

Dipartimento di Scienze Politiche - Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico

“La revisione del bicameralismo paritario prevista
dal progetto di riforma del Governo Renzi”

RELATORE
Dott. Giovanni Piccirilli

CANDIDATO
Oscar La Rosa
071932

ANNO ACCADEMICO 2014-2015

“Politica vuol dire realizzare”

Alcide De Gasperi

INDICE DEI CAPITOLI

Abstract	pag. 3
Introduzione: “Un Bicameralismo monocamerale?”	pag. 8
Capitolo 1: Le funzioni del nuovo Senato	pag. 19
Capitolo 2: Il nuovo procedimento legislativo	pag. 28
Capitolo 3: Composizione ed elezione del Senato riformato	pag. 39
Conclusioni	pag. 47
Allegato 1: Tabella di ripartizione dei seggi al Senato	pag. 50
Bibliografia	pag. 51

ABSTRACT

The Italian parliamentary system is defined as a perfect bicameralism: there are two chambers elected via direct and universal suffrage, which may give or revoke confidence and jointly exercise the legislative function.

The election of the Chamber of Deputies is on a nation-wide poll basis whereas the election of the Senate is on a regional poll basis. Different age criteria are followed in the two Chambers in order to elect or to be elected.

The Executive needs the confidence from both Chambers to be able to govern the country. A motion of no confidence, even in only one of the two Chambers is enough to force the Head of Government to hand his/her resignations.

To be valid, all bills must be approved exactly with the same text in both Chambers. Every time the drafts are revised a new amendment may be added; consequently, this feature produces a slow legislative process.

Among the twenty-eight European countries, thirteen of them have a system with two Chambers; only five of the them have a direct election system for Senators, while Italy is the unique case with perfect bicameralism and direct election for senators.

The parliamentary structure now in force is the result of the work of the 1946 "Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione", in which the variety of divergent requests of various parties had been expressed.

Communists and socialists asked for a unicameral system: according to them, the root of sovereignty is unique as the People of Italy; consequently, only one representative institution is needed.

The other parties were in favor of the bicameral system called "Albertino", (named after the Albertine Statute, the first Italian Constitution granted by King Carlo Alberto in 1848) which provided a Senate and a Chamber of Deputies.

The Christian Democrats and the Liberals claimed for a second Chamber in which they would have been able to represent the interests of the economic and cultural sectors, while Republicans and other minor secular parties theorized a

second Chamber representing the Regions.

This led to a compromise position, which allowed for the creation of two Chambers with the same functions.

The Christian Democrats gained a second Chamber; the minor secular parties and the Republicans, obtained that the second Chamber would have represented the Regions and that the election of the Senate would have constitutionalized on a regional basis; Communists gained "a unicameral bicameralism": two Chambers that functioned as if they were one.

This compromise was needed to institutionally empower a country just out of a twenty-year dictatorship, which was still going through deep social and political cleavage that in the 1943-1945 period had resulted in a civil war.

On the other hand, this compromise led to a long period of legislative stalemate and unstable governments. As a result, no government in the Republic history has been able to keep its position for a full term.

In addition, from an historical and administrative point of view, Italy is a peculiar country.

Due to its territorial structure and the recent unification, its unity and political system have only been recently formed and still fragile.

The Regions, already mentioned in the Constitutional Charter, had only been established in 1970, twenty-two years after the birth of the Republican State, notwithstanding the important legacy in the country's history.

The strongly decentralized structure is a result of the 1977 reform process, which begun with the first decentralization of competencies and proceeded with the constitutional revision of 2001.

Nowadays, the administration of important public functions is of regional competence, these functions have a significant impact on citizens' life and businesses (services, education, health, transport, etc.).

Public decision makers, namely the State, the Regions or local political systems, need to agree on objectives and rules of their actions as well as they need to establish a share system of monitor, control and evaluation of public policies.

The System of Conferences (in which Regional Governments sits together with the National one) was created to support and guide the decentralization of functions. The conferences became the centers of continuous conflict and contrasts between Regions and State. As a result, all the unresolved problems have been classified as constitutional litigations, so the Constitutional Court assumed an improper role, as one of the former President of the Constitutional Court Gustavo Zagrebelsky recalled in 2003¹.

After thirty years of debates and discussions, the need for a change and overcome the perfect bicameralism has become evident.

The Renzi Government is looking forward to this goal, proposing to the Parliament the constitutional bill AS 1429, entitled "*Disposizioni per il 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 seconda della Costituzione*".

The text was approved by the Council of Ministers on March 31, 2014, and approved by the Senate on August 8, 2014 and on March 10, 2015 in the Chamber of Deputies within the first review.

The reform of bicameralism is the key reform able to answer scholars' requests related to the institutional context. In fact, during these years of crisis, economists have called for an institutional system able to deal with the challenges posed by the crisis, both on an economical and on a social basis. What is needed is a stable and shared institutional context which harmonizes the Italian state's system and the local political systems.

With the increasing dynamism of the new millennium, international relations is calling for a brand new institutional system able to ensure a need for stability. Now more than ever, a Government crisis would result in an accountability, economic and financial crisis.

What is needed is a system able to solve the lack of communication and the

¹ ZAGREBELSKY, G., "*La giustizia costituzionale nel 2003*" nella conferenza stampa del 2 Aprile 2014.

dispute which has arisen between the state and the regions, able to share the state's decision making process with the advisory regional organ through their representatives.

Transparency, stability, accountability are being strongly called for by civil society.

These have become the favorite slogans of anti-political parties seeking to overthrow the system.

These claims also feature a completely different generation from the one that participated in the Constituent Assembly.

This generation cannot stand unstable and turn-table governments, as well as stalemate in the decision-making process, as further underlined by the dramatic growth of vote abstention and by the citizens' despise for political matters.

In spite of the profound changes, more political than institutional, which occurred in the 1992-1994 period, there are still the same problems that featured the so called "First Republic". Nevertheless, we should bear in mind that the expression "First Republic" is of a journalistic source but still legally wrong.

Those changes were not enough to give new life to the institutions. For instance, at the beginning of the current legislature, the election of the Head of State was possible only thanks to the availability of the incumbent President Giorgio Napolitano, which made himself available for a new term.

This reform substantially changes the system of the legislative function and the text provides for three different procedures:

- The "codecision": the two chambers collectively gain the legislative function on equal footing;
- A procedure with the primacy of the Chamber of Deputies: the role of the Chamber of Deputies seems prevalent; the latter will be in charge of both the examination of the text during the first review, and the final resolution on the "proposals" of any modification approved by the Senate;
- A procedure with the primacy of the Chamber of Deputies together with an

empower value as far as the proposed modifications adopted by an absolute majority in the Senate are concerned, while the Chamber of Deputies can deviate by such modifications only with an absolute majority.

The reform still introduces a new legislative procedure known as "fix term vote" which allows the Government to request the Chamber of Deputies a definitive decision on a particular bill while also imposing a deadline.

Article 2 reforms article 57 of the Constitution, providing for a second-degree election of Senators by the Regional Councils. The new Senators will be chosen among Regional Councilors and Mayors, without a "political" term: they will represent the interests of regional and local governments.

The aim of the reform is to realize an Italian bicameral system hopefully functional, modern and harmonized with the other European states.

INTRODUZIONE: “Un Bicameralismo monocamerale?”

La Costituzione italiana prevede una forma di governo parlamentare caratterizzata da un bicameralismo perfetto: entrambe le Camere (Senato della Repubblica e Camera dei deputati) svolgono le stesse funzioni legislative in maniera paritaria e accordano o possono revocare la fiducia al Governo.

La funzione legislativa ordinaria spetta, a livello nazionale, al Parlamento come sancito dall'art. 70 Cost.: “è esercitata collettivamente dalle due Camere”: la legge ordinaria è frutto dell'approvazione dello stesso testo da entrambe le Camere.

Il primo comma dell'art. 71 Cost. attribuisce l'iniziativa legislativa “al Governo, a ciascun membro delle Camere e agli organi agli enti ai quali sia conferita da legge costituzionale”, tra i quali il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ai sensi del secondo comma art. 99 Cost., e ciascun Consiglio regionale (art. 121.2 Cost.)². Infine, può essere esercitata dal popolo mediante proposta, firmata da almeno 50.000 elettori, di un progetto redatto in articoli (art.71.2 Cost.).

La Costituzione prosegue indicando la procedura normale, detta anche “in sede referente”, seguita per la formazione delle leggi, affermando al primo comma dell'art. 72 Cost. che ogni disegno di legge è presentato prima a una Camera e poi, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione. Infine, la Camera lo approva articolo per articolo e con votazione finale. È denominata procedura in sede referente³ perché attribuisce alla commissione solo un incarico istruttorio al fine di riferire in Aula le proprie considerazioni sul disegno di legge.

² Barile, Cheli e Grassi aggiungono ai titolari del potere di iniziativa anche i Comuni, al qual proposito l'art. 133 Cost. – integrato con l'art. 21.3 e 21.4 del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n.267 del 2000) – dice che “il mutamento delle circostanze provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione, sono stabiliti con legge della Repubblica su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione”. BARILE, P., CHELI, E., GRASSI, S., “Istituzioni di Diritto Pubblico”, Padova, 2011.

³ Oltre alla procedura in sede referente, è bene ricordare l'esistenza di procedure in sede redigente e deliberante, ma non si ritiene utile ai fini del lavoro approfondire le suddette procedure.

Il Presidente di commissione, o più spesso un relatore da lui nominato, riferisce sul progetto. La commissione prima lo discute, poi lo esamina articolo per articolo e infine perviene a un testo che invia alla propria Camera, dando mandato al relatore di riferire in conformità a una relazione alla quale sono allegati i pareri di eventuali altre commissioni⁴ ed eventualmente una relazione di opposizione.

La discussione del progetto in Aula si articola in tre momenti: discussione generale, durante la quale i deputati o i senatori dibattono sull'opportunità di legiferare in materia; salvo deliberazione contraria, si passa alla fase dell'esame e della votazione articolo per articolo, nel corso della quale si discute e si vota su ciascun articolo in cui il progetto è ripartito e sugli emendamenti presentati; seguono le dichiarazioni di voto con le quali i rappresentanti dei gruppi parlamentari dichiarano come si esprimeranno sul testo finale a cui l'Assemblea è pervenuta; infine ha luogo la votazione finale che decide le sorti del progetto.

Qui inizia l'anomalia italiana del bicameralismo perfetto. Il sistema legislativo italiano è l'unico al mondo a richiedere la doppia approvazione per ogni tipo di legge da parte di ogni Camera.

Dopo l'approvazione finale della prima Camera si procede alla c.d. *navette*, (termine francese che indica la spola del telaio che va e viene in continuazione) e, previo coordinamento formale affidato al Presidente, il progetto è trasmesso con apposito "*messaggio*" al Presidente dell'altra Camera, la quale dovrà approvare il testo nella stessa identica formulazione. Qualsiasi modificazione comporta il ritorno del testo alla Camera che lo aveva approvato per prima. I regolamenti parlamentari prevedono, comunque, procedimenti abbreviati in seconda lettura permettendo solo il riesame di ciò che è stato modificato secondo la regola del *ne bis in idem* (non si rimette in discussione ciò su cui ci si è già pronunciati). Ricevuta l'approvazione finale da entrambe le Camere, per lo stesso identico testo, il messaggio attestante l'approvazione conforme delle due Camere è consegnato al Presidente della Repubblica per la promulgazione e al Ministro della giustizia per

⁴ Nel caso in cui il progetto di legge preveda oneri fiscali, è obbligatorio il parere della Commissione bilancio.

la pubblicazione. Il Presidente della Repubblica può rinviare il testo alle Camere per un ulteriore esame allungando ulteriormente i tempi dell'iter legislativo.

