successive alla mancata approvazione del tentativo di riforma costituzionale della XIV legislatura), sui benefici di una possibile attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale del 2001 e, contrariamente, sulle ragioni che sconsigliano una sua applicazione.

Prima di analizzare gli aspetti controversi e procedere con alcune riflessioni sullo stato di attuazione dell'articolo, è opportuno richiamarne, brevemente, il contenuto incentrato sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁽⁶²⁾.

⁶² Il primo comma dell'articolo recita: “ *Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”. Il secondo comma prevede: “ *Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificatamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti*”.

La peculiarità di tale disposizione, diversamente dalla precedente formulazione dell'articolo 126 della Costituzione, che conferiva alla legge la composizione e la strutturazione della Commissione parlamentare, è l'attribuzione ai regolamenti parlamentari del compito di integrazione della Commissione con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

L'articolo prevede la possibilità di un'integrazione speciale di quest'ultima e l'investitura di un rilevante potere consultivo sui progetti di legge in materia "regionale".

Difatti, il parere della Commissione integrata, se disatteso dalla Commissione referente, obbliga l'Assemblea all'approvazione assoluta dei componenti.

La previsione rimanda alle Camere l'onere di mettere in moto un procedimento che consenta una forma di partecipazione alla funzione legislativa di Regioni ed enti locali.

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V non ha garantito l'immediata applicazione dell'articolo 11 della legge costituzionale e la conseguente integrazione della Commissione parlamentare, in quanto preliminare era una riforma regolamentare, in tutti e due i rami del Parlamento, che desse attuazione al disposto costituzionale.

A tale fine le due Camere organizzavano un Comitato presieduto dal senatore Mancino per pervenire ad una serie di accordi sulla composizione della Commissione e la distribuzione dei suoi rappresentanti⁽⁶³⁾.

Il confronto all'interno del Comitato aveva permesso di raggiungere delle intese sulle nuove formulazione dei regolamenti parlamentari che avrebbero comportato la revisione della composizione e

⁶³ Il Comitato Mancino in base ad una serie di audizioni condotte con le Regioni ed i rappresentanti degli enti locali giungeva a tali accordi: 40 rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (di cui 22 destinati alle Regioni, 5 alle Provincie e 13 ai Comuni), insieme a 40 deputati e senatori.

dell'organizzazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tuttavia si è verificato un blocco nel procedimento e la decisione finale non è stata più assunta, lasciando inapplicate le disposizioni previste dall'articolo 11.

Il prezioso contributo del professore Stelio Mangiameli⁶⁴), aiuta a comprendere quali sono state le ragioni di tale interruzione.

Una motivazione del blocco, secondo Mangiameli, sarebbe da rinvenire nella “condizione storica dei rapporti tra gli organi della Regione, dopo la riforma del Titolo V”.

Elemento di tensione è stata la contrapposizione fra i Presidenti delle Giunte e dei Consigli per la nomina dei rappresentanti delle Regioni, previsti dal Comitato.

I Presidenti delle Giunte, avendo maggior peso politico, pretendevano di essere designatori di tali rappresentanti all'interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tuttavia, tale propensione evidenziava una contraddizione: Il procedimento legislativo era in capo ai Consigli Regionali mentre il processo di legittimazione dei rappresentati spettava al principio di elezione diretta del Presidente della Giunta.

Il Comitato Mancino mostrava la preferenza per una rappresentanza delle Regioni che consentisse la concertazione tra i Consigli Regionali, suscitando, dunque, le opposizioni dei Presidenti delle Giunte.

In aggiunta, è possibile rilevare una serie di ulteriori motivazioni alla mancata attuazione della disposizione.

⁶⁴ S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di) E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 111-122.

Una spiegazione fondamentale è, certamente, la consapevolezza che una sua concretizzazione avrebbe modificato vistosamente le dinamiche parlamentari e mutato il quadro del procedimento legislativo, rendendolo più articolato.

Il dibattito sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 viene messo da parte durante la XIV legislatura, in conseguenza di prospettive di riforma tese a revisionare l'assetto bicamerale paritario ed a concentrarsi su una visione più ambiziosa di istituzione di un Senato federale⁽⁶⁵⁾ che mirasse a superare la disposizione transitoria dell'articolo 11.

Il fallimento del tentativo di riforma, a seguito dell'esito negativo del *referendum* confermativo del giugno del 2006, ha fatto riaffiorare il dibattito, assopito, sulla necessità o meno di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali in supplenza della temporanea impossibilità di riformare il Senato.

Voci contrastanti si sono espresse in merito al tema dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale del 2001 nel corso della fase conclusiva dell'indagine conoscitiva, tenutasi presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato l'11 dicembre 2006, al fine di rimettere mano, con "molta prudenza"⁽⁶⁶⁾, al Titolo V della Costituzione.

Sono brevemente sintetizzati i contributi contrastanti dei due emeriti professori Vincenzo Lippolis⁽⁶⁷⁾ e Nicola Lupo⁽⁶⁸⁾, che possono riassumere le principali posizioni divergenti relative al dibattito.

⁶⁵ I progetti di legge, presentati a tal fine, sono ampiamente trattati nel paragrafo successivo dedicato alla riforma costituzionale della XIV legislatura.

⁶⁶ A tal proposito si veda, CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico, indagine conoscitiva*. Seduta dell' 11 dicembre 2006.

⁶⁷ V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare* 49, 2007, n. 1, p.61-70.

⁶⁸ N. LUPO, *Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare* 49, 2007, n. 2, p. 357-377.

Lippolis dissente dalla diffusa opinione in favore dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, sostenendo che l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali, sarebbe un "rattoppo" rispetto alla riforma del Senato, alterando in negativo la situazione, già precaria.

Il nodo da sciogliere sarebbe il superamento del bicameralismo paritario, unica possibile innovazione per la realizzazione di un totale raccordo tra Stato e Regioni e per un riassetto della forma di governo.

Porta avanti l'idea della fallacità di rimedi istituzionali che rischierebbero di creare ulteriori instabilità e complicazioni in un sistema che richiede, al contrario, di essere semplificato.

Contrariamente, Lupo ritiene l'applicazione dell'art.11 "necessaria" e "indifferibile" per il funzionamento di un sistema istituzionale "a più livelli" in prospettiva di una revisione del sistema bicamerale.

Afferma, inoltre, che i problemi rilevati da Lippolis conseguenti all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, siano parzialmente analoghi a quelli che si presenterebbero a seguito dell'istituzione di un Senato federale.

In conclusione, chiudendo la parentesi precedentemente aperta, la problematicità dell'attuazione dell'articolo 11 si lega alle difficoltà di integrazione delle Regioni e degli enti locali all'interno del Parlamento e non può prescindere dalla questione della riforma del Senato, ovvero del sistema bicamerale italiano.

2.2 Il Senato al centro della riforma costituzionale della XIV Legislatura

Nella XIV Legislatura, come previamente accennato, emerge l'esigenza di una ulteriore riforma del Titolo V, data la sua problematica attuazione.

Sono varati tre progetti di revisione costituzionale: il “Progetto Bossi”⁽⁶⁹⁾ ed il “Progetto La Loggia”⁽⁷⁰⁾ intervengono entrambi sull’articolo 117 della Costituzione, rispettivamente il primo agisce sull’inserimento della *devolution*⁽⁷¹⁾, il secondo sugli elenchi delle materie, eliminando quelle a competenza concorrente e ripartendole tra la legislazione esclusiva statale e quella residuale delle Regioni.

Il terzo progetto di revisione costituzionale, nella XIV Legislatura, ha una prospettiva molto più ambiziosa: riscrive interamente la parte II della Costituzione, andando a modificare l’assetto parlamentare, il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e la forma di governo.

Si denota una volontà di abbandono del bicameralismo paritario a favore di una struttura in cui la funzione politica di governo è demandata alla Camera dei Deputati, la sola titolare del rapporto fiduciario con l’Esecutivo ed unica soggetta al potere di scioglimento, esercitato dal Presidente della Repubblica.

Il compito di collegamento tra lo Stato centrale e le autonomie è, invece, attribuito al “Senato federale della Repubblica”.

Per quanto concerne *la composizione e la durata delle due Camere*, si possono rinvenire numerose novità:

a) Modalità di elezione: si continuerebbe a mantenere l’elezione dei senatori a suffragio universale e diretto su base regionale.

⁶⁹ Il Progetto Bossi è stato approvato in prima lettura dal Senato, il 5 dicembre del 2002, e dalla Camera il 14 aprile del 2003. Il testo è stato ufficialmente riconosciuto come A.S. 1187-B. Per analisi più dettagliate sul contenuto del progetto e le sue previsioni si veda A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in ID, *Le Regioni dopo il big bang: Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 349.

⁷⁰ Il Progetto La Loggia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, l’11 aprile 2003. Per la consultazione del testo si veda A. D’ATENA, *Le Regioni dopo il big bang: Il viaggio continua*, cit., p. 350.

⁷¹ Attribuzione di alcuni poteri precedentemente detenuti da un governo centrale ad enti regionali o locali, per quanto riguarda il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni nell’ordinamento italiano. Definizione in *L’Enciclopedia italiana*, www.treccani.it.

Il Senato non avrebbe più una durata predefinita ma sarebbe soggetto a rinnovi parziali, in quanto l'elezione avverrebbe in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale ed i senatori rimarrebbero in carica fino all'elezione del successivo.

Sarebbe prevista la partecipazione ai lavori del Senato, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, eletti dalle rispettive assemblee elettive.

Sarebbero elettori i cittadini che hanno raggiunto i diciotto anni di età; sarebbero eleggibili coloro che hanno compiuto venticinque anni e che hanno ricoperto cariche pubbliche elettive nella Regione o sono stati eletti parlamentari nella Regione o residenti nella stessa.

b) Riduzione del numero dei senatori: i senatori sarebbero duecentocinquantadue.

c) I senatori a vita non sono più previsti: i senatori in carica a vita diverrebbero deputati a vita.

Nel revisionare il procedimento legislativo, viene introdotto un criterio generale di *prevalenza monocamerale*⁽⁷²⁾.

L'idea proposta del Senato federale ha registrato un'ampia condivisione tra le forze politiche, tuttavia disattende l'impostazione contenuta tra gli obiettivi della riforma del Titolo V, ossia quella di garantire alle autonomie territoriali un effettivo ruolo nel procedimento legislativo.

⁷² La Camera dei Deputati esamina i progetti di legge nelle materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva; Il Senato federale esamina quelli di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. L'altro ramo del Parlamento può proporre modifiche ai progetti proposti, tuttavia la decisione spetta alla Camera di competenza. Per ulteriori informazioni in dettaglio riguardo il disegno di legge costituzionale (A.S. 2544), approvato in seconda deliberazione dal Senato con la maggioranza assoluta dei componenti, si veda, *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, cit., p. 10-11.