Oltre alle procedure legislative ordinarie sono previsti procedimenti speciali, abbreviati o aggravati: l'esame di progetti di legge costituzionale e di revisione costituzionale disciplinati dall'art. 138 Cost.; il particolare *iter* della legge di stabilità assoggettato a termini temporali precisi e scanditi durante l'anno solare; le leggi comunitarie e l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge.

La decretazione d'urgenza è una deroga al principio di separazione dei poteri ed è prevista per casi straordinari di necessità e di urgenza, per consentire al Governo di intervenire in tempi rapidi ed adottare atti aventi forza di legge senza seguire il lungo *iter* legislativo sopra descritto. La decretazione d'urgenza è comunque sottoposta a forti limiti costituzionali previsti dall'art. 77 Cost. ed è di carattere temporaneo (entro 60 giorni deve essere approvata dal Parlamento altrimenti perde efficacia *ex-tunc*) per evitare un ricorso abitudinario da parte dell'esecutivo. Nonostante ciò la decretazione d'urgenza ha riscontrato, soprattutto nelle ultime legislature, un forte utilizzo condizionando e rallentando ulteriormente i lavori parlamentari ordinari.

Le leggi di delegazione, invece, sono previste per permettere al Parlamento di delegare il Governo a legiferare in determinate materie per le quali si riconosce all'esecutivo una maggiore conoscenza e una visione più approfondita. I limiti della delegazione sono disciplinati costituzionalmente dall'art. 76 Cost.

L'art. 94 Cost. descrive l'istituto fiduciario: il Governo deve godere della fiducia di ambo le Camere mediante mozione motivata e votata per appello nominale. L'obbligo del Governo di presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenerne la fiducia sottolinea il carattere eguale del nostro bicameralismo. Il Presidente del Consiglio espone alle Camere le dichiarazioni programmatiche previamente deliberate dal Consiglio dei ministri. La fiducia è poi accordata - o revocata - sulla scorta di una mozione che presuppone quindi una motivazione necessaria perché deve impegnare il Governo a una determinata politica, cioè deve fare riferimento alla piattaforma programmatica d'indirizzo politico che il Governo ha esposto e s'impegna a realizzare. La mozione di fiducia deve essere

votata per appello nominale e voto palese entro dieci giorni dalla formazione del Governo in entrambe le Camere del Parlamento e deve ottenere la maggioranza semplice dei voti con un quorum strutturale del 50% più uno dei componenti della singola Camera.

Nel caso in cui la fiducia non dovesse essere accordata, il Governo dovrà dare le dimissioni e il Presidente della Repubblica procederà a conferire l'incarico per la formazione di un nuovo Governo. Costatata l'impossibilità, attraverso successivi tentativi, di formare un Governo in grado di ottenere la fiducia, il Presidente non avrà altra scelta che sciogliere le Camere.

Lo stesso art. 94 Cost., nei commi secondo e quinto, regola la vita del Governo che ha ottenuto la fiducia. Il quarto comma sancisce che il voto contrario di una Camera, o di entrambe, non comporta le dimissioni del Governo, risolvendo in senso negativo il problema se possa parlarsi o no di sfiducia implicita. Il quinto comma prevede che la mozione di sfiducia sia firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e che non possa essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. Ciò presuppone una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, il quale può obbligarlo alle dimissioni accogliendo la mozione di sfiducia anche di una sola Camera.

Infine, il Governo può porre la questione di fiducia su un provvedimento che presenta al Parlamento. Quest'istituto è oggi utilizzato, anche con un'alta frequenza, per verificare la compattezza della maggioranza "blindando" i disegni di legge del Governo e per contrastare l'ostruzionismo delle opposizioni, garantendo tempi rapidi nelle decisioni. Il Governo che pone la questione di fiducia su una propria proposta, è obbligato a dimettersi se il Parlamento respinge la proposta.

Il Governo si dimette, per prassi, alla fine di ogni legislatura per permettere la formazione di un nuovo Governo che possa godere della fiducia delle rinnovate Camere.

Nel periodo repubblicano solo due sono stati i governi caduti per espressa sfiducia di una delle Camere: il Governo Prodi I e il Governo Prodi II, entrambi in seguito ad una votazione contraria su una questione di fiducia. Tutti gli altri

governi della Repubblica invece si sono dimessi, oltre nei casi di termine della legislatura, per iniziativa propria, determinata talvolta da sconfitte parlamentari considerate gravi al punto da giustificare, politicamente e non giuridicamente, le dimissioni; altre volte per ragioni legate ai rapporti fra i partiti di maggioranza e, segnatamente, per il ritiro del sostegno annunciato da uno di questi o anche a seguito d'insuccessi del patto di maggioranza in elezioni parziali regionali o locali. Tale prassi, caratterizzata da crisi extraparlamentari, è stata una delle manifestazioni di maggior debolezza e instabilità dei governi italiani che ha influito notevolmente sulla loro vita media (circa undici mesi), con il *record* di pochi giorni per alcuni governi.

L'unica vera differenziazione tra le due Camere riguarda la loro composizione nell'elettorato passivo e attivo e nella base regionale/territoriale del sistema elettorale.

La Camera dei deputati consta di 630 componenti eletti dai cittadini maggiorenni. Il Senato della Repubblica consta di 315 componenti eletti dai cittadini che hanno compiuto 25 anni di età, più un ristretto numero di senatori a vita, di cui cinque nominati dal Presidente della Repubblica "*per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*" e dai precedenti Presidenti della Repubblica, salvo "*rinunzia*" (artt. 55-59 Cost.).

L'elezione avviene a suffragio universale e diretto, in quanto il diritto di voto è riconosciuto a tutti i cittadini, rispettando solo un criterio anagrafico, e sono escluse forme di elezioni di secondo grado.

Anche l'elettorato passivo si differenzia per età in quanto possono essere eletti tutti i cittadini che abbiano compiuto nel giorno delle elezioni 25 anni di età per la Camera dei deputati e 40 anni di età per il Senato della Repubblica. La legge *ex art. 65 Cost.* e gli artt. 84 secondo comma, 104 settimo comma, 122 secondo comma e 135 sesto comma della Costituzione prevedono casi d'ineleggibilità e incompatibilità.

I seggi sono suddivisi su base territoriale per la Camera e su base regionale per il Senato. Dodici deputati e sei senatori sono eletti nella circoscrizione estero.

Non sempre capita che la coalizione che ha la maggioranza dei seggi in una Camera possa godere di altrettanta maggioranza nell'altra.

Ciò è esattamente quanto si è verificato nel 2006: prevalenza al Senato grazie ai seggi esteri di una coalizione che ha riportato meno voti popolari dell'altra e meno seggi in patria. Il giorno dopo le elezioni del 2013, invece, la coalizione vincitrice aveva la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati e solamente 123 seggi su 315 al Senato (occorrevano altri 35 seggi per avere la maggioranza al Senato).

Tutto ciò contribuisce alla già ricordata instabilità governativa del sistema italiano dato che il Governo non sempre può essere certo di una piena e consolidata fiducia in entrambe le Camere.

L'assetto parlamentare sopra descritto è il frutto dei lavori della "seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione" del 1946, in cui le richieste dei vari partiti erano varie e divergenti. Comunisti, socialisti e azionisti optavano per un monocameralismo nell'assunto che la radice della sovranità è unica e quindi unica deve esserne la rappresentanza presso le istituzioni. Gli altri partiti si dichiaravano favorevoli al sistema bicamerale Albertino, il quale prevedeva un Senato (di nomina regia) e una Camera dei deputati eletta a suffragio censitario e maschile. I democristiani e i liberali guardavano a una seconda Camera in cui fossero rappresentati gli interessi delle diverse categorie produttive, economiche e culturali, mentre i repubblicani e gli altri partiti laici minori teorizzavano una seconda Camera rappresentativa delle Regioni. Si giunse così a una posizione di compromesso e furono create due Camere con funzioni identiche. I democristiani ottennero la seconda Camera; i partiti laici minori e i repubblicani che la seconda Camera fosse rappresentativa delle Regioni costituzionalizzando l'elezione del Senato su base regionale; i comunisti "un bicameralismo monocamerale", due Camere che funzionano come se fosse una sola. Compromesso necessario per rinsaldare istituzionalmente il nostro Paese uscito da una dittatura ventennale e che attraversava una profonda spaccatura politica e sociale che nel biennio 1943-1945 sfociò in una vera e propria guerra civile. Compromesso che comportò, però, lunghi periodi d'impasse legislativo e

un'instabilità governativa tale che nessun Governo nella storia repubblicana riuscì a mantenere l'incarico per un'intera legislatura.

Il tema del bicameralismo italiano ha dunque radici profonde che affondano negli albori della nostra storia repubblicana; già nei primissimi anni dall'entrata in vigore della Costituzione fu rimesso in discussione durante il III Convegno dei Giuristi Cattolici (Roma 1951) riproponendo proposte e progetti di Mortati e altri giuristi democristiani già rigettati dalla Costituente.

Nel 1963 si ridusse la durata del Senato a cinque anni, precedentemente era di sei, per far coincidere la fine naturale della legislatura di entrambe le Camere aumentando ancora di più l'uguaglianza tra i due rami del Parlamento.

Il dibattito sul bicameralismo ha avuto un'accelerazione negli ultimi trent'anni.

Dal 1983 in poi ogni legislatura ha avuto una propria commissione per individuare la riforma costituzionale migliore da attuare. Fu formata la "Commissione Bozzi" durante la IX legislatura; la proposta ispirata al c.d. "*Principio della culla*"⁵ nella X legislatura; la "Commissione De Mita-Iotti" nella XI legislatura; il "Comitato Speroni" nella XII legislatura; la "Commissione bicamerale D'Alema" nella XIII legislatura; la c.d. "*Devolution*"⁶ nella XIV legislatura; la "*Bozza Violante*"⁷ nella XV legislatura, il c.d. "*Testo ABC*"⁸ nella XVI legislatura, fino a giungere alla recenti commissioni per le riforme istituzionali dei c.d. "saggi" convocati dal Presidente della Repubblica Napolitano il 30 marzo 2013 e in seguito dal Presidente del Consiglio Letta. Commissioni che

⁵ L'atto Camera 4887 approvato in sede referente dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera e in prima lettura dal Senato nella X Legislatura, proponeva la modifica degli artt. 70 e 72 della Costituzione nella parte in cui si prevede la necessaria approvazione in identico testo di tutti i progetti di legge da parte di entrambe le Camere, indicando una nuova procedura ispirata al cosiddetto "principio della culla": i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola Camera, quella presso la quale sono presentati; all'altra Camera rimane riservata la facoltà di richiedere con deliberazione assunta a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato; qualora la richiesta di riesame non venga deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intende definitivamente approvato.

⁶ A.S. 2544 recante "Modifiche alla parte II della Costituzione".

⁷ "Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

⁸ A.C. 5386 "Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo".

hanno dato l'*imprinting* alla riforma costituzionale c.d. "*Boschi -Renzi*"⁹ attualmente in esame alle Camere.

L'obiettivo di queste proposte di riforma (con esclusione della proposta presentata dalla "Commissione De Mita-Iotti") è sempre stato la differenziazione del nostro bicameralismo paritario ed eguale proponendo ricette diverse, talvolta nuove e talvolta riprese da ordinamenti stranieri, al fine di dare maggiore stabilità all'esecutivo e tempi più rapidi per la procedura legislativa.

Per semplificare i problemi del bicameralismo perfetto, la soluzione naturale e razionale sarebbe la *reductio ad unum*, con una sola Camera si potrebbe ridurre il numero dei parlamentari e i costi annessi, non si avrebbe il problema di scegliere a chi conferire il potere di dare la fiducia, non si dovrebbe ragionare su come differenziare le rispettive funzioni, riducendo di molto i tempi dell'iter legislativo. D'altronde questa sostanziale semplificazione in chiave monocamerale è stata adottata da moltissimi paesi (non federali) dell'Unione Europea anche attraverso recenti riforme: si pensi alla Danimarca (1953), alla Svezia (1975), alla Grecia (1975) e al Portogallo (1976). A questi si aggiungono la Finlandia e i paesi che hanno attuato una transizione costituzionale dal modello socialista verso un modello liberale come l'Ungheria (Costituzione del 1989), la Croazia (1990), la Bulgaria (1991), la Slovacchia (1993), la Lettonia (1992), la Lituania (1992) e l'Estonia (1992), oltre ai paesi di piccole dimensioni territoriali (Lussemburgo, Cipro, Malta). I parlamenti monocamerale sono prevalenti quindi nelle Costituzioni rinnovate e più giovani: per due dei tre paesi usciti da esperienze totalitarie di destra e per nove degli undici paesi usciti da esperienze totalitarie di sinistra. In Italia invece si giustifica il bicameralismo e la necessità di una seconda camera eguale e paritaria come strumento voluto per arginare il potere esecutivo e possibili nuove derive autoritarie dopo l'esperienza fascista, oltre a voler garantire una maggiore rappresentanza delle autonomie territoriali.

⁹ A.S. 1429 "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 seconda della Costituzione".

Le ragioni del bicameralismo resistono nei restanti tredici casi¹⁰ che si fondano sulla garanzia della pluralità delle rappresentanze territoriali e degli interessi. Si tratta di sei paesi con costituzioni più mature: Regno Unito, Austria, Germania, Francia, Olanda e Irlanda; e di paesi con costituzioni più recenti: Spagna, Slovenia, o riformata di recente, Belgio. In quattro paesi, infine, il bicameralismo ha ragioni più generali e sistematiche: in Italia, per i motivi citati sopra, e nelle nuove repubbliche di Romania, Polonia e Repubblica Ceca.

In molti casi, tuttavia, il bicameralismo in vigore è stato discusso o la riflessione è in corso: in Francia il Senato è stato oggetto di una riforma elettorale nel 2003 ed è parte di una riflessione costituzionale più ampia; in Germania, Spagna e Regno Unito si discute ormai da decenni di riformare le Camere alte.

L'Italia rimane comunque l'unica tra i ventotto ad avere l'eccezionalità di due Camere che svolgono il medesimo lavoro.

Tuttavia, pur con tutti i limiti dell'attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza con il quadro comparato, l'opzione monocamerale nel nostro ordinamento non sembra godere di sufficiente stima per avere successo, né paiono auspicabili soluzioni di mero aggiustamento dei limiti mostrati dall'attuale assetto con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato.

Difatti nessuno dei lavori sopra citati ha previsto una soluzione unicamerale ma quasi sempre una differenziazione molto calcata delle funzioni e della composizione delle due Camere.

In tutti i progetti di legge, tranne la proposta della "Commissione De Mita-Iotti, che prevedeva solamente modifiche sul rapporto fiduciario e sulla durata della legislatura, l'*iter* legislativo era diviso in leggi strettamente bicamerali (leggi costituzionali, elettorali o di bilancio) e leggi a prevalenza di una Camera, nelle quali l'altra Camera aveva semplicemente una funzione di controllo e la possibilità

¹⁰ I 28 stati europei sono divisi in 15 parlamenti unicamerale e 13 parlamenti bicamerali. Per maggiori approfondimenti comparativi si rimanda a: DECARO, C., *“Il Bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati”*, Roma, 2008.

di proporre emendamenti entro termini previsti, provando a introdurre così un bicameralismo differenziato.

Oltre alla procedura legislativa le proposte hanno riguardato anche innovazioni sul meccanismo fiduciario, infatti tranne il progetto ispirato al “principio della culla” e il “Testo ABC” (che non prevedevano mutamenti nel rapporto fiduciario) si è proposto di affidare il potere di accordare/revocare la fiducia al Parlamento in seduta comune¹¹ (Commissione “Bozzi” e Commissione “De Mita-Iotti”) oppure alla sola Camera dei deputati (“Comitato Speroni”, “Commissione Bicamerale D’Alema”, “*Devolution*”, “Bozza Violante”). Ad eccezione della “Commissione bicamerale D’Alema” tutte le altre proposte hanno affiancato al rapporto fiduciario monocamerale un’elezione indiretta di secondo grado dei senatori attraverso organi regionali o provinciali. Il progetto “*Devolution*” manteneva invece un suffragio universale e diretto dei senatori ma su base strettamente regionale, i senatori erano eletti in concomitanza delle elezioni regionali e si dava così luogo ad un Senato soggetto a rinnovi parziali che non poteva essere sciolto dal Presidente della Repubblica ed esautorato dal potere di accordare la fiducia al Governo.

È da notare che in nessun progetto è stata proposta di introdurre la c.d. “fiducia costruttiva”, istituto attivo in Germania, Spagna, Belgio, Slovenia e Ungheria che consiste nell'impossibilità da parte del Parlamento di votare la sfiducia al Governo in carica se, contestualmente, non concede la fiducia ad un nuovo esecutivo¹².

Dopo trent’anni di dibattiti e discussioni e l’ormai conclamata necessità di modificare e superare il bicameralismo perfetto l’operato del Governo Renzi muove in questa direzione proponendo al Parlamento il disegno di legge costituzionale A.S. 1429 recante "*Disposizioni per il bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento*

¹¹ Affidando comunque un potere numerico alla Camera dei deputati in quanto conta il doppio dei senatori.

¹² Questo nuovo tipo d’istituto è stato comunque proposto nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali dei “35 saggi+7” convocati dal Governo Letta, ma non fu recepito nella proposta di revisione Costituzionale “Renzi-Boschi”.

delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione", approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014, presentato e approvato con modificazioni al Senato l'8 agosto 2014 e alla Camera il 10 marzo 2015 in prima lettura.

La particolarità nel *modus operandi* dell'attuale Governo si discosta fortemente dalla prassi, da molti definita anticostituzionale, di derogare l'art. 138 Cost. e affidare l'iniziativa legislativa ad una commissione, a volte anche in sede redigente, formata discrezionalmente dagli organi di Governo seppur rappresenti proporzionalmente le varie forze politiche (come ad esempio la commissione dei quaranta composta da venti senatori e da venti deputati voluta dal Presidente Letta).

Al Presidente del Consiglio è stato contestato di aver concordato il testo della riforma insieme ad un leader dell'opposizione, oltretutto non più membro del Parlamento, attraverso il famoso "Patto del Nazareno", ma ciò appartiene alla normale dialettica politica e l'iter della riforma sta seguendo scrupolosamente tutti i passaggi costituzionali previsti dal 138 Cost.

CAPITOLO 1: Le funzioni del nuovo Senato

Il disegno di legge governativo *“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 seconda della Costituzione”* c.d. *“Renzi-Boschi”*, esaminato dalla Commissione Affari Costituzionali dal 15 Aprile 2014, congiuntamente ad altre proposte di riforme costituzionale d’iniziativa parlamentare e adottato come testo base il 6 maggio 2014, recepisce alcune indicazioni contenute nella relazione dei *“saggi”* e nei vari tentativi precedenti di riforma costituzionale (cfr. Introduzione) ritenendo essenziale e fondamentale il superamento del bicameralismo perfetto sia attraverso una differenziazione delle funzioni delle due Camere, sia affidando il rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati.

Il titolo del ddl governativo evidenzia la scelta di trattare gli argomenti in maniera analitica e circoscritta, abbandonando le scelte precedenti che prevedevano un nome onnicomprensivo di riscrittura della seconda parte della Costituzione, per focalizzare il dibattito parlamentare e in commissione su determinate questioni presenti nel titolo ed escluderne altre, come ad esempio la forma di governo.

La discussione circa l’individuazione della forma di governo migliore per il sistema politico italiano è stata oggetto del lavoro dei quattro *“saggi”*¹³ convocati dal Presidente Napolitano ai quali fu affidata la riflessione sulle riforme istituzionali. Dalla relazione, redatta il 12 Aprile 2014, si evince che la maggioranza di loro (il testo non specifica le posizioni dei singoli saggi) prediligeva un sistema parlamentare razionalizzato perché maggiormente in linea con la prassi e il dettato costituzionale. Un componente tra loro, invece, sostenendo l’opzione semipresidenziale, sottolineava come l’attuale crisi del nostro sistema istituzionale richieda una riforma più profonda che, attraverso l’elezione diretta

¹³ Il gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali era formato dal Sen. Mario Mauro, Prof. Valerio Onida, Sen. Gaetano Quagliariello, Prof. Luciano Violante.

del Presidente, garantisca una forte legittimazione democratica e un'adeguata capacità decisionale.

La relazione dei “saggi” del Governo Letta individuava come unica strada percorribile un sistema parlamentare razionalizzato. Il gruppo di lavoro si divise tra chi sosteneva un bicameralismo molto differenziato e chi un'opzione unicamerale “da realizzare unificando le due Camere” che oggi godono di pari dignità costituzionale. Questa opzione avrebbe garantito, secondo i sostenitori, una semplificazione del sistema costituzionale, maggiore stabilità governativa e il vantaggio di rendere più agevole il processo di riforma che, eliminando la prevalenza di una Camera, avrebbe incontrato presumibilmente minori resistenze¹⁴.

Il testo della riforma proposto dal Governo si concentra sul superamento del bicameralismo paritario mantenendo la forma bicamerale e sugli altri temi indicati espressamente nel titolo, lasciando invariati gli artt. 92, 93 e 95 Cost. e l'art. 88 Cost. in materia di scioglimento delle Camere che riguarderebbe solo la Camera titolare del potere di fiducia.

L'art. 1 del testo AS 1429-A modifica l'art. 55 Cost. in materia di “*funzioni delle Camere*”, inserendo i commi secondo, terzo, quarto e quinto che rivisitano profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento e lascia invariati i commi vigenti.

Il primo comma, invariato dal testo vigente, afferma che “*il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”. La denominazione “Senato della Repubblica” è stata ripristinata in sede referente emendando il testo del Governo che riportava “Senato delle Autonomie¹⁵”; con il

¹⁴ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI “Relazione finale”, Roma, 17 Settembre 2013.

¹⁵ Questa denominazione in realtà non specifica, in sé, di quali “autonomie” si tratti; in Costituzione vi è richiamo anche ad altre forme di autonomia (come nell'art. 33 ultimo comma, circa le “istituzioni di alta cultura, università, ed accademie”), e nel progetto di testo è altrove prevista la presenza di senatori non già elettivi di secondo grado bensì di nomina presidenziale; ma tale scelta presidenziale è basata su altissimi meriti nell'illustrazione della Patria in campo sociale, scientifico, artistico e letterario, senza fare diretto ed esclusivo riferimento alle istituzioni accademiche dotate dell'autonomia di cui all'art. 33”. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, “*Dossier del servizio studi sull'A.S. n. 1429*” n. 133, Roma, Aprile 2014.

termine “*Repubblica*” si coinvolgono, a norma dell’art.114 Cost., i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato.

Il nuovo secondo comma è stato introdotto in Senato durante la discussione in Assemblea e prevede che “*le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*”, in modo da rafforzare maggiormente quanto già sancito costituzionalmente dall’art. 51.