Nel testo varato, difatti, è riservato a tali soggetti un ruolo marginale, in quanto ad essi non è consentito di partecipare all'attività legislativa del Senato con diritto di voto.

Inoltre, nonostante i correttivi introdotti nella seconda Camera per creare un chiaro collegamento con le autonomie, il Senato federale conserverebbe l'impronta di una rappresentanza a livello nazionale di carattere politico.

Tale connotazione è la conseguenza del mantenimento dell'elezione diretta dei componenti del secondo ramo del Parlamento, che giustificherebbe la tendenza dei senatori a farsi portatori di istanze legate più alle forze politiche ed a voler incidere sulle scelte di indirizzo di Governo.

Il suffragio universale e diretto, previsto per entrambe le Camere, conferisce un'omogeneità nella legittimazione delle due Assemblee.

Pertanto, come la Camera dei Deputati esercita il potere di incidere sull'indirizzo politico attraverso la fiducia al Governo, lo stesso dovrebbe valere per il Senato, di medesima legittimazione popolare.

Non troverebbe, dunque, giustificazione l'esclusione della Camera Alta dal rapporto fiduciario con il Governo.

Riassumendo, l'impostazione che definisce il nuovo Senato quale sede di rappresentanza di tutta la sfera delle autonomie non è conciliabile con la modalità di elezione diretta dei suoi componenti.

Difatti, il disegno di legge, in esame, appare contraddittorio nella sua previsione di far coesistere una pari legittimazione popolare di entrambe le Camere con una loro differenziazione funzionale.

In conclusione, come fa notare Luca Castelli⁽⁷³⁾, il tentativo di superamento del bicameralismo perfetto, con tale progetto di revisione, è fallimentare.

Sottolinea, inoltre, che la proposta, conferente al Senato la potestà legislativa per le materie concorrenti, lo lega ad interessi unitari e si dimostra un “non-senso”, in quanto su tali ambiti non è possibile l’esclusione della Camera rappresentante della nazione.

Nonostante le contraddizioni, la riforma costituzionale del 2005 completa il processo parlamentare ma viene sottoposta a *referendum*, il 25 e 26 giugno del 2006.

L’esito del *referendum* popolare confermativo della legge si rivela negativo: c’è una partecipazione del 52.5% degli aventi diritto al voto, con il 61.3% dei no all’approvazione e solo il 38.7% dei si.

Il risultato è stato ampiamente discusso e variamente interpretato, ciononostante si è in grado di rilevare un dato convergente: la voce popolare ripone fiducia nella struttura della Costituzione italiana originaria, incanalando ogni prospettiva di riforma in una continuità storica⁽⁷⁴⁾.

2.3 “Il Senato federale della Repubblica” nella XV Legislatura: la cosiddetta “Bozza Violante”

Il tentativo fallito di revisione costituzionale nella XIV Legislatura, ha ingenerato dubbi e discussioni sul metodo adottato per apportare modifiche al testo della Costituzione.

⁷³ Cfr. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 252-256.

⁷⁴ G. U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2, 2006, p. 618.

Il limite, ravvisato nel progetto di riforma precedente, si esplica nella volontà di una modificazione organica dell'intera parte II della Costituzione, con l'accordo della sola maggioranza di governo⁽⁷⁵⁾.

La revisione costituzionale, secondo Costantino Mortati, dovrebbe essere utilizzata come uno strumento di manutenzione della Carta, con modifiche puntuali e circoscritte, tesa a salvaguardare i principi fondamentali e non a superarli, modificandoli⁽⁷⁶⁾.

Inoltre, una revisione approvata con la sola maggioranza tende a negare la stessa connotazione della Costituzione come patto condiviso di lunga durata, e la pone alla mercé dei contenziosi e disaccordi politici⁽⁷⁷⁾.

Quanto premesso aiuta a comprendere la predilezione del progetto di legge costituzionale n. 553-A nell'operare una modifica conforme ai valori fondamentali del testo costituzionale redatto nel 1948.

La cosiddetta "Bozza Violante", dal nome del Presidente della Prima Commissione Permanente Affari Costituzionali, Luciano Violante, si fa promotrice di un progetto riformatore di tipo "minimalista", contrapponendosi ad un trentennio di sofisticate elaborazioni "massimaliste", tese a stravolgere l'intera seconda parte della Costituzione.

La relazione della I Commissione Permanente, colloca il progetto del testo di modifica della seconda parte della Costituzione, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali, all'interno del dibattito sull'adeguamento della Carta.

Vengono alla luce due constatazioni fondamentali: da una parte, l'obiettivo di adeguamento del testo al differente contesto istituzionale

⁷⁵ G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano: Un difficile cammino*, in www.federalismi.it. Data pubblicazione: 5/03/2008.

⁷⁶ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.

⁷⁷ Cfr. E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 17, seminario 2006, Torino, Giappichelli, 2007.

dell'Italia repubblicana riconosce la validità della Costituzione del '48; dall'altra, l'ammissione di un adattamento significa prendere atto dei cambiamenti avvenuti, legittimando, pertanto, un aggiornamento⁽⁷⁸⁾.

2.3.1 Le principali novità apportate dal progetto di legge costituzionale 553-A approvato nella seduta del 17 ottobre 2007

Il progetto si è posto nell'ottica del superamento del bicameralismo paritario, differenziando le due Camere nella composizione, nella legittimazione, nel procedimento legislativo, pur avendo l'obiettivo di mantenere l'assetto bicamerale.

La trasformazione principale concerne la trasformazione del Senato in "Senato federale della Repubblica".

La rinnovata denominazione è significativa della volontà di individuare nel Senato un raccordo tra la potestà legislativa statale e quella delle autonomie territoriali, e di connotare la scelta più marcatamente federale della Repubblica.

Il progetto di metamorfosi della seconda Camera era già stato individuato nella proposta costituzionale della precedente legislatura, tuttavia, l'elemento innovativo fondamentale è l'abbandono dell'elezione a suffragio universale e diretto in favore dell'elezione di secondo grado da parte delle assemblee elettive regionali e dei consigli delle autonomie locali.

Il mantenimento di un modello elettivo diretto per il Senato federale era stato uno dei motivi di fallimento del tentativo di riforma precedente, in quanto l'idea di un Senato come Camera di rappresentanza delle autonomie

⁷⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A*, in *Dossier di documentazione del Servizio Studi*, n. 150/2, 19 ottobre 2007.

territoriali restava puramente una modifica teorica inefficace sul piano attuativo.

La Camera federale si fa, in tal modo, interprete del procedimento di formazione delle leggi mentre, alla sola Camera dei Deputati spetta la rappresentanza politica generale, data la diretta legittimazione popolare, e la responsabilità nell'essere l'unica referente del rapporto fiduciario.

L'elezione dei senatori spetta a ciascun Consiglio Regionale, tra suoi componenti, con voto limitato, per garantire la rappresentanza delle minoranze. Le modalità elettive vengono definite con legge statale.

Il numero degli eletti varia in base alla popolazione di ciascuna Regione, tuttavia si presenta un'attenuazione del criterio di proporzionalità stretta.

In particolare i Consigli Regionali eleggono dai 5 senatori, nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti, ai 12, in quelle con più di sette milioni (⁷⁹).

L'elezione di un aggiuntivo numero dei senatori spetta ai Consigli delle autonomie locali, tra cui sono eleggibili i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e Città metropolitane; il corpo elettorale, d'altro canto, è riconosciuto nel Consiglio delle autonomie locali.

I senatori sono eletti entro trenta giorni dalla prima riunione del proprio Consiglio regionale, immediatamente successiva all'elezione.

⁷⁹ Più in dettaglio: cinque senatori nelle Regioni con popolazione massima di un milione di abitanti; sette senatori nelle Regioni con più di un milione di abitanti e fino a tre milioni; nove senatori nelle Regioni dai tre ai cinque milioni di abitanti; dieci senatori nelle Regioni con più di cinque milioni di abitanti fino a sette milioni; dodici senatori nelle Regioni con più di sette milioni. In Valle D'Aosta e Molise, i Consigli Regionali eleggono un solo senatore.

Per dati ulteriori e tabelle relative all'elezione dei senatori per ciascuna Regione si veda, CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A*, cit., p. 5-6.

Analogamente alle previsioni del progetto di revisione A.S. 2544-D, il Senato non ha una definita durata ma è soggetto a rinnovi parziali contestualmente alle elezioni dei rispettivi Consigli regionali.

Ponendo l'attenzione sulla composizione del Senato federale, si propone una riduzione dei componenti della seconda Camera a centottantasei, di cui centottanta eletti nel territorio nazionale, e sei nella circoscrizione estero. Si prospetta dunque una ulteriore diminuzione dei senatori rispetto al precedente progetto.

Per quanto concerne le innovazioni in seno alla Camera dei Deputati, si rileva una riduzione nel numero dei componenti a cinquecentododici.

Un ulteriore carattere inedito del progetto di riforma riguarda l'abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo, portando dai venticinque ai diciotto anni l'età minima per essere eletto alla carica di deputato⁽⁸⁰⁾. Tale previsione ha l'obiettivo di consentire una maggiore partecipazione dei giovani alla politica e la necessità di un equilibrio dell'età di rappresentanza tra Camera e Senato federale.

L'elezione indiretta del Senato da parte dei Consigli regionali e delle autonomie locali permette ai diciottenni di far parte dell'elettorato passivo. Una mancata modifica dell'abbassamento dell'età per eleggibilità a deputato porterebbe ad una differenziazione tra l'accesso alla Camera e al Senato.

2.3.2 La riforma dell'assetto bicamerale: il profilo funzionale

Si ritiene dover trattare la nuova configurazione della funzione legislativa statale in quanto considerata come una necessaria conseguenza della scelta del superamento del bicameralismo paritario.

⁸⁰ Cfr. comma 3 dell'articolo 2 del progetto di legge costituzionale in esame in modifica del terzo comma dell'articolo 56 Cost.

Revisionare il procedimento legislativo del Parlamento è funzionale a garantire la partecipazione del nuovo Senato al processo di formazione delle leggi ed, inoltre, a rafforzare il suo peso decisionale nelle materie che interessano maggiormente il rapporto tra Stato ed autonomie territoriali.

Si è tentato di semplificare il procedimento legislativo vigente ed, allo stesso tempo, di giungere ad una più articolata formulazione dell'articolo 70 della Costituzione.

L'*articolo 7* del testo della I Commissione Permanente degli Affari Costituzionali, teso a modificare l'articolo 70 Cost., differenzia tre procedimenti legislativi⁽⁸¹⁾:

1) *Procedimento "bicamerale paritario"*: Camera e Senato esercitano collettivamente la funzione legislativa. Tale procedimento non presenta differenze con quanto affermato nell'articolo 70 della Costituzione in vigore.

I due Rami del Parlamento esaminano, in successive letture, il progetto di legge e lo approvano nel medesimo testo.