Il terzo comma del nuovo art. 55 Cost. innova il dettato costituzionale prevedendo che “*ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione*”. I senatori, dunque, cessano di condividere con i deputati la rappresentanza della Nazione come disposto dal vigente art. 67 Cost.¹⁶, e l’elezione di questi ultimi, in qualità di rappresentanti della Nazione, intesa come la vivente collettività del popolo, continua ad essere diretta ed a suffragio universale.

Il quarto comma attribuisce esclusivamente alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, l’esercizio della funzione di indirizzo politico e di controllo sull’operato del Governo e della funzione legislativa¹⁷.

L’art. 25 del ddl adegua conseguentemente l’art. 94 della Costituzione al nuovo dettato costituzionale modificando le norme che attualmente fanno riferimento ad entrambe le Camere. In particolare, il nuovo articolo 94 Cost. prevede che il Governo debba avere la fiducia della Camera dei deputati accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Il Governo si presenta innanzi alla sola Camera dei deputati per ottenerne la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione. Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni.

Anche la procedura per approvare una mozione di sfiducia rimane invariata dal testo costituzionale vigente che prevede la firma di almeno un decimo dei

¹⁶ Conseguentemente l’art. 67 Cost. è oggetto di modifica attraverso la cancellazione delle parole “*rappresenta la Nazione*”, mantenendo solamente la disposizione circa la libertà di mandato per ogni parlamentare.

¹⁷ Secondo il disegno di legge la Camera dei deputati “*esercita la funzione legislativa*”, mentre il Senato “*concorre nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione alla funzione legislativa*”.

componenti, in questo caso della sola Camera dei deputati, e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Sul tema della sfiducia, i “quaranta saggi” del Governo Letta consigliavano il vincolo della “sfiducia costruttiva”, istituto presente in altre democrazie occidentali (es. Germania, Spagna, Belgio) e che permette di sfiduciare un governo solamente attraverso l’indicazione contestuale di un nuovo Presidente del Consiglio. Una tale istituto avrebbe comportato e imposto un cambiamento più profondo nel rapporto esecutivo-legislativo, in quanto un voto di fiducia “*ad personam*” avrebbe necessariamente modificato il nostro sistema in una forma di cancellierato “alla tedesca”, discostandoci così dalla figura del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* e operando una profonda mutazione nei rapporti tra lo stesso e il Consiglio dei Ministri.

La Costituzione vigente non affronta il tema della titolarità dell’indirizzo politico, si sofferma solamente sul mantenimento, affidato al Presidente del Consiglio, della sua unità all’interno della plurale composizione del Consiglio dei Ministri come prevede l’art. 95 Cost.

Il disegno di legge interviene così su un profilo assai dibattuto nella dottrina costituzionalistica: se l’indirizzo politico sia o no una funzione autonoma. La determinazione dei fini che connota l’indirizzo politico, se è concettualizzabile come momento autonomo, risulta nella sua concreta esplicazione non agevolmente “distaccabile” dall’esercizio di altra funzione legislativa od esecutiva. Quindi l’esclusione del Senato dall’indirizzo politico potrebbe ritenersi elemento altro ed ulteriore rispetto alla sua esclusione dal circuito fiduciario, e tale da potersi riverberare nell’esercizio delle funzioni di cui è pur titolare, dal procedimento legislativo (quale ne sia l’organizzazione) alla fase ascendente della normazione comunitaria. Siffatto esercizio parrebbe suscettibile di limitazione non procedimentale ma contenutistica, potendosi ipotizzare una carenza di potere a lambire profili riconducibili all’indirizzo politico importando, in tale ipotesi, una

valutazione di coerenza e congruità circa l'ammissione del Senato a concorrere al procedimento legislativo per atti che sussumano scelte di indirizzo.¹⁸

In base al primo periodo del nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. "*il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali*". In questa disposizione vi è l'esigenza di consentire alle Regioni e agli Enti locali la partecipazione alla fase decisionale parlamentare attraverso una camera di compensazione politico-territoriale, in linea con i principi ispiratori della carta costituzionale redatta dall'Assemblea Costituente e con le disposizioni della riforma costituzionale del 2001.

Consegue a tale impostazione la modalità di elezione individuata per il Senato (cfr. cap. 3) e il mantenimento di un procedimento bicamerale "paritario" per alcuni progetti di legge che incidono sull'assetto costituzionale o che, dando attuazione a norme costituzionali, definiscono il quadro delle regole generali che presiedono i rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica¹⁹.

Inoltre è attribuito un valore che può definirsi "rinforzato" nel caso di provvedimenti, individuati dalla Costituzione, che investono alcuni ambiti delle competenze delle autonomie territoriali. In tali casi la Camera può discostarsi dal parere espresso dal Senato - se approvato da questo a maggioranza assoluta - solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Infine si può rilevare, ai fini della rappresentanza territoriale affidata al Senato, la competenza ad esprimere pareri sul decreto di scioglimento anticipato del Consiglio Regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, competenza che attualmente è attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

¹⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi "*Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. (A.S. n. 1429-B)*" n. 229 Roma, Luglio 2015.

¹⁹ In particolare: le leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e individuazione di funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; le leggi recanti principi fondamentali sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri e le leggi che stabiliscono la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti; le leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Il quinto comma continua individuando le funzioni del Senato, le quali, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, sono:

- il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione (cfr. cap. 2);
- il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea;
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- il concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato;
- il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Nel corso dell'esame in sede referente ed in Assemblea alla Camera è stato evidenziato che tali funzioni spettano comunque anche alla Camera e non possono essere esercitate dal solo Senato e autonomamente rispetto alla Camera, disponendo quindi per il Senato un mero concorso. Per questa ragione sono stati utilizzati i termini "concorre" e "partecipa", e abrogati i termini "valuta" e "verifica".

Infatti il quinto comma dell'art. 55 Cost., approvato precedentemente dal Senato, attribuiva a tale organo la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, il controllo e la valutazione dell'impatto degli atti e delle politiche dell'Unione europea.

Inoltre, è stata soppressa la funzione di raccordo in capo al Senato tra lo Stato e l'Unione europea²⁰ e il concorso paritario del Senato nella funzione legislativa

²⁰ La nuova formulazione definita in sede referente tiene conto, in particolare, del dibattito svolto presso la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) in sede consultiva. Nel parere approvato da tale Commissione, in particolare, si osserva che l'attribuzione espressa al solo Senato delle «funzioni di raccordo» tra l'Unione europea, lo Stato e gli enti territoriali e del potere di partecipare alla formazione e attuazione di normativa e politiche europee (come prevedeva il testo approvato dal Senato) potrebbe indurre a considerare, di fatto se non di diritto, che l'intervento

per le materie relative la famiglia e i trattamenti sanitari obbligatori, di cui agli artt. 29 e 32 Cost., come disponeva il testo approvato in prima lettura dal Senato.

In riferimento alla partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea è utile ricordare che il novellato art. 80 Cost. prevede che la funzione legislativa in materia di leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE sia esercitata collettivamente dalle due Camere.

Per completezza di informazione occorre ricordare che gli artt. 5 e 12 del Trattato sull'Unione europea attribuiscono direttamente funzioni e poteri ai Parlamenti nazionali prevedendo che questi contribuiscano “*attivamente al buon funzionamento dell'Unione*” attraverso l'esercizio di poteri di informazione, di valutazione, di cooperazione interparlamentare e partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati. L'art. 48, par. 7, TUE prevede che sia sufficiente l'opposizione di uno solo dei Parlamenti nazionali per bloccare la decisione del Consiglio europeo di passare, in una data materia, dalla regola dell'unanimità alla maggioranza qualificata, conferendo quindi alle assemblee legislative nazionali un potere di veto per contrastare il consenso espresso dai rispettivi governi. L'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona dispone, infine, che ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, nei termini ed alle condizioni previste, esprimere un parere motivato di sussidiarietà e consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi. Di tali funzioni, quindi,

del Parlamento in materia europea sia affidato prevalentemente al Senato. È stato quindi sottolineato come tale lettura risulterebbe incompatibile con il nuovo assetto prospettato dal disegno di legge, per effetto dell'attribuzione alla sola Camera dei deputati della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, e la configurazione del Senato quale Camera che «rappresenta le istituzioni territoriali». Tale assetto implicherebbe infatti l'espresso riconoscimento della funzione di indirizzo e controllo sull'azione del Governo, anche nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'UE, alla Camera e, nei settori di competenza delle regioni e degli enti territoriale, al Senato. È stato infine rilevato come sarebbe altresì di dubbia compatibilità con il nuovo assetto costituzionale l'attribuzione in via primaria ad una Camera, non eletta direttamente e rappresentativa delle istituzioni territoriali, della competenza a stabilire la posizione dell'intera nazione nei negoziati europei. CAMERA DEI DEPUTATI, “*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*”, Schede di lettura n. 216/4, Roma, Gennaio 2015.

sono titolari i “*Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti*” per forza diretta dei Trattati.

Come precedentemente detto, il Senato concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle Pubbliche Amministrazioni, oltre alla verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato. Tali previsioni, finalizzate a “*valorizzare la funzione senatoriale di controllo*”, come evidenziato nel corso della discussione al Senato, sono inserite per la prima volta nella Costituzione, ma sono in parte già presenti nell’ordinamento nazionale²¹. Le concrete forme e modalità con cui si concretizzerà lo svolgimento di codeste funzioni potranno essere definite dai regolamenti parlamentari anche riguardo gli strumenti con i quali si svolgeranno le attività di valutazione e verifica tenuto conto che da esse non può derivare l’impegno di responsabilità politica del Governo.

Il quinto comma conclude con il “concorso” del Senato all’espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo, attività attualmente disciplinata, in un quadro di bicameralismo perfetto, dai regolamenti parlamentari (art. 143 quarto comma Reg. Camera e art. 139-bis Reg. Senato) e in via generale dalla legge 14/1978 che reca norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici.

Infine il comma sesto dell’art. art. 55 Cost. ha contenuto identico al vigente secondo comma del medesimo articolo: il Parlamento si riunisce in seduta comune nei soli casi stabiliti dalla Costituzione; nello specifico l’art. 90 Cost. secondo comma (in materia di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica), l’art. 91 Cost. (giuramento di fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione del Presidente della Repubblica), l’art. 104 Cost. quarto comma (elezione di un terzo dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura), l’art. 135 Cost. primo comma (elezione dei giudici della Corte Costituzionale) e l’art. 83 Cost. in materia di elezione del Presidente della Repubblica. Alla luce della nuova composizione del Senato (formato da membri eletti dai Consigli

²¹ Nell’ordinamento italiano è stata introdotta la “verifica dell’impatto della regolamentazione” (VIR) con la legge N. 246 del 2005 (art. 14, quarto comma).

Regionali) si è proceduto all'esclusione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica.

Conseguentemente alla riduzione del numero di senatori, quindi ad un diverso rapporto tra deputati (630) e senatori (95 più cinque di nomina presidenziale, più i senatori a vita di diritto), viene modificato il sistema dei quorum per l'elezione del Capo dello Stato. In seguito alla discussione in Commissione e all'Assemblea della Camera è stato disposto che occorre la maggioranza dei due terzi dei componenti fino al quarto scrutinio, la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quinto scrutinio e la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal nono scrutinio²² per eleggere il Presidente.

Nel testo approvato dal Senato, in materia di elezione dei giudici della Corte Costituzionale, era prevista una modifica che disponeva che sarebbero stati nominati separatamente tre giudici dalla Camera dei deputati e due giudici dal Senato. La modifica è stata soppressa nel corso dell'esame in sede referente alla Camera ed è stato ripristinato il testo vigente della Costituzione.

²² Il testo approvato dal Senato in prima lettura invece prevedeva la maggioranza assoluta dei componenti dopo l'ottavo scrutinio.