La sua applicazione è valida solo per alcune categorie di materie che incidono direttamente sulla Costituzione o definiscono, generalmente, le regole che interessano i rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

2) *Un procedimento "bicamerale a prevalenza Camera"*: i progetti di legge sono esaminati e approvati in prima lettura dalla Camera dei Deputati. Il testo viene trasmesso al Senato federale, il quale può solamente esaminarlo, entro trenta giorni dalla trasmissione, solo se è richiesto da un quinto dei suoi componenti.

⁸¹ Per precisazioni relative ai vari procedimenti legislativi proposti si veda, CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A*, cit., p. 16-20; Cfr. *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, cit., p. 9.

Qualora il Senato federale non avvii l'esame, oppure non rispetti il termine prestabilito, si intende approvato il testo della Camera.

3) *Procedimento "a prima lettura Senato"*: l'esame in prima lettura è riservato al Senato ma è valido solamente per l'approvazione di leggi che determinano i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

I progetti di legge sono individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa fra loro.

Il testo approvato dal Senato federale viene trasmesso alla Camera che ha il compito di esaminarlo in seconda lettura ed approvarlo in via definitiva.

Per modificare il testo approvato dal Senato è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Prima Assemblea.

In conclusione, l'esigenza di fornire un'articolazione più dettagliata e semplificata del procedimento legislativo, ha origine nella volontà di superamento del bicameralismo paritario.

Tuttavia un riparto di attribuzioni di competenze legislative tra le due Camere non è esente da limiti, forti critiche ed incoerenze.

Il progetto di revisione costituzionale parzialmente illustrato è stato considerato, nonostante alcuni voci discordanti⁽⁸²⁾, "complessivamente adeguato"⁽⁸³⁾ ed "il miglior progetto di revisione del Senato che sia stato preso in considerazione dalle Camere da quando [...] si è aperta la stagione delle riforme costituzionali"⁽⁸⁴⁾.

⁸² E. CHELI, *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in www.astrid-online.it, 28 gennaio 2009. Secondo Cheli, un Senato così concepito, sarebbe un'espressione mutevole nel tempo delle diverse maggioranze regionali.

⁸³ C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it. Data pubblicazione: 23/01/2008, p.21

⁸⁴ R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 393

Cionondimeno, l'instabilità del quadro politico e la chiusura anticipata della XV legislatura hanno interrotto il delicato percorso del processo revisionale.

La causa scatenante la fine del Governo, guidato da Prodi, riguarda la rassegna delle dimissioni del Ministro della Giustizia, Clemente Mastella, in virtù dei provvedimenti giudiziari fatti recapitare alla moglie ed a buona parte del corpo dirigente del partito, di cui egli era segretario. Segue l'uscita del suo schieramento dalla maggioranza parlamentare.

Tale avvenimento porta il Presidente del Consiglio ad un necessario chiarimento sulla volontà delle forze di maggioranza a proseguire l'esperienza governativa.

Prodi pone la questione di fiducia alla Camera con esito favorevole, data la consistente maggioranza, tuttavia viene rigettata al Senato.

Il Governo cade in conseguenza di una deliberazione del Parlamento con cui sancisce la rottura del rapporto fiduciario. Le dimissioni sono immediate ed obbligatorie; la gestione della crisi ricade sul Presidente della Repubblica.

Il capo dello Stato, il 6 febbraio del 2008, comunica l'estrema decisione di cessazione anticipata della Legislatura, dato l'esito negativo degli sforzi di trovare intese tra le forze politiche per una maggioranza coesa, tale da poter governare.

La sommaria trattazione della chiusura anticipata della XV Legislatura⁽⁸⁵⁾ è funzionale a rendere evidente la stretta connessione che lega il destino delle riforme istituzionali alla governabilità del Paese: il circolo vizioso che subordina ogni tentativo di riforma all'esigenza di una forte intesa politica e stabilità di governo, a sua volta resa possibile da un

⁸⁵ Per un commento sulla chiusura anticipata della XV legislatura si veda, M. TIMIANI, *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in www.forumcostituzionale.it. Data pubblicazione: 5/03/2008.

necessario adeguamento dell'ordinamento istituzionale ai continui cambiamenti politico-sociali.

Prendendo come riferimento i delicati equilibri politici del Governo di coalizione della XV Legislatura, emerge, l'estrema debolezza di tali compagini governative nella realtà frammentata del sistema partitico italiano.

Una minima alterazione, causata dall'uscita di un alleato, è sempre un evento rischioso per la vita del Governo, dunque è evidente come sia necessaria una riforma istituzionale e, nel caso specifico, una revisione della legge elettorale per garantire maggioranze nette, evitare grandi coalizioni e conferire governabilità al Paese.

CAPITOLO III

“IL SENATO DELLE AUTONOMIE”: QUALE FUTURO?

3.1 La riforma del bicameralismo nella XVI Legislatura: progetto di legge A. C. 5386

Alla luce delle precedenti prospettive di riforma - c.d. “bozza Violante” - nella XVI Legislatura⁸⁶) riemerge l’ipotesi di revisione complessiva dell’ordinamento costituzionale.

Il lavoro legislativo segue un serie di dibattiti sugli atti di indirizzo, i quali si concludono il 9 giugno 2009 alla Camera con un’approvazione di una mozione dei gruppi di maggioranza ed il 2 dicembre 2009 al Senato con l’approvazione di tre mozioni dei gruppi di maggioranza e di opposizione.

Nella mozione presentata alla Camera, individuati i temi sui quali orientare la revisione, si invita il Governo ad adottare qualsiasi iniziativa “nel pieno rispetto dell’autonomia delle Camere”.

L’esigenza di uno spirito di leale collaborazione nel confronto parlamentare, altresì, si invoca nelle mozioni approvate dal Senato.

Il dibattito, nella seconda Camera, sulla riforma del bicameralismo assume una svolta di carattere procedurale con l’assunzione di un testo unificato, su cui le forze politiche trovano un punto di incontro, elaborato dal relatore Vizzini e adottato il 18 aprile 2012.

⁸⁶ La XVI Legislatura della Repubblica Italiana, in carica dal 29 aprile 2008 al 15 marzo 2013, ha assistito alla successione di due Governi: l’esecutivo, guidato dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, dall’8 maggio 2008 al 16 novembre 2011, ed il Governo tecnico del professor Mario Monti, dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2012 (causa dimissioni anticipate del *Premier*). In tale contesto, il progetto di riforma del bicameralismo italiano perdura, pressappoco, nel corso di tutta la legislatura, trasversalmente ai due Governi.

Viene successivamente modificato dalla I Commissione del Senato ed approvato, il 29 maggio 2012, con conseguente trasmissione in Assemblea.

Tuttavia, a causa delle divergenze politiche sulle disposizioni, l'Assemblea del Senato approva, il 25 luglio 2012, un testo che si allontana dal progetto sul quale le forze parlamentari si erano accordate.

In dettaglio, si prenda, ad esempio, la questione relativa all'introduzione di un raccordo specifico con le autonomie territoriali.

Al fine di perseguire un coordinamento di queste ultime ed una maggiore rappresentanza dei loro interessi a livello nazionale, l'intento della Commissione Affari Costituzionali del Senato era l'istituzione, del tutto inedita, di una Commissione per le questioni regionali, a composizione mista (un rappresentante per ciascuna Regione o Provincia autonoma ed i senatori).

La Commissione era predisposta per funzioni consultive sui progetti di legge e rafforzata, qualora ci fosse stato un parere contrario, dall'obbligo del Senato a procedere, con voto nominale, a deliberazione dell'Assemblea.

Tale organo si sostituiva alla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'argomento si inseriva nell'incerto dibattito sul futuro della Commissione bicamerale per le questioni regionali in attuazione o meno del "discusso" art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, previamente trattato.

Nella fase di Assemblea, pertanto, il Senato aveva espunto la previsione del nuovo organo ed introdotto la partecipazione di rappresentanti delle Regioni ai lavori di tale Camera.

Il progetto di legge toccava un tema estremamente delicato ed ampiamente trattato, sin dai tempi della riforma del Titolo V del 2001, tuttavia carente

di una linea di pensiero convergente. Dunque, l'*iter* di approvazione del progetto, si arrestava⁽⁸⁷⁾.

Nei successivi paragrafi si andranno a sviluppare, in dettaglio, i propositi innovativi di riforma del bicameralismo e dell'assetto del Parlamento nella XVI Legislatura.

Si tenterà, inoltre, di evidenziare gli indirizzi di revisione in continuità con i progetti delle legislature precedenti⁽⁸⁸⁾ e quelli, invero, totalmente innovativi.

3.1.1 Il Senato federale della Repubblica: composizione

Brevemente, il progetto di legge costituzionale A. C. 5386⁽⁸⁹⁾ si inseriva nella prospettiva di un "bicameralismo non simmetrico" dal punto di vista delle funzioni legislative, in cui si prevedeva, accanto ad un procedimento legislativo paritario, uno "eventualmente monocamerale".

La riforma conservava il rapporto fiduciario di entrambe le Camere con il Governo, non avendo intenzione di revisionare l'articolo 94 Cost.

Per quanto concerneva la strutturazione degli organi, entrambe le assemblee avevano una legittimazione universale e diretta con la riserva,

⁸⁷ Per dettagli sull'*iter* di approvazione del progetto di legge A. C. 5386 si veda, *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, cit., p. 6; cfr. Servizi Studi- Dipartimento istituzioni, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale- Legislature IX – XVI in Camera dei deputati – XVII Legislatura-Dossier di documentazione*. Documentazioni e ricerche n. 26. Data pubblicazione: 11/06/2013.

⁸⁸ Si metterà a confronto il progetto di legge in questione con le corrispondenti indicazioni contenute nei tre tentativi di riforma costituzionale delle precedenti legislature: "bozza Violante" del 2007, a ritroso sino alla Bicamerale D'Alema.

⁸⁹ Si veda, Servizio Studi del Senato, *Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A)*. Dossier n. 365, giugno 2012.

per i lavori in Senato, di una partecipazione dei rappresentanti delle Regioni.

Nel corso delle fasi di esame presso il Senato, in Commissione ed in Assemblea si sono presentati profili diversi. L'intento è di riportare il testo del progetto di legge approvato, in via provvisoria, dall'Assemblea del Senato il 25 luglio 2012 e mai sottoposto ad un esame finale presso la Camera.

La configurazione strutturale data al Senato consisteva in:

a) Riduzione del numero dei parlamentari: Il numero dei Deputati veniva ridotto da seicentotrenta a cinquecentotto, di cui otto eletti nella circoscrizione estero.

Il numero dei Senatori era diminuito a duecentocinquantaquattro, dei quali quattro eletti nelle circoscrizioni estero.

Non si modificava l'art. 59 della Costituzione sui senatori a vita, tuttavia il numero minimo dei senatori per Regione veniva abbassato a sei (anziché sette). Rimaneva invariato il limite minimo di senatori per il Molise (due) e Valle d'Aosta (uno).