CAPITOLO 2: Il nuovo procedimento legislativo

La riforma costituzionale attualmente discussa in Parlamento dispone la modifica dell'art. 70 Cost. in materia di procedimento legislativo prevedendo, a seconda della materia oggetto della legge, i seguenti procedimenti:

- un procedimento “paritario” in cui le due Camere esercitano collettivamente la funzione legislativa;

- un procedimento “non paritario” in cui il ruolo della Camera dei deputati appare prevalente, ad essa spetta sia l'esame del testo in prima lettura, sia la deliberazione definitiva sulle “proposte” di modificazione eventualmente deliberate dal Senato della Repubblica;

- un procedimento “non paritario” ma con valore “rinforzato” per le proposte di modificazione approvate con maggioranza assoluta dal Senato, dalle quali la Camera se ne può discostare solo deliberando a maggioranza assoluta.

Il testo base proposto dal Governo ha subito varie modifiche durante le discussioni in sede referente e in Assemblea, al Senato e alla Camera, prevedendo così elencazioni delle leggi alle quali si applica un procedimento “paritario” o “non paritario” con valore “rinforzato”.

Il primo comma del nuovo art. 70 indica un esercizio collettivo delle due Camere, e quindi “paritario”, della funzione legislativa per:

- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali “*concernenti*”²³ la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione popolari di cui all'art. 71 Cost.;

- le leggi che determinano l'ordinamento della legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

²³ Il testo approvato in Senato recava la dicitura “in materia di” anziché “concernente”.

- la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche pubbliche dell'Unione europea;

- la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art. 65 Cost. primo comma;

- le leggi di cui all'articoli 57 sesto comma, 80 secondo periodo, 114 terzo comma, 116 terzo comma, 117 quinto e nono comma, 119 sesto comma, 120 secondo comma, 122 primo comma e 132 secondo comma della Costituzione.

In materia di revisione costituzionale e di approvazione di leggi costituzionale rimane immutata la procedura aggravata e bicamerale indicata dall'art. 138 Cost.

I disegni di legge che riguardano le suddette materie potranno essere presentati, per la prima lettura, sia alla Camera dei deputati sia al Senato delle Regioni a discrezione del titolare del potere di iniziativa legislativa, diversamente dai progetti di leggi che prevedono un procedimento "non paritario" e quindi saranno obbligatoriamente presentati alla Camera dei deputati, ai sensi del nuovo art. 72 Cost.

Nelle materie sopraelencate si manterrà dunque il procedimento bicamerale perfetto vigente senza introdurre alcun meccanismo che possa evitare la "navette" parlamentare senza limiti, ad esempio attraverso la previsione di un organo misto (deputati e senatori) con il compito di conciliazione²⁴.

Il primo comma della art. 70 Cost. conclude con una modifica aggiuntiva deliberata dall'Assemblea della Camera: "*Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*". Come risulta da tale formulazione il riferimento per individuare l'ambito del procedimento "paritario" è alle leggi in senso formale, intendendo la legge come fonte di produzione di una specifica normativa²⁵. La disposizione introduce, quindi, per le leggi bicamerali

²⁴ ROMBOLI, R. "Le riforme e la funzione legislativa", Rivista AIC, n. 3/2015.

²⁵ Il testo approvato dal Senato introduceva un criterio non solo formale ma anche sostanziale, in quanto si riferiva alla materia oggetto della legge. Tale scelta avrebbe potuto suscitare incertezze sul piano applicativo nel caso in cui si ritenesse ammissibile la presentazione di disegni di legge

paritarie una resistenza passiva rispetto all'abrogazione, la modificazione o la deroga; esse sono permesse solo per opera di legge approvata con medesimo procedimento bicamerale paritario. Inoltre la prescrizione "contenuto proprio" (esclusivo per le leggi bicamerali) pare costituire un vincolo di omogeneità contenutistico tale da riverberarsi in vizio di incostituzionalità della legge che lo disattende.

Tutti gli altri disegni di legge sono approvati dalla sola Camera dei deputati attraverso un procedimento bicamerale "non paritario" in quanto le proposte di modificazione deliberate dal Senato sul disegno di legge non sono vincolanti. In particolare il terzo comma prevede che il Senato possa, entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, disporre di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento. Le proposte di modificazione, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta pronunciarsi in via definitiva. L'ultimo periodo recita espressamente che qualora il Senato 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. Il testo tace, invece, sull'ipotesi in cui la Camera dei deputati durante la fase deliberativa definitiva (successiva ad intervenute proposte di modificazione approvate dal Senato) introduca nel disegno di legge esaminato nuove disposizioni che modificano profondamente il testo originario e se il Senato possa richiedere un nuovo esame. Tale esame dovrebbe essere previsto anche per evitare un abuso o un possibile aggiramento, da parte della Camera, del potere di esame e di emendamento del Senato.

Esistono infine alcune materie che derogano alle disposizioni del terzo comma e sono previste dalle leggi che danno attuazione all'art. 117 Cost. quarto comma e dai disegni di legge di cui all'art. 81 Cost. quarto comma per le quali si prevede un procedimento "non paritario" ma con valore "rinforzato" per le

a contenuto misto, nei quali confluirebbero di materie suscettibili di rientrare in linea di principio nel procedimento legislativo "paritario" e in quello "non paritario".

modifiche proposte dal Senato come prescritto dal quarto comma del novellato art. 70 Cost.²⁶.

Per le leggi che danno attuazione all'art. 117 Cost. quarto comma (c.d. "clausola di supremazia" che permette alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di *"intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica od economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse economico"*) e per leggi in materia di bilancio di cui all'art. 81 Cost. quarto comma è previsto che la Camera possa non adeguarsi alle modifiche proposte e deliberate dalla maggioranza assoluta del Senato solamente pronunciandosi a maggioranza assoluta dei suoi componenti. L'ipotesi in cui la proposta di modificazione, approvata a maggioranza assoluta dal Senato, non venga respinta con voto della maggioranza assoluta della Camera pare indicare la non approvazione della legge e l'impossibilità di procedere alla sua promulgazione²⁷.

Inoltre il quinto comma dell'art. 70 Cost. prevede che l'esame da parte del Senato per i disegni di legge di bilancio avvenga in via automatica, senza la richiesta di un terzo dei componenti, ed il termine per deliberare proposte di modificazione è di quindici giorni dalla data di trasmissione del testo.

Il sesto comma dell'art. 70 Cost. attribuisce ai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro (il testo tace sull'eventualità che l'intesa tra i Presidenti non si concluda) il potere decisionale di risolvere eventuali questioni di competenza sollevate secondo le norme dei regolamenti.

L'art. 70 conclude con il settimo comma attribuendo al Senato la facoltà, secondo le norme previste dal proprio regolamento, di *"svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della"*

²⁶ Nel testo approvato al Senato, l'ambito di applicazione del procedimento del quarto comma dell'art. 70 Cost. era più ampio e ricomprendeva una serie di materie, individuate mediante richiamo alle relative disposizioni costituzionali. Con le modifiche apportate alla Camera, viene eliminato il riferimento alle materie e si ricomprendono al procedimento bicamerale di cui al primo comma art. 70 Cost. una serie di ambiti di intervento legislativo a cui, sulla base del testo approvato dal Senato, si sarebbe applicata la procedura con "ruolo rinforzato del Senato". CAMERA DEI DEPUTATI, *"Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione."* Sintesi di contenuto, Roma, Marzo 2015.

²⁷ ROMBOLI, R. "Le riforme e la funzione legislativa", Rivista AIC, n. 3/2015.

Camera dei deputati”. L’attività conoscitiva sembrerebbe così poter essere svolta indipendentemente dall’attività della Camera dei deputati, mentre la formulazione di osservazioni pare riguardare atti o documenti all’esame della Camera, nonché procedure non legislative riguardanti i lavori parlamentari, quali indagini conoscitive, esame di atti del Governo, esame delle materie assegnate, e sfocianti in atti di varia natura come documenti conclusivi, pareri, relazioni e proposte.

La revisione costituzionale non modifica i titolari del potere di iniziativa legislativa indicati al primo comma dell’art. 71 della Costituzione vigente, riservando tale potere al Governo, a ciascun membro del Parlamento e agli organi o enti ai quali è stata conferita con legge costituzionale. Si continua a prevedere l’esercizio popolare di iniziativa legislativa elevando il numero di elettori firmatari a 150.000 anziché 50.000 e incaricando i regolamenti parlamentari a stabilire tempi, forme e limiti della discussione e della deliberazione garantendo l’esame e la deliberazione finale. Si innova l’art. 71 con il quarto comma che introduce nell’ordinamento i referendum propositivi e di indirizzo, “*nonché altre forme di consultazione popolare*”, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, rinviando la disciplina ad un’apposita legge costituzionale.

Infine, con il secondo comma dell’art. 71 si vuole prevedere che il Senato abbia la facoltà di richiedere, con maggioranza assoluta dei suoi membri, alla Camera di procedere all’esame di un disegno di legge; tale procedura obbliga la Camera ad esaminare il progetto di legge e pronunciarsi entro sei mesi dalla data di deliberazione del Senato.

Come precedentemente accennato se la riforma costituzionale verrà approvata tutti i disegni di legge dovranno essere presentati alla Camera dei deputati (esclusi i disegni di legge nelle materie previste dall’art. 70 Cost. primo comma per i quali è indifferente quale sia la Camera di presentazione) e, secondo le norme del regolamento, saranno esaminati da una commissione e poi dalla

Camera stessa che li approva articolo per articolo e con votazione finale (art. 72. Cost. secondo comma).

Da notare che il nuovo quarto comma dell'art. 72 Cost. obbliga solamente le Commissioni della Camera dei deputati ad essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Ne consegue che per il Senato una tale previsione da parte del regolamento parlamentare diventa solo eventuale. Ciò è coerente con i principi riformatori della revisione che rifiutano un Senato "politico" e senatori responsabili verso i partiti politici di riferimento, e indicano invece un Senato espressione degli organi regionali e locali, con la possibilità di prevedere una composizione delle commissioni che non rispecchi proporzionalmente gli interessi partitici ma, eventualmente, gli interessi regionali e/o locali. Analoga disposizione e limitazione, prevista per la sola Camera dei deputati, di rispetto del principio di proporzionalità dei gruppi parlamentari nella composizione delle commissioni, si ritrova nell'art. 82 Cost. in materia di commissioni d'inchiesta.

L'art. 72 Cost. introduce, con il settimo comma, un istituto completamente nuovo nell'ordinamento costituzionale: il c.d. "voto a data certa", il quale è stato profondamente rivisitato in commissione referente alla Camera. In base a tale disposizione il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di Governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva, includendo quindi l'esame di eventuali proposte del Senato²⁸, entro settanta giorni dalla deliberazione. Il testo approvato dal Senato, inoltre, introduceva il c.d. "voto bloccato", abrogato in commissione referente alla Camera. Il "voto bloccato" avrebbe permesso al Governo che un tale disegno di legge, oltre ad essere iscritto con priorità alla votazione finale, venisse comunque votato, decorso il termine senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

²⁸ Il testo approvato dal Senato faceva riferimento alla "votazione finale" della Camera senza specificare se nei limiti di tempo stabilito (nel testo erano previsti 60) erano da includere l'esame di eventuali proposte del Senato.

L'istituto del "voto a data certa" riduce della metà i termini per la deliberazione di proposte da parte del Senato, limitando a cinque giorni il termine per la richiesta di esame del progetto di legge e a quindici giorni per la relativa deliberazione. Nello stesso tempo è prevista la possibilità di un differimento del termine di massimo 15 giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della commissione incaricata e in relazione alla complessità del disegno di legge.