Diversamente, la "bozza Violante" nella XV legislatura prevedeva per la Camera cinquecentododici membri, mentre per il Senato centottantasei esclusi i senatori a vita.

Il disegno di legge costituzionale nel corso della XIV legislatura disponeva, invece, cinquecentodiciotto membri deputati e duecentocinquantaquattro senatori.

In ultimo, la Bicamerale D'Alema istituiva un numero orientativo di deputati tra i quattrocento ed i cinquecento, da determinarsi con legge e, duecento membri senatori con l'aggiunta di quelli a vita.

b) Abbassamento dell'età dell'elettorato: il requisito anagrafico dell'elettorato passivo si modificava per la Camera dei Deputati da venticinque a ventuno anni, per il Senato da quaranta a trentacinque.

Si rivedeva, inoltre, l'età richiesta per l'elettorato attivo al Senato, dai venticinque ai diciotto anni.

Immutata, al contrario, la disposizione dell'articolo 58 Cost., primo comma, la quale statuiva il mantenimento dell'elezione a suffragio universale e diretto dei senatori.

Non si contemplava, in tal modo, una composizione del Senato affidata ad elezione di secondo grado come veniva ipotizzato precedentemente.

La “bozza Violante”, difatti, abrogava l'art. 58 Cost. recante i requisiti speciali per l'elettorato attivo e passivo al Senato e proponeva un'elezione indiretta della Camera Alta, da parte dei Consigli regionali.

Contrariamente, nella XIV e XIII Legislatura, l'elezione diretta dei componenti della seconda Camera non veniva, minimamente, posta in discussione.

c) Introduzione di un raccordo specifico con le Autonomie: il Senato aveva rivisto la previsione della Commissione mista ed introdotto la possibilità di partecipazione dei rappresentanti delle Regioni ai lavori della seconda Camera⁹⁰).

Difatti, l'articolo 57, sesto comma, Cost. sottolineava la natura regionale della rappresentanza dei senatori e prevedeva la partecipazione di un rappresentante per ogni Regione ai lavori del Senato.

L'ambito dei lavori oggetto di partecipazione era definito dai regolamenti della seconda Camera, con l'unica garanzia della possibilità di esercizio del diritto di voto, da parte dei rappresentanti regionali, per le materie di legislazione concorrente o di interesse degli enti territoriali.

Il testo lasciava aperte talune questioni quali l'eventuale concorso dei rappresentanti delle Regioni alla formazione del rapporto fiduciario con il

⁹⁰ Per approfondimenti sulle previsioni relative alla composizione del Senato federale della Repubblica si veda, Servizi Studi- Dipartimento istituzioni, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale- Legislature IX – XVI*, cit.

Governo ed alla possibilità di partecipazione al voto qualora si presentasse la questione di fiducia.

Tuttavia l'elezione dei rappresentanti regionali sarebbe dovuta avvenire all'inizio di ogni legislatura regionale e la partecipazione ai lavori non conferiva loro la qualità di componenti del Senato⁽⁹¹⁾

3.1.2 Il bicameralismo "eventuale" sotto il profilo del procedimento legislativo

Tra le disposizioni sottoposte a maggior riflessione e riscrittura si ritrovano, senza dubbio, quelle relative al procedimento legislativo.

È possibile, dunque, ritenere l'esercizio della funzione legislativa come il luogo privilegiato per la riforma del bicameralismo.

Il disegno di legge prevedeva una revisione dell'articolo 72 Cost. in cui si sarebbero dovute distinguere due modalità di esercizio di potestà legislativa:

i. La forma collettiva, qualora fosse stato necessario l'esame di entrambe le Camere. Permaneva, pertanto, il vigente bicameralismo paritario e perfetto per i disegni di legge che riguardavano specifiche materie⁽⁹²⁾. (*Bicameralismo necessario*).

⁹¹ Interessanti le motivazioni addotte in merito alla questione dal senatore Divina nella seduta dell'Assemblea del Senato del 27 giugno 2012: "La soluzione, che non è la migliore ma la migliore possibile oggi, sembra essere quella che prevede un Senato federale costituito[...] da una parte eletta in modo diretto a suffragio universale e una parte di rappresentanti avulsa che deve rappresentare i territori. [...]Se accedessimo a questa soluzione avremmo vanificato il taglio dei senatori perché arriveremmo a numeri simili a quelli attuali. Si deve allora prevedere che i rappresentanti territoriali non siano senatori ma membri delle Regioni che siedono al fianco dei senatori".

⁹² La forma collettiva era prescritta per le seguenti materie: in materia costituzionale ed elettorale; le materie riguardanti le prerogative e le funzioni degli organi costituzionali e dei suoi componenti; per quelle in cui la Costituzione prevede maggioranze speciali di approvazione. Dettagli maggiori sono disponibili in, Servizio Studi del Senato, *Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A)*, cit., p. 15-16.

ii. *La forma eventuale*, per tutti gli altri disegni di legge in cui l'esame del Senato era, di fatto, eventuale. (*Bicameralismo eventuale*).

L'articolo in questione prospettava, inoltre, i criteri volti a stabilire in quale Camera iniziare l'*iter* legislativo, superando il sistema vigente, nel quale la scelta dell'Assemblea, per inaugurare i lavori, era del tutto indifferente.

L'esame dei disegni di legge avrebbe avuto inizio, nell'ipotesi di *bicameralismo necessario*, in seno alla Camera presso cui sarebbero stati presentati⁽⁹³⁾.

L'*iter* prevedeva l'avvio al Senato, solamente, se i disegni di legge vertevano su materie: a legislazione prevalentemente concorrente; relative all'ambito di applicazione dell'art. 119 della Costituzione; riguardanti una riserva di "legge della Repubblica"⁽⁹⁴⁾.

Infine, le proposte concernenti tutte le altre materie sarebbero state esaminate in prima lettura dalla Camera.

Secondo il nuovo art. 72 Cost. l'assegnazione dei singoli disegni di legge all'una e l'altra Camera sarebbe stata rimessa ad una intesa tra i Presidenti dei due rami, disciplinata dai regolamenti parlamentari con decisione insindacabile in ogni sede.

Concentrandosi sullo svolgimento dell'*iter*, nell'ipotesi del *bicameralismo eventuale*, l'esame in seno all'Assemblea non assegnataria non sarebbe stato indispensabile.

Tuttavia, sarebbe stata obbligatoria la trasmissione del disegno di legge dalla prima Camera, nella quale avrebbe avuto inizio il procedimento

⁹³ I disegni di legge proposti dai senatori sono esaminati in prima lettura al Senato; quelli dei Deputati sono sottoposti all'esame primo della Camera; le altre proposte, da parte del Governo, del Cnel, delle Regioni, di iniziativa popolare, sono esaminate nella Camera prescelta dai proponenti.

⁹⁴ Per i disegni di legge relativi a materie aventi riserva di "legge della Repubblica" si veda, Servizio Studi del Senato, *Riforma Costituzionale : Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A)*, cit., p. 17.

legislativo, all'altra. In quest'ultima, il progetto di legge sarebbe stato discusso solamente, nel caso in cui, se ne fosse deciso l'esame entro i quindici giorni dalla trasmissione.

Il progetto di ridisegnare il procedimento legislativo bicamerale era stato oggetto e punto focale di discussione nella maggior parte dei tentativi di riforma precedenti⁽⁹⁵⁾.

L'incapacità del sistema italiano di operare con efficienza e chiarezza, aveva generato "il diffuso malessere della Repubblica"⁽⁹⁶⁾ e l'esigenza, conseguente, di un costante adeguamento delle istituzioni al nuovo contesto politico-sociale, con particolare attenzione per il tema della rappresentanza delle autonomie territoriali.

Ragion per cui le previsioni di riforma si sono maggiormente incentrate su un superamento del bicameralismo perfetto, sotto il punto di vista del procedimento legislativo. Al fine, in tal modo, di garantire agli enti territoriali un maggior potere decisionale.

Ciononostante, l'instabilità politica ed i dissidi interni alle forze parlamentari in campo hanno perpetuato tale malessere ed esercitato un potere di veto a qualsiasi tipo di proposta in atto.

Nonostante gli sforzi messi in campo, l'assetto costituzionale è rimasto immutato.

La ragion d'essere della paralisi del secondo esecutivo in carica nella XVI Legislatura, guidato dal professor Mario Monti, e successivo alle dimissioni del precedente Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, è, pertanto, da ricercare nei contrasti tra i partiti politici e nel venir meno del loro appoggio al Governo tecnico.

⁹⁵ Si veda le preve proposte in merito ai tentativi di riforma del procedimento legislativo bicamerale nei precedenti due capitoli di tale elaborato.

⁹⁶ R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, (www.associazionedeicostituzionalisti.it). Data pubblicazione: 17/05/2012.

La crisi dell'esecutivo Monti si era aperta con la presa di posizione dello schieramento di Berlusconi, il Popolo della Libertà (PDL), nel rifiutare il voto al decreto di sviluppo economico, posto all'ordine del giorno. Tale atteggiamento implicava una sfiducia complessiva al Governo ed una perdita della maggioranza a sostegno di Monti.

Precedentemente il PDL non aveva mai preoccupato "il Professore" in quanto, pur non mostrandosi apertamente favorevole, non aveva mai espresso voto contrario al Governo.

Diversamente, si era sempre astenuto dando in questo modo la possibilità che quanto votato in Parlamento ottenesse, in ogni caso, la fiducia.

Essendo, dunque, estremamente ardua la sopravvivenza in tale contesto politico, Mario Monti annunciava l'8 dicembre 2012 le sue dimissioni, le quali sarebbero state presentate al Presidente della Repubblica successivamente alla votazione delle leggi di stabilità e bilancio, ritenute fondamentali per la situazione economica del Paese.

Il Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, dopo aver sentito i Presidenti dei due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione, firmava il decreto di scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e fissava la data delle future competizioni elettorali al 24-25 febbraio 2013.

Tuttavia il Governo Monti rimaneva in carica, per lo svolgimento degli affari correnti, sino all'insediamento delle nuove Camere e la nascita del nuovo Governo.

Seguirà uno dei periodi più altalenanti, dall'inizio della "Seconda Repubblica", sotto profilo legislativo e di solidità del governo.

Nondimeno, l'impegno di attuare un superamento dell'assetto costituzionale esistente sarà portato avanti anche in tale contesto, nell'ottica di un impiego della crisi come occasione, non per mortificare ulteriormente

le autonomie territoriali, ma, al contrario, per investire in una concretizzabile revisione costituzionale.

3.2 Considerazioni sul processo di revisione costituzionale avviato in apertura della XVII Legislatura

L'Italia, protagonista di una profonda crisi del sistema partitico, si è trovata priva degli strumenti di una democrazia funzionante, necessari per affrontare la più grande depressione economica e finanziaria dal dopoguerra ad oggi.

L'esigenza di una riforma delle istituzioni si è manifestata in tutta la sua urgenza negli eventi che hanno segnato la fine della XVI Legislatura e l'inizio della XVII.

Le elezioni politiche del febbraio 2013, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere della precedente esperienza legislativa, hanno visto un "non vincitore", un "non vinto" ed un consenso per una forza che si proponeva come "anti-sistema"⁽⁹⁷⁾.

La legge elettorale esistente non ha garantito le necessarie condizioni per formare un governo.

I giorni precedenti alla rielezione, a Capo di Stato, di Giorgio Napolitano ed alla nomina del Governo Letta hanno denotato la debolezza del sistema istituzionale italiano accompagnata da una crisi all'interno della coalizione di centro destra, la quale ha rischiato di perdere la sua influenza nelle decisioni per il superamento della fase di stallo sistemico.

Difatti, si era creato il pericolo di una saldatura tra la sinistra e le forze cosiddette "anti-sistema".

⁹⁷ Si veda per un commento degli avvenimenti salienti della XVI e XVII Legislatura, G. QUAGLIARIELLO, *Lettera agli italiani*, in www.nuovocentrodestra.it. Data pubblicazione: 19 febbraio 2014.

Tali avvenimenti hanno messo in evidenza l'unica via di salvezza possibile per il Paese: la riforma delle nostre istituzioni.

Si arriva, in tal modo all'istituzione del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali⁽⁹⁸⁾, nominato dal Presidente della Repubblica, il 30 marzo 2013, che elabora una Relazione finale nell'ottica di un miglioramento della funzionalità della nostra democrazia.

Ciononostante, il Gruppo di lavoro sulle riforme costituzionale non deve essere concepito come un organismo formalizzato e permanente.

L'obiettivo prefissato dal Gruppo è la formulazione di alcune proposte programmatiche senza interferire con l'attività del Parlamento o con le decisioni che spettano alle forze politiche. Proposte che possano costituire una base comune di condivisione⁽⁹⁹⁾.

La Relazione finale del Gruppo di lavoro⁽¹⁰⁰⁾, pubblicata il 12 aprile 2013, si occupa del contenuto e delle modalità della riforma costituzionale.

Si suddivide in sei capitoli: Diritti dei cittadini e partecipazione Democratica; Del metodo per le riforme costituzionali; Parlamento e Governo; Rapporto Stato-Regioni; Amministrazione della giustizia; Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento.

In tale sede ci si limiterà alla trattazione del metodo per le riforme costituzionali e la sezione Parlamento e Governo.

Quanto al metodo, il Gruppo propone di discostarsi dal procedimento previsto dall'art. 138 Cost. ed istituire una Commissione redigente mista, composta da parlamentari e non parlamentari.

⁹⁸ Il documento è consultabile sul sito del Quirinale, in www.quirinale.it.

⁹⁹ *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, in www.quirinale.it, p. 4.

¹⁰⁰ Il Gruppo sulle riforme istituzionali è composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dal Professor Luciano Violante.

È necessaria l'indicazione, tramite atti di indirizzo parlamentare, delle parti della Costituzione da revisionare e formalizzare tramite una legge costituzionale.

La Commissione mista ha il compito di redigere il testo della riforma da presentare in Parlamento, confrontandosi con le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato.

La decisione ultima spetta al Parlamento, votando articolo per articolo, tuttavia, senza la possibilità di emendare il testo redatto dalla Commissione mista.

Il procedimento si conclude con un referendum confermativo obbligatorio, distinto per singole parti omogenee⁽¹⁰¹⁾.

Per quanto concerne la sezione Parlamento e Governo, la Relazione opta per il superamento del bicameralismo paritario e simmetrico, ritenuto uno delle cause del mal funzionamento del nostro sistema istituzionale.

Propone l'esistenza di una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, identificata nel Senato delle Regioni.

La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell'indirizzo politico, gode dell'esclusività del rapporto fiduciario con il Governo ed esprime il voto definitivo sui disegni di legge.

Il Senato delle Regioni partecipa al procedimento legislativo ed include le funzioni della Conferenza Stato-Regioni. È composto da tutti i Presidenti delle Regioni e dai rispettivi rappresentanti eletti da ciascun Consiglio Regionale, in proporzione al numero degli abitanti della Regione. Si prevede, inoltre, che il Consiglio Regionale elegga, nella propria quota, uno o più sindaci⁽¹⁰²⁾.

¹⁰¹ Cfr. *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, p. 9.

¹⁰² Cfr. *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, p. 13.

In conseguenza del superamento del bicameralismo paritario si calcola il numero dei parlamentari diversamente tra Camera e Senato.

Il gruppo propone un numero di deputati pari a quattrocentottanta ed di senatori pari, complessivamente, a centoventi¹⁰³).

Per migliorare, altresì, il funzionamento delle Camere, la Relazione propone la modifica dei regolamenti delle stesse.

Le proposte riguardano entrambe le Camere, tenendo fermo il punto del superamento del bicameralismo paritario, in attesa della riforma del Senato¹⁰⁴).

In conclusione, le considerazioni espresse alla luce della pubblicazione della Relazione finale sono molteplici e diversificate con inevitabili posizioni favorevoli ed, allo stesso tempo, critiche sul punto.

Il lavoro presenta tratti comuni in continuità con le innumerevoli proposte precedenti ed insieme novità rilevanti.

Forti perplessità sono state evidenziate in conseguenza dell'istituzione della Commissione dei saggi, specialmente in relazione all'effettività di tale iniziativa.

Difatti, vengono ricalcati molti progetti, già messi agli atti negli autorevoli *dossier* presentati sulle prospettive di revisione costituzionale.

Il problema, dunque, non è scrivere e presentare nuovo materiale al riguardo, quanto quello di scegliere tra le possibilità poste sul tavolo. Questo non sarebbe compito dei saggi ma della politica.

Inoltre, un'aspra critica è indirizzata alla scelta del metodo da utilizzare per le riforme costituzionali ed al sensibile allontanamento dal

¹⁰³ Cfr. *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, p. 14.

¹⁰⁴ Per venire a conoscenza delle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere, da parte del Gruppo di lavoro si veda, *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, p. 14-16.

procedimento previsto dall'art. 138 Costituzione, al fine di velocizzare i tempi per l'approvazione delle riforme.

Si trova, in questo, un dubbio di incostituzionalità della previsione, in quanto risulta evidente l'intento di portare, nel Parlamento, una proposta da far accettare quasi a scatola chiusa, in tempi brevissimi, evitando il confronto tra maggioranza e opposizione e giustificando la validità del procedimento in quanto prodotto dell'imparzialità del sapere tecnico. "Si vorrebbe vestire di neutralità la scelta più politica di tutte: riformare la Costituzione"⁽¹⁰⁵⁾.

3.2.1 Dichiarazioni programmatiche del Governo Letta (28 aprile 2013-22 febbraio 2014)

Un'apparente stabilizzazione del contesto politico, successivamente alle elezioni del febbraio 2013 ed al rinnovo della carica della Presidenza della Repubblica, in favore di Napolitano, sembra essere la nomina del Governo Letta.

Il programma di partenza è ampio: due i discorsi rilevanti, pronunciati dal *Premier*, che possono essere considerati dichiarazioni programmatiche e di indirizzo dei lavori del nuovo Governo in materia di riforme costituzionali.

In primo luogo, il discorso di insediamento a seguito del voto di fiducia del 29 aprile 2013⁽¹⁰⁶⁾, ispirato alla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali.

¹⁰⁵ Per un commento critico sull'iniziativa dell'istituzione del Comitato dei Saggi e la pubblicazione della Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali si veda, M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in www.costituzionalismo.it, n. 1. Data pubblicazione: 11/06/2013.

¹⁰⁶ Il testo del discorso pronunciato alla Camere dal Presidente del Consiglio Letta può essere letto sul sito internet del governo, in www.governo.it.

Si intende superare il bicameralismo paritario per snellire il processo istituzionale ed evitare intoppi, precedentemente, sperimentati.

L'intento è di affidare alla sola Camera dei Deputati il compito di conferire e revocare la fiducia al Governo.

Si vuole istituire un Senato delle Regioni e delle autonomie con competenze differenziate rispetto alla prima Camera, al fine di integrare lo Stato con le entità territoriali, perfezionando la riforma del Titolo V a seguito di una inequivocabile ripartizione delle competenze tra i vari livelli di Governo.

Per quanto riguarda il piano del metodo, Letta propone una Convenzione a composizione mista che possa elaborare una proposta di riforma, precedente al coinvolgimento parlamentare.

Il Presidente del Consiglio fissa un termine di diciotto mesi entro il quale si dovranno svolgere i lavori, altrimenti saranno rassegnate le dimissioni.

In secondo luogo, nell'intervento in occasione del dibattito sulle riforme, seguito dall'approvazione delle mozioni che hanno dato avvio al procedimento di revisione, il 29 maggio 2013, Letta si sofferma maggiormente sulle proposte di merito quali la riduzione del numero dei parlamentari; fine del bicameralismo paritario; rapporto di fiducia attribuito alla sola Camera dei Deputati; Senato delle autonomie e delle Regioni.

Annuncia l'istituzione di una Commissione di esperti per esprimere un contributo tecnico al processo di revisione costituzionale.

3.2.2 *Approvazione del disegno di legge costituzionale del 5 giugno 2013: “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale”*

L'avvio del processo di revisione costituzionale è formalizzato con l'approvazione di tre mozioni presentate dai diversi gruppi parlamentari delle due Camere, il 29 maggio 2013.

Alla luce di tali mozioni il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge costituzionale del 5 giugno 2013⁽¹⁰⁷⁾.

Si ritiene utile riportare i progetti di articoli più rilevanti ai fini dell'analisi sulle modalità di revisione costituzionale.

Con l'*articolo 1* del ddl si istituisce il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali (20 senatori e 20 deputati, nominati dai Presidenti delle Camere tra i membri delle Commissioni Affari Costituzionali delle due Camere).

L'*articolo 2* specifica il compito del Comitato bicamerale, di esaminare i progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione. Stabilisce, inoltre, le modalità di svolgimento dei lavori del Comitato.

I successivi articoli (*art.3- 5*) disciplinano rispettivamente, la fase di discussione in Assemblea con il limite di diciotto mesi dalla prima seduta del Comitato e le modalità di richiesta del *referendum* costituzionale.

In contemporanea all'approvazione del disegno di legge, viene nominata una Commissione per le riforme costituzionali ed un Comitato per la redazione del rapporto finale, con il compito consultivo, al fine di affiancare il Governo sia nella fase preliminare sia durante il procedimento speciale di revisione costituzionale⁽¹⁰⁸⁾.

¹⁰⁷ Per approfondimenti sul disegno di legge costituzionale presentato è possibile visualizzare il testo sul sito del Governo, in www.governo.it.