Sono esclusi da tale disposizione i casi precedentemente elencati di cui all'art. 70 Cost. primo comma che prevedono un procedimento "paritario"; le leggi in materia elettorale; le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; le leggi di cui all'art. 79 Cost. in materia di concessione di amnistia e indulto, leggi di cui all'art. 81 Cost. sesto comma in materia di legge di bilancio; ai sensi del primo periodo del suddetto settimo comma del novellato art. 72 Cost.

Il cosiddetto istituto "voto a data certa" collegato al c.d. "voto bloccato" avrebbe potuto avere una portata molto innovativa nell'ordinamento vigente, prevedendo, da un lato, tempi certi di approvazione (60-90 giorni) simili a quelli dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e, "in extremis", votare il testo presentato senza modifiche, quindi in deroga alle disposizioni regolamentari che disciplinano l'esame degli emendamenti, articolo per articolo e con votazione finale. Pertanto l'introduzione di questi due dispositivi avrebbe dovuto, nell'intenzione del legislatore, e come anche confermato nella Relazione finale della "Commissione per le riforme costituzionali" istituita dal Governo Letta²⁹, diminuire il frequente ricorso, aumentato nella prassi parlamentare più recente, della decretazione d'urgenza e dell'approvazione dei progetti di legge mediante l'utilizzo del maxi-emendamento interamente sostitutivo, accompagnato dall'apposizione di una "questione di fiducia"³⁰.

Venendo a mancare l'istituto del "voto bloccato" è lecito chiedersi cosa potrebbe accadere nel caso in cui la Camera non riesca a deliberare entro la data prevista. Pare escludersi la conseguenza secondo cui lo spirare del termine

²⁹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, "Relazione finale", Capitolo Secondo, par. da 10 a 13, Roma, 17 Settembre 2013.

³⁰ LONGO, E., "Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa", in "Le proposte di riforma della Costituzione" a cura di CARDONE A., Firenze, 2014.

produrrebbe una sorta di “decadenza” della Camera dal potere di decidere e, in caso di voto della Camera oltre i termini previsti, l’esistenza di un vizio del procedimento denunciabile davanti alla Corte costituzionale. La non previsione del “voto bloccato” potrebbe trasformare il procedimento “a data certa” in procedimento “a data sperata”³¹.

La riforma costituzionale oltre ad inserire il nuovo istituto del “voto a data certa” irrigidisce i limiti costituzionali ai contenuti dei decreti-legge all’emendabilità dei relativi disegni di legge di conversione.

Il nuovo art. 77 Cost., dal secondo al settimo comma, detta disposizioni sulla decretazione d’urgenza, modificando ed ampliando l’attuale disciplina costituzionale. Il secondo comma prevede che i provvedimenti d’urgenza adottati dal Governo siano presentati obbligatoriamente alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni. La legge di conversione, quindi, anche nelle materie che prevedono un procedimento bicamerale paritario deve essere presentata inizialmente alla Camera, la procedura è stata poi specificata ed esplicitata nel testo costituzionale in sede referente alla Camera derogando la regola generale espressa dall’art. 72 Cost. primo comma. Tale deroga accomuna i disegni di legge di conversione ai disegni di legge per i quali è prevista la procedura “monocamerale” e rende non paritaria la posizione delle due Camere favorendo la Camera dei deputati, la quale per prima viene a conoscenza del decreto-legge traendone un’indubbia posizione di vantaggio come l’esperienza repubblicana ha insegnato³².

La legge di conversione ricade, similmente alle altre leggi, nel procedimento bicamerale paritario o non paritario secondo le disposizioni dell’art. 70 Cost. con alcune differenze. Si prevede, a norma del sesto comma, che l’esame della legge di conversione da parte del Senato sia automatico (“è disposto”) e non eventuale come nel caso della procedura non paritaria (“può essere disposto”). L’esame deve essere disposto entro trenta giorni dalla presentazione del ddl alla Camera dei

³¹ ROMBOLI R. “Le riforme e la funzione legislativa”, Rivista AIC, n. 3/2015.

³² CHINNI, D., “Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d’urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti”, Rivista AIC, Giugno 2015.

deputati a prescindere dall'avvenuto completamento dell'*iter* presso la Camera³³. Le proposte di modificazione devono essere deliberate dal Senato entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo, la quale deve avvenire entro quaranta giorni dalla presentazione della legge di conversione alla Camera dei deputati.

Nonostante l'intenzione del legislatore costituzionale (palesata nella relazione all'Assemblea del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, on. Sisto) sia quella di prevedere procedimenti di conversione dei decreti-legge bicamerali o monocamerali a seconda della materia, la norma pare indicare solamente una procedura "non paritaria" riservando al Senato solamente un potere di proposta di modifiche al testo³⁴.

Il termine di quaranta giorni è stato introdotto in sede referente presso la Camera dei deputati per evitare che, in assenza della previsione di un termine per la conclusione della prima lettura presso la Camera, il Senato potesse, in via di fatto, esercitare un potere di veto nel caso in cui la trasmissione del testo fosse avvenuta quando alla decadenza del decreto-legge rimanesse un termine inferiore a quello concesso al Senato per deliberare sulle proprie proposte.

Il termine di conversione del decreto-legge continua ad essere di sessanta giorni dalla pubblicazione: quaranta giorni per l'esame della Camera dei deputati, dieci giorni per l'esame del Senato, dieci giorni per l'esame definitivo della Camera, in caso di proposte di modificazione del Senato, e per il vaglio del Presidente della Repubblica e relativa promulgazione.

Il testo della riforma approvato dalla Camera dei deputati innova il terzo comma dell'art. 77 Cost. elevando a novanta giorni il termine di conversione del

³³ In altri termini, l'esame è disposto sul testo del decreto-legge pubblicato in Gazzetta ufficiale (come avviene oggi in Senato in sede di vaglio dei presupposti di necessità e urgenza) ancorché il disegno di legge di conversione sia (necessariamente) presentato alla Camera dei deputati. Ossia il Senato esamina un disegno di legge assegnato non ad esso ma alla Camera dei deputati. Non si direbbe del tutto chiaro se l'esame qui richiamato sia condizione preliminare, necessaria perché il Senato possa indi formulare proposte di modificazione sul testo infine pervenutogli approvato dalla Camera dei deputati, o se di contro non vi sia nesso indissolubile tra siffatto esame e successiva deliberazione di proposte. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, "*Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. (A.S. n. 1429-B)*" n. 229 Roma, Luglio 2015

³⁴ CHINNI, D., "*Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*", Rivista AIC, Giugno 2015.

decreto-legge in caso di rinvio del Presidente della Repubblica. S'intende in tal modo venire incontro all'esigenza di consentire l'esercizio del potere di rinvio del Presidente della Repubblica senza, per questo, determinare la decadenza del decreto-legge.

Oltre alle disposizioni relative al procedimento sono previste norme che regolano i profili contenutistici del decreto-legge e relativa legge di conversione, mutuando e costituzionalizzando le previsioni già indicate dalla legge n. 400 del 1988, non sempre ottemperate perfettamente nella prassi della decretazione d'urgenza, e precetti emergenti dalla giurisprudenza costituzionale che possono ricavarsi dalle sentenze n. 22 del 2012, n. 220 del 2013 e n. 32 del 2014³⁵. Nello specifico, il decreto-legge non può disciplinare materie per cui vi sia riserva di Assemblea come prevede il nuovo art. 72 comma V Cost. (materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, conversione di altro decreto-legge, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi) con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento dell'elezioni. Il decreto-legge non può reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge o regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi, i quali devono essere regolati con legge ordinaria dello Stato e non può ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti avente forza di legge che la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento. Resta confermato il carattere straordinario di necessità e di urgenza che deve obbligatoriamente avere il decreto-legge.

L'elenco delle materie escluse dalla decretazione d'urgenza non corrisponde perfettamente con quello delle materie riservate alla legislazione bicamerale paritaria, conseguentemente si possono prevedere decreti-legge nelle materie non escluse dall'art. 77 Cost.

Attuata la riforma risulteranno quindi, oltre alla vigente procedura aggravata per le leggi costituzionali, sette differenti procedimenti legislativi: i tre

³⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi *“Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale”* Roma, Marzo 2014

procedimenti disposti dall'art. 70 Cost., il procedimento “a data certa”, il procedimento relativo alla conversione di decreti-legge, il procedimento per le proposte di legge di iniziativa popolare e il procedimento conseguente alla richiesta del Senato previsto dall'art. 71 Cost. secondo comma.

CAPITOLO 3: Composizione ed elezione del Senato riformato

Il Senato riformato non avrà più una funzione di indirizzo politico né la responsabilità del rapporto fiduciario con il Governo, concorrerà alla funzione legislativa nei modi espressi dall'art. 70 Cost. e rappresenterà il sistema delle Regioni. I senatori, quindi, non avranno un mandato "politico" dai cittadini ma saranno rappresentanti della propria Regione nel sistema decisionale centrale. Inoltre, liberati dal vincolo fiduciario, potranno rappresentare con la massima libertà di mandato gli interessi delle Regioni e dei territori.

“In un sistema, come quello italiano, caratterizzato dall'autonomia territoriale, infatti, la seconda Camera di tipo regionale proietterebbe le strutture di autonomia al centro dello Stato, tutelando per un verso le autonomie stesse dalle possibili spinte verso un centralismo statale e, per l'altro rendendole consapevoli della necessità di una collaborazione – sia interregionale sia tra centro e periferia – che sia realmente condivisa e non influenzata da logiche e dinamiche prettamente localistiche”³⁶.

Il testo licenziato dal Governo prevedeva una rappresentanza paritaria degli organi regionali e locali, disponendo un Senato formato da ventuno presidenti di Giunta Regionale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, ventuno sindaci di capoluogo, quaranta consiglieri regionali eletti dal Consiglio Regionale (due per ogni Regione), quaranta sindaci eletti da un collegio istituito dai sindaci dei Comuni della Regione (due sindaci per ogni regione), ventuno senatori di nomina presidenziale con durata di sette anni, lasciando invariata la norma vigente che attribuisce agli *ex*-Presidenti della Repubblica la carica di senatori a vita di diritto. Complessivamente erano previsti sessantuno membri espressione degli organi regionali, sessantuno membri espressione degli esecutivi comunali e ventuno senatori di nomina presidenziale, oltre agli eventuali *ex*-Presidenti della Repubblica. Da una diversa analisi si può notare che ottantadue membri sarebbero

³⁶ DRIGANI, M., “*Il superamento del bicameralismo perfetto*”, in “*La Costituzione in officina*”, a cura di RIGANO, F., Pavia, 2013.

stati rappresentativi degli organi esecutivi regionali o locali, mentre solo quaranta espressione degli organi consiliari regionali. Una composizione ibrida e paritaria (senza ponderazione in base alla popolazione) degli esecutivi regionali, delle assemblee regionali, degli esecutivi comunali e della Presidenza dello Stato.

Tuttavia nella relazione del disegno di legge governativo si legge che non sarebbe incompatibile con le sue linee ispiratrici la previsione “non contenuta nel disegno di legge, che il Governo si è dichiarato disponibile a valutare, di una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna Regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l’impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma”.

In questo senso è stata modificata la disposizione ed in commissione referente al Senato è stato profondamente rivisitato il testo della riforma riguardante la modifica degli artt. 57, 58 e 59 Cost.

Caratteristica fondamentale ed imprescindibile della composizione del nuovo Senato, alla luce delle nuove funzioni e del mandato rappresentativo dei senatori, è l’elezione di secondo grado, la quale rimane invariata anche dopo l’esame e le modifiche intervenute nei due rami del Parlamento.