¹⁰⁸ Sulla materia trattata si veda, M. DOGLIANI; F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale(e sui presupposti della sopravvivenza del*

L'obiettivo di perseguire i lavori proposti, entro i diciotto mesi, incentiva il Governo ad investire in un progetto di deroga dell'articolo 138 della Costituzione, disciplinando le modalità di modifica della stessa Carta Costituzionale.

Difatti, in base a tale deroga le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, avrebbero potuto lavorare insieme in prima lettura, riducendo la tempistica dell'*iter* legislativo, semplificando il procedimento di revisione costituzionale e rendendo realizzabili le auspiccate riforme istituzionali.

Tuttavia, sulla terza lettura del disegno di legge costituzionale di deroga all'articolo 138 Cost., vengono alla luce dissensi di carattere politico: lo schieramento di destra, il Popolo della Libertà, si divide ed ogni tentativo di mediazione è vanificato.

Se una sessantina di parlamentari, favorevoli alle riforme, va a comporre il Nuovo Centro destra, guidato da Angelino Alfano, c'è, allo stesso tempo, il passaggio all'opposizione della rifondata Forza Italia, guidata da Berlusconi. Si modificano, pertanto, gli equilibri parlamentari.

In ragione della mutata configurazione politica in Parlamento, l'esecutivo è costretto a rinunciare alla deroga all'articolo 138 Cost., mantenendo immutato il procedimento ordinario, più lungo.

Di conseguenza, la possibilità di realizzare i lavori per le altre riforme si restringe, anche per ragioni di tempistica.

Il Governo mette in cantiere diversi disegni di legge, tuttavia questi ultimi sono destinati a rimanere incompiuti in ragione del nuovo riassetto dell'equilibrio politico italiano.

Matteo Renzi, invero, ottiene dalle primarie del Partito Democratico la legittimazione ad esserne Segretario ed, all'interno dello schieramento

stesso, avvengono delle radicali innovazioni, le quali portano alla richiesta di sfiducia al Governo in carica. Sfiduciato, il 14 febbraio 2014, Letta si reca dal Presidente della Repubblica per rassegnare le dimissioni irrevocabili.

3.3 L'insediamento del Governo Renzi

La rapida fase di passaggio dal Governo Letta alla Presidenza del Consiglio di Matteo Renzi, avvenuta in poco più di una settimana, pone non pochi interrogativi e dubbi sulla formazione del nuovo assetto governativo, privo di una chiara legittimazione popolare.

Difatti, appaiono alcune eccezioni nel processo di costituzione del nuovo Governo, le quali lasciano intravedere il quadro fortemente mutato dell'ordinamento istituzionale italiano, con differenti priorità e nuovi protagonisti nella compagine politica.

Tali novità potrebbero essere legate all'evidente crisi della rappresentanza parlamentare ed alla conseguente rilevanza assunta dalle cariche, a livello territoriale e locale¹⁰⁹).

Il conferimento dell'incarico di Primo Ministro al Sindaco di Firenze apre, altresì, la fase di ricerca di linee programmatiche di indirizzo, convergenti tra le forze alleate al Governo, al fine di siglare un'intesa duratura fino alla conclusione naturale delle Camere, nel 2018.

Renzi prospetta, fin dal principio, l'esigenza inderogabile di riforme istituzionali affiancate dalla realizzazione di una nuova legge elettorale, al

¹⁰⁹ Su tali considerazioni si veda, G. M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche critica*, in *Osservatorio Costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, febbraio 2014.

fine di garantire, al vincitore delle future elezioni, l'efficienza e la stabilità politica per poter governare il paese in modo responsabile⁽¹¹⁰⁾.

Lasciando ad altra sede il dibattito delle forze politiche sulla riforma di una più adeguata legge elettorale, ritenuta necessaria ed improcrastinabile, l'intento è di focalizzare l'attenzione sul disegno di legge n. 1429 presentato dall'esecutivo presso il Senato in prima lettura, l'8 aprile 2014.

Il progetto di legge è stato oggetto di un esame approfondito da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato, che ha preso spunto dai pareri tecnici e dibattiti precedenti.

Si è giunti all'approvazione di un testo, in continuità con la proposta presentata nel mese di aprile, tuttavia, non privo di una serie di modifiche che saranno oggetto di futuri esami da parte delle Aule.

3.3.1 La riforma costituzionale: "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"

Il disegno di legge costituzionale n. 1429, come modificato dall'approvazione della Commissione, prevede, a grandi linee, la trasformazione del Senato nella sua composizione numerica, nelle modalità di elezione, nella soppressione dell'istituto della fiducia tra Senato e Governo e nella potestà legislativa differenziata⁽¹¹¹⁾.

¹¹⁰ Cfr. I. NICOTRA, *Governo Renzi direzione Italicum?*, in www.federalismi.it. Data pubblicazione: 26/02/2014.

¹¹¹ Per il testo dettagliato del disegno di legge, con i relativi commenti alle proposte di articoli in modifica della Costituzione, si veda Dossier n. 155, *La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della I Commissione)*. Edizione provvisoria, luglio 2014.

Nella sezione relativa alla *trasformazione del Senato ed il superamento del bicameralismo paritario*, l'*articolo 1* del disegno modifica l'art.55 Cost. sancendo il passaggio da un sistema di bicameralismo paritario ad uno differenziato.

Il Parlamento mantiene la sua natura bicamerale ma le due Camere assumono funzioni e composizione diverse: la Camera dei Deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo, dell'indirizzo politico ed, inoltre, ciascun suo membro rappresenta la Nazione.

Diversamente, al Senato è riservata la rappresentanza delle Istituzioni territoriali. La Camera Alta è elettiva in secondo grado.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune nei casi stabiliti dalla legge.

Si riconferma la denominazione del "Senato della Repubblica", contrariamente alla proposta originaria che vedeva la predilezione per la connotazione di "Senato delle Autonomie". Si mantiene, dunque, il nome dato in Costituente, pur se con differenze sostanziali nella configurazione dell'assemblea.

Relativamente alla *composizione ed elezione del Senato* si evidenziano rilevanti modifiche rispetto alla strutturazione originaria.

L'*articolo 2* del ddl in modifica dell'art. 57 Cost. prevede un numero di senatori pari a cento⁽¹¹²⁾.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni avviene in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione con il limite minimo di due Senatori per ognuna.

¹¹² Il numero complessivo dei cento senatori è ripartito in tal modo: 74 senatori sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, fra i loro componenti; 21 sono eletti dai Consigli Regionali tra i Sindaci dei Comuni della Regione; 5 sono nominati dal Presidente della Repubblica per alti meriti in campo sociale, artistico, letterario, scientifico e durano in carica sette anni senza la possibilità di rinnovamento della nomina.

L'*articolo 4* modifica l'art. 60 Cost. sulla durata delle Camere, prevedendo l'elezione, per cinque anni, per la sola Camera dei Deputati, in quanto, per il Senato viene predisposto un rinnovo "parziale" e "continuo" a seconda della scadenza delle cariche delle sue varie componenti: la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi territoriali che li hanno eletti.

In merito alla *partecipazione del Senato nel procedimento legislativo*, sono previste le *leggi bicamerali*, per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere. L'elenco delle materie che richiedono l'approvazione di entrambe i rami del Parlamento è ampiamente trattato nel testo dell'*articolo 10* del disegno di legge in modifica dell'art.70 Cost.

Tutte le altre leggi sono approvate dalla Camera dei Deputati, mentre il Senato è meramente un organo di seconda lettura e promotore di eventuali modifiche.

La trasmissione del disegno di legge al Senato è obbligatoria, tuttavia, l'esame avviene, solamente, quando un terzo dei suoi componenti lo richieda entro trenta giorni dalla trasmissione da parte della Camera dei Deputati.

Effettuata la richiesta, il Senato può presentare proposte di modifica entro i successivi trenta giorni e la Camera vi delibera entro i seguenti venti giorni.

Vi sono alcune materie di forte rilevanza territoriale⁽¹¹³⁾ in cui le proposte del Senato possono essere non approvate dalla Camera solo con maggioranza assoluta dei suoi membri.

¹¹³ Tali materie sono: ordinamento di Roma Capitale; governo del territorio e protezione civile; utilizzo della clausola di supremazia da parte dello Stato; delega della potestà regolamentare alle Regioni; accordi tra Regioni e Stati esteri; coordinamento di Stato e Regioni in materia di immigrazione; ordine pubblico e sicurezza; tutela dei beni

Qualora si andassero a cumulare i tempi previsti per l'intero processo legislativo ordinario, si valuterebbe un lasso temporale non superiore ai sessanta giorni, successivo alla prima approvazione della Camera. La durata del procedimento sarebbe, pertanto, fortemente ridotta.

Si ritiene opportuno fare un breve cenno alla modifica del Titolo V della Costituzione, prevista nel disegno di legge costituzionale.

La composizione e le funzioni del Senato rinnovato sono strettamente connesse alla volontà di integrazione delle autonomie territoriali nelle politiche legislative.

Sembra chiaro, dunque, l'intento di un processo di revisione del Titolo V in parallelo con la riforma del bicameralismo italiano.

L'inedito ruolo del Senato nel procedimento legislativo, la possibilità ad esso attribuita di proporre modifiche sui disegni di legge approvati dalla Camere, e la facoltà di avere più incidenza negli ambiti maggiormente connessi agli enti territoriali, rendono più efficienti i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali e necessitano di un criterio di riparto di competenze tra Stato e Regioni più chiaro e definito.

Il disegno di legge prevede, difatti, all'*articolo 30* una revisione del riparto delle competenze legislative, al fine di evitare le conflittualità e le incertezze che si sono manifestate a seguito della revisione del 2001.

In sintesi, relativamente alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, viene abrogata la legislazione concorrente. Inoltre viene arricchito e maggiormente definito l'elenco delle materie a competenza esclusiva statale.

Permane la potestà legislativa residuale alle Regioni, in tutte le materie non espressamente ricomprese nella legislazione statale esclusiva.

culturali; rapporti finanziari con gli enti territoriali; esercizio dei poteri sostitutivi del Governo; distacco di Comuni dalla Regione.

In conclusione, come già precedentemente menzionato, il disegno di legge costituzionale discusso è stato approvato lo scorso 8 agosto, in prima lettura, dal Senato.

Il prossimo passaggio sarà la trasmissione, in seconda lettura, alla Camera dei Deputati, inaugurando la cosiddetta “navetta” tra le due Assemblee.

Difatti, la Costituzione prevede un procedimento rafforzato di modifica per le riforme che toccano ambiti costituzionali, ai sensi dell’articolo 138 Cost.

Tuttavia, il cammino, che porterà all’approvazione definitiva del disegno di legge è tutt’altro che rapido e privo di ostacoli.

Il progetto di riforma, potrebbe essere completamente modificato in seno alla Camera. Seguirà, pertanto, il complesso *iter* per i disegni di legge di modifica costituzionale previsto dall’art.138 Cost.

3.3.2 La priorità delle riforme istituzionali: soluzioni indispensabili

Sebbene un’intesa, pressoché unanime, sul superamento del bicameralismo paritario ed indifferenziato, sembra ormai da tempo essersi consolidata, allorché sia quasi impossibile trovare argomenti validi tesi a difendere il mantenimento dello *status quo*, continuano a permanere posizioni minoritarie a favore del sistema vigente, del monocameralismo e si rilevano critiche che ritengono tale riforma una mera sovrastruttura, volta ad allontanare l’attenzione da problematiche ben più urgenti.

Il disegno di legge ultimo, se pur approvato in prima lettura dal Senato e forte dell’appoggio di una consistente maggioranza governativa, non è esente, dunque, da visioni contrarie.

I pareri si articolano maggiormente sulle modalità attraverso le quali attuare la revisione costituzionale, non riuscendo a pervenire ad una visione

condivisa da tutte le forze politiche in campo e, contemporaneamente, dall'opinione pubblica.

Sostenuta l'idea di una seconda Camera a carattere prevalentemente territoriale, quest'ultima può essere strutturata in modi diversi.

Oltre all'ipotesi, contenuta nel testo approvato, di una Camera formata da Consigli Regionali sulla base del modello austriaco, continuano ad essere prospettate molte altre proposte in riferimento a soluzioni comparatistiche con altri Stati.

Anche relativamente alla ripartizione dei poteri, una volta stabilita la differenziazione della funzione legislativa tra le due Camere, emerge, sempre, una complessità di posizioni.

Analizzando il quadro politico, nel quale si anima il dibattito sulle riforme istituzionali, si evidenziano delle critiche che gli oppositori al progetto portano avanti, ai fini prettamente propagandistici¹¹⁴).

Tra le opinioni è emersa l'idea di una deriva autoritaria dell'ordinamento istituzionale italiano in conseguenza alle prospettive di revisione costituzionale.

Allo stesso tempo, perdurano le preoccupazioni, sui tempi e le modalità di riforma, provenienti dagli economisti.

Nell'editoriale pubblicato sul Corriere della Sera del 2 agosto 2014, Alberto Alesina mostra una chiara posizione contraria alla scelta del Governo Renzi di dare priorità alle modifiche istituzionali rispetto alle riforme di carattere economico, le quali non possono essere ulteriormente procrastinate a fronte dei vincoli posti dall'Unione Europea.

Tuttavia, il problema principale, il quale rende il dibattito sul superamento del bicameralismo paritario e la revisione costituzionale così prioritario e sofferto, è che la possibilità di un'attuazione concreta di

¹¹⁴ Tesi portata avanti da, S. CECCANTI, *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *www.federalismi.it*. Data pubblicazione: 30/07/2014.

riforme di ogni tipo necessita di una coesione politica rilevante tra le forze sia a livello nazionale, sia a livello territoriale.

Pertanto, si evince la priorità delle riforme istituzionali che possano consentire il raggiungimento di tale intesa e cooperazione politica⁽¹¹⁵⁾.

La riforma costituzionale sul bicameralismo costituisce, dunque, il perno sul quale far leva per superare lo stallo istituzionale del nostro ordinamento.

Un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, così proposto, sarebbe una delle soluzioni ai problemi dello Stato⁽¹¹⁶⁾.

Un organo legislativo che sia sede di rappresentanza nazionale (Camera dei Deputati) e, allo stesso tempo, sede di rappresentanza territoriale (“Senato della Repubblica”) diviene un centro di raccordo tra le necessità della nazione e degli enti territoriali, facendosi promotore di tutti gli interessi a qualsiasi livello, garantendo stabilità al sistema e consentendo l’approvazione di leggi indispensabili per la sopravvivenza del nostro Paese.

¹¹⁵ Tesi sostenuta da A. M. POGGI, docente ordinario di Istituzione di Diritto pubblico, Università di Torino. Si veda A. M. POGGI, *I “tempi” e le “priorità” delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in www.federalismi.it. Data pubblicazione: 06/08/2014.

¹¹⁶ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. Data pubblicazione: 2/05/2014.

CONCLUSIONI

L'intento iniziale del lavoro era quello di mettere in evidenza il dibattito sulla riforma del Senato della Repubblica che caratterizza la storia italiana sin dagli anni sessanta e che trascende le circostanze storico-politiche.

Il tema rilevatosi trasversale alle legislature dell'ordinamento repubblicano, specie dalla fine degli anni ottanta ed inizio anni novanta in poi, ancora oggi persistente, lo sarà finché non si concretizzeranno le prospettive di approdo, ormai inequivocabilmente delineate.

Dopo la presentazione di un iniziale *excursus* storico sulle origini del bicameralismo, sulle giustificazioni della sua scelta, sostenute, altresì, da un confronto comparativo con la visione unicamerale alternativa e non meno rilevante, ci si è soffermati sulla connotazione della seconda Camera in seno ai lavori dell'Assemblea Costituente.

In particolare, si è voluta mettere in risalto la visione, considerata erroneamente recente, di una Camera di rappresentanza delle Regioni, quale fenomeno che affonda le sue radici fin dall'individuazione del modello istituzionale attraverso il quale configurare il nuovo ordinamento repubblicano: è stata la sua connotazione precisa ad essere problematica, soprattutto per l'avversione all'idea di uno Stato Federale, riscontrata nel periodo dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea.

Sono stati esaminati, inoltre, gli esiti negativi dei tentativi di trasformazione del Senato della Repubblica, così come configurato definitivamente in Costituzione al termine dei lavori, in Camera delle Regioni.

Successivamente, si sono scorse le principali prospettive evolutive sulle funzioni e sulla composizione della seconda Camera in conseguenza alle trasformazioni, avvenute nella forma di Stato, con l'approvazione della

legge costituzionale n. 3 del 2001 in modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione: essendo manifesto lo stretto nesso tra seconda Camera e forma di Stato si è sentita l'esigenza di una concezione di un ramo del Parlamento che potesse rappresentare la nuova strutturazione policentrica data alla Repubblica.

Nel dettaglio, è stata aperta una breve e sommaria parentesi sul dibattito connesso alla mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale previamente citata, dando spazio alle posizioni di autorevoli figure in merito alla questione.

Infine, si sono voluti esaminare i progetti più recenti di riforma del Senato e del sistema bicamerale italiano nelle ultime legislature, rispettivamente la XVI e la corrente XVII.

Non è mancata, in conclusione, una riflessione sullo stato attuale del dibattito politico relativo ai dubbi e le perplessità sulle linee programmatiche e gli impegni assunti dal Governo in carica.

Nello specifico, si è proposta la visione concernente la priorità delle riforme istituzionali, rispetto ad altre urgenze esistenti, al fine di consentire il raggiungimento di una coesione politica forte, necessaria alla concreta attuazione di revisioni di ogni tipo.

Con questo lavoro si intende fornire qualche piccolo strumento ulteriore per orientarsi nel dibattito sulla revisione del sistema bicamerale e della seconda Camera del Parlamento, uno degli aspetti più controversi e discussi nell'ambito delle riforme istituzionali.

Si è tentato di rimanere il più possibile ancorati ad una ricostruzione obiettiva delle differenti proposte presentate durante le legislature.

Ci si è limitati a riportare i contenuti dei disegni di legge rilevanti ai fini dell'analisi, cercando, inoltre, di conferire un ordine logico e temporale alle tappe salienti del dibattito e mettendo, talvolta, a confronto le

disposizioni e le soluzioni prospettate, al fine di avere una visione più chiara d'insieme.

Non si è voluto, in alcun modo, conferire un giudizio di merito a favore di una proposta o dell'altra; oppure esprimere considerazioni di carattere politico sul tema; si sono evitate consciamente visioni di parte e riferimenti agli schieramenti partitici, al fine di rimanere fedeli all'obiettivo di imparzialità.

Lungi dal voler ricercare le responsabilità dello stallo istituzionale in cui ristagna il nostro ordinamento, ciò che si evince dall'elaborato è la constatazione di una comune consapevolezza sulla necessità di una riforma costituzionale tesa al superamento del bicameralismo paritario e perfetto ed, alla garanzia di un organo legislativo, volto alla rappresentanza di tutti gli interessi, nel quale “organizzare armonicamente un'unità delle diversità”⁽¹¹⁷⁾, realizzando il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Un Parlamento, così concepito, consentirebbe l'approvazione di un sistema normativo essenziale per aggiornare l'assetto fondamentale dello Stato ed adeguarlo ai rapidi cambiamenti istituzionali, politici e sociali di cui siamo, attualmente, spettatori.

¹¹⁷ G. C. DE MARTIN, *La prospettiva delle autonomie sul nuovo volto dello Stato*, in *Scritti in onore di Guido Carli*, Milano, Il sole 24 ore libri, 1995, p. 270.

ALLEGATI

il Senato della Repubblica, l'8 agosto 2014, ha approvato, in sede di prima deliberazione, il seguente disegno di legge costituzionale n. 1429, d'iniziativa del Governo:

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

CAPO I

MODIFICHE AL TITOLO I DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Art. 1.

(Funzioni delle Camere)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. -- Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

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. Concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione

degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

Art. 2.

(Composizione ed elezione del Senato della Repubblica)

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. --- 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 tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna

delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

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.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti.

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».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 59 della Costituzione)

1. All'articolo 59 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«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».

Art. 4.

(Durata della Camera dei deputati)

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 60. -- La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

Art. 5.

(Modifica all'articolo 63 della Costituzione)

1. All'articolo 63 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«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».

Art. 6.

(Modifiche all'articolo 64 della Costituzione)

1. All'articolo 64 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari»;

b) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono»;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni».

Art. 7.

(Titoli di ammissione dei componenti del Senato della Repubblica)

1. All'articolo 66 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati»;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Il Senato della Repubblica giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato della

Repubblica da parte del suo Presidente».

Art. 8.

(Vincolo di mandato)

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. -- I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato».

Art. 9.

(Indennità parlamentare)

1. All'articolo 69 della Costituzione, le parole: «del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

Art. 10.

(Procedimento legislativo)

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. -- La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

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 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.

Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

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. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati».

Art. 11.

(Iniziativa legislativa)

1. All'articolo 71 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«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»;

b) al secondo comma, la parola: «cinquantamila» è sostituita dalla seguente: «centocinquantamila» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «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»;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum 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».

Art. 12.

(Modifica dell'articolo 72 della Costituzione)

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 72. -- 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, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

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 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. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

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.

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, terzo comma.

Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare 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 votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui

all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà».

Art. 13.

(Modifiche agli articoli 73 e 134 della Costituzione)

1. All'articolo 73 della Costituzione, il primo comma è sostituito dai seguenti:

«Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

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 terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. 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».

2. All'articolo 134 della Costituzione, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

«La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 73, secondo comma».

Art. 14.

(Modifica dell'articolo 74 della Costituzione)

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 74. -- Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni.