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

La discussione del disegno di legge in commissione al Senato ha portato all’eliminazione dei membri di diritto appartenenti agli esecutivi regionali e agli esecutivi delle amministrazioni di capoluogo (Presidenti di Regione e sindaci di capoluogo) e i membri eletti dagli esecutivi degli enti locali, prevedendo per il Senato una composizione eletta totalmente dai Consigli regionali, oltre ai senatori

di nomina presidenziale, i quali sono stati ridotti a cinque. Sarebbe stato più coerente con il nuovo assetto istituzionale includere i senatori di nomina presidenziale e gli *ex*-Presidenti della Repubblica tra i membri della Camera investiti dei compiti connessi con la rappresentanza nazionale, anziché tra coloro presenti nell'organo rappresentativo dei poteri locali³⁷.

Il testo così modificato in sede referente dal Senato e approvato in identica forma dall'Assemblea della Camera prevede ai sensi del primo comma art. 57 Cost. novantacinque senatori eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (potrebbe ritenersi che per il Trentino-Alto Adige siano solo questi ultimi - non altresì il Consiglio regionale di quella Regione - i titolari del potere di nomina; si tratta di interpretazione giacché il dettato della disposizione non pare escludere, di per sé testualmente, il Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige, esclusione che potrebbe eventualmente ipotizzarsi dal suo carattere di organo "derivato" nel senso composto dai membri dei due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano³⁸); cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario con mandato di sette anni non rinnovabile (art. 59 Cost. secondo comma); e la carica di senatore a vita per gli *ex* Presidenti della Repubblica, salvo rinuncia (art. 59 Cost.).

Non saranno più previsti i sei senatori eletti nella circoscrizione estero e con l'abrogazione dell'art. 58 della Costituzione vigente scompaiono i requisiti anagrafici richiesti per l'elettorato passivo del Senato della Repubblica.

Dei novantacinque senatori eletti ventuno sono sindaci. La norma prevede che ciascun Consiglio regionale, inclusi i Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, eleggano un componente fra i sindaci dei propri territori.

I restanti settantaquattro senatori sono consiglieri regionali (e provinciali) eletti dai Consigli Regionali e dalle due Province autonome al proprio interno.

³⁷Per maggiori approfondimenti si rimanda a: CHELI, E., *"Ma questo è vero bicameralismo?"*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014

³⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi *"Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429-A. La Riforma costituzionale (schede di lettura della 1ª Commissione)"* n. 155, Roma, Luglio 2014.

Il terzo comma del novellato art. 57 Cost. sancisce che nessuna Regione può avere meno di due senatori (inclusi i senatori scelti tra i sindaci della Regione) e che alle Province autonome di Trento e di Bolzano spettano due senatori ciascuna.

I restanti seggi di senatori/consiglieri regionali sono ripartiti tra le altre Regioni in proporzione alla popolazione “*quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*” (art 57 Cost. quarto comma).

La scelta di fissare solo un minimo di senatori, e non un massimo per ogni Regione, potrebbe determinare tensioni e sfiducia verso il nuovo organo da parte delle Regioni meno popolate. Difatti dalla tabella elaborata dal servizio studi della Camera (Allegato 1) possiamo notare che a dieci Regioni/Province autonome spettano solo due senatori (e tra queste esistono differenze di popolazione molto ampie: l’Abruzzo e le Marche hanno il quadruplo e quasi il quintuplo della popolazione del Molise, il divario aumenta ancora se confrontati con la Valle d’Aosta) e ad altre due Regioni spettano tre senatori. Quindi ben dodici istituzioni territoriali su ventuno sarebbero schiacciate sui livelli minimi di rappresentanza.

Le restanti nove Regioni avranno una consistenza di seggi superiore, fino ad arrivare ai quattordici seggi assegnati alla Lombardia, producendo così un rapporto tra le Regioni/Province autonome meno rappresentate e quelle meglio rappresentate di uno a sette.

Ciò comporterebbe che il potenziale “pacchetto” di voti (si ricorda, inoltre, che non è previsto il voto “in blocco” per Regione) delle Regioni/Province autonome con ridotta rappresentanza non supererebbe i ventisei voti su novantacinque, equivalenti a poco più di un quarto e non sufficiente a raggiungere la soglia di un terzo come richiesto dalla disposizione dell’art. 70 Cost. per attivare la partecipazione del Senato secondo la procedura bicamerale “non paritaria”.

Il rischio è quindi, come suggerisce il Prof. Eduardo Gianfrancesco, che le Regione/Province autonome con minore rappresentanza, ma in maggioranza sul numero totale delle istituzioni territoriali, “interiorizzando la propria non decisività, sia come singole entità sia “in blocco”, perdano fiducia nell’istituzione destinata a fornire loro proiezione nelle istituzioni centrali ed interesse a

partecipare ai suoi lavori”³⁹. Il criterio di proporzionalità dovrebbe quindi avere dei limiti sia verso il basso, sia verso l’alto per evitare macroscopiche differenze numeriche che potrebbero ledere il principio di dignità costituzionale di ciascuna Regione.

La disciplina delle elezioni da parte dei Consigli Regionali e delle Province autonome, e della sostituzione dei senatori eletti è demandata ad apposita legge approvata da entrambe le Camere (quindi bicamerale “paritaria”) come sancisce il sesto comma dell’art. 57 Cost. e per la quale vale il controllo preventivo di costituzionalità introdotto dal nuovo secondo comma dell’art. 73 Cost. se attivato su ricorso motivato di almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

La legge attuativa è chiamata a “bilanciare”, ai sensi dell’ultimo periodo del sesto comma dell’art 57 Cost., per la complessiva rappresentanza della singola Regione (consigliere regionale più sindaco) un duplice criterio: i voti espressi (sembra intendersi come voti espressi dal corpo elettorale) e la composizione del Consiglio regionale. Si tratta di bilanciamento non estremamente agevole data la presenza di sistemi elettorali regionali (in parte maggioritari) diversi, tanto che la “disproporzionalità” negli ordinamenti regionali agisce in maniera fattualmente molto diversificata a seconda delle Regioni⁴⁰. Inoltre, dando per intangibile la scelta di assegnare uno dei seggi ad un sindaco, se si vuole mantenere la dialettica maggioranza/minoranza nella “delegazione” di ogni Regione in Senato, il numero minimo di senatori-Consiglieri regionali dovrebbe essere di tre.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella del Consiglio regionale o provinciale autonomo dal quale sono stato eletti. La modifica è l’unica introdotta nel corso dell’esame alla Camera. Nel testo approvato dal Senato il riferimento era alla durata dell’organo dell’istituzione territoriale “*in cui*” sono stati eletti, ingenerando così il dubbio che il riferimento potesse essere, per i senatori-sindaci, all’elezione di primo grado (l’elezione alla carica di sindaco) o,

³⁹ GIANFRANCESCO, E., “*I numeri del Senato*”, Gruppo di Pisa, 2015.

⁴⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi “*Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. (A.S. n. 1429-B)*” n. 229 Roma, Luglio 2015

al contrario, all'elezione di senatore di secondo grado effettuata dai Consigli regionali. Con la modifica apportata dalla Camera dei deputati, sostituendo le parole "*in cui*" con le parole "*da cui*", si risolve ogni dubbio e la durata del mandato di senatore per i sindaci coinciderà con quella del Consiglio regionale che lo ha eletto.

Il senatore-sindaco cessa pertanto dal mandato di senatore nel caso in cui, benché egli permanga sindaco, cessi il Consiglio regionale suo elettore, oppure nel caso in cui egli cessi dalla carica di sindaco, benché permanga il Consiglio regionale suo elettore, il quale, in tal caso procederà a nuova elezione di senatore-sindaco.

La modifica della particella "da" con la particella "in" potrebbe aprire una breccia nel cuore della riforma, infatti sono in tanti a chiedere al Presidente del Senato Grasso di interpretare questa modifica come sostanziale al fine di permettere la presentazione di circa 500.000 emendamenti sull'art. 2 del disegno di legge in seconda lettura al Senato. Tali emendamenti riguardano l'elezione e la composizione del Senato e, se approvati, potrebbero stravolgere uno dei principi cardine della riforma, ossia l'elezione di secondo grado.

Il presidente Grasso ha invitato a trovare una mediazione tra le forze politiche, soprattutto tra le correnti del partito di maggioranza, sull'articolo in questione. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di introdurre, nelle leggi elettorali regionali, un meccanismo volto a designare, attraverso il voto popolare, il candidato consigliere regionale al quale sarà affidata la carica senatoriale.

In molti manifestano perplessità riguardo al cumulo delle cariche dei senatori e l'eliminazione dell'indennità parlamentare per essi, accusando quest'ultima scelta di essere demagogica e populista. Sul cumulo delle cariche la paura è che si tratterebbe di una mera "somma" di funzioni e non una "sintesi" virtuosa di competenze rischiando così di depotenziare, se non annichilire, la carica senatoriale, in quanto l'elevato rilievo istituzionale e la complessità operativa richiedono l'esercizio in via esclusiva del mandato parlamentare. In realtà presupposto della riforma è un radicale cambiamento della visione che si ha della Camera alta trasformandola nel luogo ove le istituzioni territoriali partecipano alle

decisioni statali; diviene dunque funzione essenziale degli organi regionali la partecipazione ai lavori del Senato attraverso propri rappresentanti interni, e l'indennità non viene riconosciuta poiché il senatore-consigliere regionale o senatore-sindaco svolge la sua funzione senatoriale nell'interesse del suo mandato regionale o comunale.

Il Senato diviene, dunque, organo a rinnovo parziale e continuo, eletto interamente dai Consigli Regionali (con l'eccezione dei cinque senatori di nomina presidenziale e degli *ex*-Presidenti della Repubblica) e non sottoposto a scioglimento.

Riguardo all'ultimo censimento generale, precedentemente accennato, esso viene ripreso al secondo comma dell'art. 39 del disegno di legge specificando che quando in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti ad una Regione è diverso da quello risultante dal censimento precedente il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento “*anche in deroga al primo comma dell'art. 57 Cost.*”.

Da ciò deriva la possibilità che il numero totale dei senatori elettivi possa variare rispetto al numero che il primo comma dell'art. 57 Cost. indica come numero fisso e non mutevole di novantacinque senatori. Ciò in considerazione del fatto che l'elezione in questione non necessariamente coinciderà, sotto un profilo temporale, tra le diverse Regioni, e quindi tale disallineamento potrebbe verificarsi per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una Regione che abbia variato il suo peso demografico ed il rinnovo dei senatori in altra Regione che tale peso compensi.

Con questa impostazione l'ordinamento bicamerale italiano si riforma e si innova secondo proprie caratteristiche difficilmente assimilabili ad altri ordinamenti continentali.

Si discosta, difatti, dal modello tedesco ove il *Bundesrat* è espressione degli esecutivi regionali, in quanto i senatori sono nominati dagli esecutivi dei *Länder* e devono conformarsi alle decisioni del proprio organo elettivo attraverso il c.d. voto “in blocco”.

È differente dal modello francese ove il numero degli elettori senatori è ben più numeroso, circa 150.000 grandi elettori, costituito per il 95% da delegati dei Consigli municipali e, con una riforma del 2014, non è possibile cumulare funzioni esecutive locali con il mandato di parlamentare.

In Spagna è previsto un suffragio misto, sia universale diretto, sia di membri designati dai Parlamenti delle diciassette Comunità autonome. Inoltre il *Senado* dura in carica quattro anni e può essere sottoposto a scioglimento anticipato.

Si potrebbe ravvisare una qualche somiglianza con il modello austriaco, ove il *Bundesrat* è eletto dalla *Diete* regionali (*Landtage*), se non fosse prevista la presenza nel nostro nuovo ordinamento di una componente di rappresentanti municipali.