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 la legge o le specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata».

Art. 15.

(Modifica dell'articolo 75 della Costituzione)

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 75. -- È indetto *referendum* 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 *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti gli elettori.

La proposta soggetta a *referendum* 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 *referendum*».

Art. 16.

(Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza)

1. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «disposta con legge»;

b) al secondo comma, le parole: «alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si

riuniscono» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce»;

c) al terzo comma, secondo periodo, le parole: «Le Camere possono» sono sostituite dalle seguenti: «La legge può» e le parole: «con legge» sono soppresse;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma; 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, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.

Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto».

Art. 17.

(Deliberazione dello stato di guerra)

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 78. -- La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari».

Art. 18.

(Leggi di amnistia e indulto)

1. All'articolo 79, primo comma, della Costituzione, le parole: «di ciascuna Camera,» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati,».

Art. 19.

(Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)

1. All'articolo 80 della Costituzione, le parole: «Le Camere autorizzano» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati autorizza» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere».

Art. 20.

(Inchieste parlamentari)

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. -- 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.

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».

CAPO II

**MODIFICHE AL TITOLO II
DELLA PARTE II
DELLA COSTITUZIONE**

Art. 21.

(Modifiche all'articolo 83 della Costituzione in materia di delegati regionali e di quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 83 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo comma è abrogato;

b) al terzo comma, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dopo l'ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta».

Art. 22.

(Disposizioni in tema di elezione del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 85 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, le parole: «e i delegati regionali,» sono soppresse e dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente delle Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune»;

b) al terzo comma, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Se la Camera dei deputati è sciolta, o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione della Camera nuova».

Art. 23.

(Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 86 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «del Senato» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «il Presidente della Camera dei deputati indice» sono sostituite dalle seguenti: «il Presidente del Senato indice», le parole: «le Camere sono sciolte» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati è sciolta» e la parola: «loro» è sostituita dalla seguente: «sua».

Art. 24.

(Scioglimento della Camera dei deputati)

1. All'articolo 88 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente: «Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati».

CAPO III

MODIFICHE AL TITOLO III DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Art. 25.

(Fiducia al Governo)

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle due Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia» sono sostituite dalle seguenti: «La fiducia è accordata o revocata»;

c) al terzo comma, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «innanzi alla Camera dei deputati»;

d) al quarto comma, le parole: «di una o d'entrambe le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

e) al quinto comma, dopo la parola: «Camera» sono inserite le seguenti: «dei deputati».

Art. 26.

(Modifica all'articolo 96 della Costituzione)

1. All'articolo 96 della Costituzione, le parole: «del Senato della Repubblica o» sono soppresse.

Art. 27.

(Soppressione del CNEL)

1. L'articolo 99 della Costituzione è abrogato.

CAPO IV

MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Art. 28.

(Abolizione delle Province)

1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «dalle Province,» sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: «le Province,» sono soppresse.

Art. 29.

(Modifica all'articolo 116 della Costituzione)

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

Art. 30.

(Modifica dell'articolo 117 della Costituzione)

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. -- La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della

promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

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 dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e

promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

Art. 31.

(Modifiche all'articolo 118 della Costituzione)

1. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, la parola: «Province,» è soppressa;

b) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»;

c) al secondo comma, le parole: «, le Province» sono soppresse;

d) al terzo comma, le parole: «nella materia della tutela dei beni culturali» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici»;

e) al quarto comma, la parola: «, Province» è soppressa.

Art. 32.

(Modifica dell'articolo 119 della Costituzione)

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 119. -- I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli

economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Art. 33.

(Modifica all'articolo 120 della Costituzione)

1. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, dopo le parole: «Il Governo» sono inserite le seguenti: «, acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e stabilisce i 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».

Art. 34.

(Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

1. All'articolo 122, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione».

Art. 35.

(Suppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali)

1. All'articolo 126, primo comma, della Costituzione, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Il decreto è adottato previo parere del Senato della Repubblica».

CAPO V

MODIFICHE AL TITOLO VI DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Art. 36.

(Elezioni dei giudici della Corte costituzionale)

1. All'articolo 135 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della

Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica»;

b) al settimo comma, la parola: «senatore» è sostituita dalla seguente: «deputato».

CAPO VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 37.

(Disposizioni consequenziali e di coordinamento)

1. All'articolo 48, terzo comma, della Costituzione, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

2. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

3. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 61. -- 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 sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente».

4. All'articolo 62 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

5. All'articolo 73, secondo comma, della Costituzione, le parole: «Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano» sono sostituite dalle seguenti: «Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara».

6. All'articolo 81 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati» e la parola: «rispettivi» è sostituita dalla seguente: «suoi»;

b) al quarto comma, le parole: «Le Camere ogni anno approvano» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati ogni anno approva»;

c) al sesto comma, le parole: «di ciascuna Camera,» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati,».

7. All'articolo 87 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo comma, le parole: «delle nuove Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della nuova Camera dei deputati»;

b) all'ottavo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati. Ratifica i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, previa l'autorizzazione di entrambe le Camere»;

c) al nono comma, le parole: «dalle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «dalla Camera dei deputati».

8. La rubrica del titolo V della parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni».

9. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, le parole: «, delle Province» sono soppresse.

10. All'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

11. All'articolo 122, secondo comma, della Costituzione, le parole: «ad una delle Camere del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

12. All'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, le parole: «della Provincia o delle Province interessate e» sono soppresse e le parole: «Province e Comuni,» sono sostituite dalle seguenti: «i Comuni,».

13. All'articolo 133 della Costituzione, il primo comma è abrogato.

Art. 38.

(Disposizioni transitorie)

1. In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

2. Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento,

anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1.

3. Nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.

4. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato della Repubblica ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al periodo precedente si svolgano anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale.

6. La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 4.

7. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica.

8. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi,

in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale.

9. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 36 della presente legge costituzionale, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune, le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

10. Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale.

11. Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.

12. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

Art. 39.

(Disposizioni finali)

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Presidente del

Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

2. Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali.

3. Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni

organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi.

4. Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

5. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, 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 presente 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.

6. I senatori della Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento. In sede di prima applicazione ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

Art. 40.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere,

salvo quelle previste dagli articoli 27,
34, 38, comma 7, e 39, commi 1, 2, 3 e

4, che sono di immediata applicazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BARBERA, A., FUSARO, C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2012.

BARBERA, A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, Milano, Giuffrè, 1981.

BIN, R., *La “leale collaborazione” tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2007.

C. MORTATI, *Discorso all’Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977.

CALANDRA, P., *Il bicameralismo “snellito” della Commissione Bozzi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l’Assemblea*, Dossier di documentazione del Servizio Studi, n. 150/2, 19 ottobre 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico, indagine conoscitiva*, seduta dell’ 11 dicembre 2006.

CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della commissione parlamentare per le riforme istituzionali*. Doc. XVI-bis, n. 3, IX legislatura, I, 29 gennaio 1985.

CANNARSA, S., *Dal fascismo alla Repubblica: Il Senato, agonia, morte e rinascita*, Roma, La Politica Parlamentare, 1962.

CARETTI, P., *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, Milano, Giuffrè, 1981.

CARETTI, P., *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 05 maggio 2014.

CASTELLI, L., *Il Senato delle Autonomie: Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010.

CECCANTI, S., *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in www.federalismi.it, 30 luglio 2014.

CHELI, E., *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987.

CHELI, E., *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 17, seminario 2006, Torino, Giappichelli, 2007.

CHELI, E., *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2009, n. 85.

D'ATENA, A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in ID, *Le Regioni dopo il big bang: Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005.

DE MARTIN, G. C., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2005.

DE MARTIN, G. C., *La prospettiva delle autonomie sul nuovo volto dello Stato*, in *Scritti in onore di Guido Carli*, Milano, Il sole 24 ore libri, 1995.

DE MARTIN, G. C., *La valorizzazione delle autonomie locali tra attuazione della sussidiarietà e vincoli di sistema*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, Jovene, 2008.

DE MARTIN, G. C., *La via italiana al federalismo*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2009.

DOGLIANI M., PALLANTE, F., *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)* in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 26 giugno 2013.

FERRAIUOLO, G., *La revisione del bicameralismo italiano: Un difficile cammino*, in www.federalismi.it, 5 marzo 2008.

FUSARO, C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 23 gennaio 2008.

LIPPOLIS, V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare* 49, n.1, 2007.

LUCIANI, M., *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2 maggio 2014.

LUPO, N., *Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare* 49, n. 2, 2007.

MANGIAMELI, S., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di) E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007.

MARONGIU, A., *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1981.

MARTINAZZOLI, M., *Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 18 maggio 1988*, in www.camera.it.

MARTINES, T., *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. Branca, Bologna, Zanichelli; Roma, Soc. Ed. del Foro Italiano, 1984. - Vol. 1: artt. 55-63.

MORTATI, C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.

MORTATI, C., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972.

NEGRI, G., *Istituzioni e politica: Governi, Parlamento e magistrature nell'Italia Repubblicana*, Milano, Mondadori Education, 2000.

NICOTRA, I., *Governo Renzi direzione Italicum?*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2014.

NOCILLA, D., *Le commissioni bicamerali nell'attuale fase dei rapporti fra governo e parlamento*, in *Iustitia*, 1976.

PALADIN, L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo: Il caso italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984.

PALMA, L., *Senato*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, Vol. 21, pt. 2, 1891-1896.

PALMA, L., *Senato*, in *Il Digesto italiano*, XXI, Torino, Editrice Torinese, 1891-1896.

POGGI, A. M., *I "tempi" e le "priorità" delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in www.federalismi.it, 06 agosto 2014.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, in *Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*, 12 giugno 2013.

QUAGLIARIELLO, G., *Lettera agli italiani*, in www.nuovocentrodestra.it, 19 febbraio 2014.

RESCIGNO, F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1995.

RESCIGNO, G. U., *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2, 2006.

ROMANO, S., *Principi di Diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945.

ROUSSEAU, J.J., *Il Contratto sociale*, Roma, Laterza, 1997.

SALERNO, G. M., *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche critica*, in *Osservatorio Costituzionale - Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, febbraio 2014.

SERVIZI STUDI- DIPARTIMENTO ISTITUZIONI, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale- Legislature IX – XVI in Camera dei deputati – XVII Legislatura-Dossier di documentazione*, 11 giugno 2013.

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A)*. Dossier n. 365, giugno 2012.

STUART MILL, J., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori riuniti, 1999.

TIMIANI, M., *Taccuino della crisi del II Governo Prodi e della fine anticipata della XV legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 5 marzo 2008.

TONIATTI, R., *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 17 maggio 2012.

VILLONE, M., *Cinque domande su saggi e riforme*, in www.costituzionalismo.it, 11 giugno 2013.

GIURISPRUDENZA

Sentenze della Corte Costituzionale: 88/2003, 303/2003, 370/2003