In questo modo, l'Italia non farà più parte dei rimanenti 5 paesi dell'Unione europea che ancora presentano un sistema bicamerale con elezione diretta dei senatori: Repubblica Ceca, Polonia, Romania e Spagna (quest'ultima a suffragio misto)⁴¹.

⁴¹ D'ALIMONTE, R., "Perché è meglio indiretta" in il Sole 24 ore, il 17 settembre 2015 n.256

Conclusioni

La riforma del bicameralismo si candida ad essere la “madre” di tutte le riforme anche e soprattutto in funzione dei problemi che gli economisti, in questi anni di crisi, chiedono di risolvere, in quanto la soluzione richiede l’esistenza di un contesto istituzionale più condiviso, più stabile e più duraturo tra Stato e sistemi politici locali.

L’Italia, come ha ribadito recentemente il Prof. Massimo Luciani, “è storicamente un Paese nel quale l’articolazione pluralistica segue, e con vistose differenziazioni, anche linee di strutturazione territoriale”, ma nello stesso tempo è un Paese la cui unità nazionale non solo è recente, ma è fragile, almeno se si ritiene che parte essenziale dell’unità sia lo spirito repubblicano.⁴² La Costituzione repubblicana del 1948 presentava una forte concentrazione di potere in seno agli organi statuali. Tuttavia l’art. 5 Cost. riconosce e promuove le autonomie locali, dispone che la Repubblica attui un decentramento amministrativo e adegui “i principi e i metodi legislativi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.

Decentramento che sarà attuato negli anni successivi.

Le stesse Regioni, previste nella Carta Costituzionale, sono state istituite nel 1970, ventidue anni dopo la nascita dello Stato Repubblicano nonostante la lunga tradizione che hanno avuto nella storia del Paese. L’assetto ormai decentrato è conseguenza del processo riformatore avviato dal 1977 con i primi trasferimenti di competenze e condotto senza soluzione di continuità sino alla revisione costituzionale del 2001.

Nel sistema regionale si sono trasferite la gestione amministrativa di rilevanti funzioni pubbliche, le quali incidono notevolmente nella vita di cittadini ed imprese (servizi, istruzione, salute, trasporti...). Occorre quindi che i decisori pubblici (Stato e sistemi politici regionali/locali) fissino concordemente gli obiettivi e le regole sia delle proprie azioni, sia dell’azione dei privati; definiscano

⁴² LUCIANI, M., “*La riforma del bicameralismo, oggi*”, Rivista AIC, n. 2/2014.

con precisione le linee distintive delle differenti responsabilità di azione e di spesa e prevedano meccanismi condivisi di monitoraggio, di controllo e valutazione delle politiche pubbliche.

Il sistema delle Conferenze, nazionali e locali, create per sorreggere e guidare il decentramento delle funzioni, sono divenute le sedi di continuo conflitto e contrasto, con la conseguenza che tutti i problemi irrisolti sono stati scaricati sul contenzioso costituzionale sino a far assumere alla Corte Costituzionale una funzione “di supplenza” non propria e non “gradita”, come dichiarò l’allora Presidente Gustavo Zagrebelsky nel 2003”⁴³.

La riforma costituzionale vuole quindi risolvere l’incomunicabilità e il contenzioso creatosi tra Stato e Regioni, rendendo l’organo consiliare regionale partecipe delle decisioni statali e, contemporaneamente, soddisfare quel bisogno di stabilità governativa che il nostro Paese da anni soffre e che nel nuovo millennio è ancora più sollecitato dall’incredibile dinamicità dei rapporti internazionali, in quanto, ora più che mai, una crisi di Governo si tradurrebbe in crisi di credibilità, crisi economica e crisi finanziaria.

Trasparenza, stabilità, credibilità sono richieste ormai a gran voce e in maniera perentoria dalla società civile. Sono divenute gli *slogan di battaglia* dell’antipolitica che pericolosamente cerca di rovesciare il sistema, ma caratterizzano anche una generazione completamente differente da quella che partecipò all’Assemblea costituente. Una generazione che mal sopporta “governi ballerini”, “ribaltoni” e stalli decisionali, come dimostra la continua crescita dell’astensionismo e l’allontanamento e il disprezzo dei cittadini per il “mondo” della politica. Fa riflettere anche, che nonostante i profondi cambiamenti, più politici che istituzionali, avvenuti nel biennio 1992-1994, si continuano ad avere gli stessi disagi attribuiti alla c.d. “Prima Repubblica”; termine coniato giornalmisticamente ma profondamente scorretto giuridicamente. Non sono bastati quei cambiamenti per donare nuova linfa vitale alle istituzioni, ne abbiamo avuto prova all’inizio dell’attuale legislatura quando il timore di non riuscire ad eleggere

⁴³ ZAGREBELSKY, G., “La giustizia costituzionale nel 2003” nella conferenza stampa del 2 Aprile 2014.

il Capo di Stato è stato allontanato solo grazie alla preziosa disponibilità del Presidente Napolitano a ricoprire un nuovo mandato.

Con l'attuale ipotesi di riforma si vuole imprimere un profondo cambiamento istituzionale per donare un sistema bicamerale moderno e più funzionale all'Italia.

ALLEGATO 1: Tabella di ripartizione dei seggi al Senato

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

Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI, "Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione", Schede di lettura n. 216/4, Roma, Gennaio 2015.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRETTI, U., BALBONI, E., *“Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo”*, Rivista AIC, n. 3/2013.
- BARBERA, A., FUSARO, C., *“Corso di diritto pubblico”*, Bologna-Firenze, 2011.
- BARILE, P., CHELI, E., GRASSI, S., *“Istituzioni di Diritto Pubblico”*, Padova, 2011.
- BARONCELLI, S., *“Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell’intesa”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015.
- BIFULCO, R., *“Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale”*, Rivista AIC, n. 1/2014.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*. Sintesi di contenuto, Roma, Marzo 2015.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl Cost. A.C. 2613 e abb. Testo a fronte tra gli articoli della Costituzione, le modifiche apportate dal Senato e dalla Camera in sede referente e in Assemblea” n. 216/7*, Roma, Febbraio 2015.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”*, Schede di lettura n. 216/4, Roma, Gennaio 2015.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero di parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del*

- Titolo V della Parte II della Costituzione*”, Dossier n. 70/, Roma, Dicembre 2014.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*, Dossier n. 216/5, Roma, Dicembre 2014.
 - CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*, Dossier n. 216/5, Roma, Dicembre 2014.
 - CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*, Dossier n. 216/1, Roma, Settembre 2014.
 - CAMERA DEI DEPUTATI, *“Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione” Schede di lettura n. 216*, Roma, Settembre 2014.
 - CANALE, G., *“Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica”*, Gruppo di Pisa, 2014.
 - CARNEVALE, P., *“Art. 138 vs. art 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale”*, Rivista AIC, Novembre 2013.
 - CATELANI, E., *“Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015.
 - CATELANI, E., *“Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014.
 - CECCANTI, S., *“La riforma costituzionale e i suoi avversari”*, federalismi.it, n.16/2014.
 - CECCANTI, S., *“Riforme Costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale”*, federalismi.it, n. 8/2014.
 - CHELI, E., *“Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014.

- CHINNI, D., *“Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d’urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti”*, Rivista AIC, Giugno 2015.
- CIARLO, P., *“Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale”*, federalismi.it, n. 9/2014.
- COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI *“Relazione finale”*, Roma, 17 Settembre 2013.
- D’ALIMONTE, R., *“Perché è meglio indiretta”* in il Sole 24 ore, il 17 settembre 2015 n.256
- D’ATENA, A., *“Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi”*, Rivista AIC, n. 2/2015.
- DECARO, C., *“Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia e profili comparativi”*, Roma, 2008.
- DEL GAIZO, D., *“Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale”*, federalismi.it, n. 15/2014.
- DE SIERVO, U., *“Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti”*, osservatoriodellefonti.it, fasc.1/2015.
- FABRIZZI, F., PICCIRILLI, G., *“Lavori parlamentari dal 15 Aprile 2014 al 22 Aprile 2015”*, in *“Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale”*, federalismi.it
- FUSARO, C., *“A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi”*, rassegna Astrid, n. 7/2014.
- GHISALBERTI, C., *“Storia Costituzionale d’Italia 1848-1948”*, Roma 2000.
- GIANFRANCESCO, E., *“I numeri del Senato”*, Gruppo di Pisa, 2015.
- GRUPPO DI LAVORO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI, *“Relazione Finale”*, Roma, 12 Aprile 2013.
- LONGO, E., *“Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa”*, in *“Le proposte di riforma della Costituzione”* a cura di CARDONE A., Firenze, 2014.
- LUCHENA, G., *“Il nuovo Senato: quale rappresentanza?”*, Rivista AIC, n. 4/2014.

- LUCIANI, M., *“La riforma del bicameralismo, oggi”*, Rivista AIC, n. 2/2014.
- MANETTI, M., *“Pesi e contrappesi nel d.d.l. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 Marzo 2015)”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015.
- MANZELLA, A., *“La riforma del bicameralismo”*, Rivista AIC, n. 4/2013.
- MARTUCCI, R., *“Storia Costituzionale Italiana”*, Roma, 2002.
- OSSERVATORIO SULLE RIFORME COSTITUZIONALI, *“L’eredità della Costituzione”*, Roma-Bari, 1998.
- PEZZINI, B., *“La riforma del Bicameralismo”*, Rivista AIC, n. 2/2014.
- PICCIRILLI, G., *“Un senato più “debole”? note sul testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato”*, federalismi.it, 30 luglio 2014.
- PIZZORUSSO, A., *“La Costituzione Ferita”*, Roma-Bari, 1999.
- POGGI, A.M., *“I “tempi” e le “priorità” delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili”*, federalismi.it, n. 16/2014.
- POGGI, A.M., *“Riforma del bicameralismo: sarà la volta buona? La parola alla politica”*, confronticostituzionali.it, 7 Febbraio 2014.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *“Il superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale”*, Roma, Giugno 2013.
- PUCCINI, G., *“Riforma del bicameralismo e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014.
- RIGANO, F. (a cura di), *“La Costituzione in officina”*, Pavia, 2013.
- ROMBOLI, R. *“Le riforme e la funzione legislativa”*, Rivista AIC, n. 3/2015.
- ROSSI, E., *“Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2014.

- RUGGERI, A., *“Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato”*, Rivista AIC, n. 3/2013.
- SAITTA, A., *“La Forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale”*, Rivista AIC, n. 2/2015.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Riforma costituzionale. Testo a fronte tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, testo approvato dal Senato in prima lettura, testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura”* n. 230, Roma, Luglio 2015.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. (A.S. n. 1429-B)”* n. 229, Roma, Luglio 2015.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 1429-A. La Riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della I^a Commissione)”* n. 155, Roma, Luglio 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 1429”* n. 133, Roma, Aprile 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“La Riforma del Senato e del titolo V nell’A.S. N. 1429 d’iniziativa del Governo. Note di sintesi”* n.125, Roma, Aprile 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“In tema di riforma costituzionale: cinque studi a confronti (1997-2014)”*, Roma, Aprile 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Decretazione d’urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale”* Roma, Marzo 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *“Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti”*, Roma, Settembre 2013.
- SGRÒ, F., *“Riforma del Senato e contrappesi democratici”*, Rivista AIC, n. 2/2014.
- VIOLINI, L., *“Il bicameralismo italiano: quale Futuro?”*, Rivista AIC, n. 3/2013.

- TARLI BARBIERI, G., *“Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014.
- VOLPI, M., *“Le riforme e la forma di governo”*, Rivista AIC, n. 2/2015.
- ZACCARIA, R., *“Alcune note critiche sulla riforma costituzionale dopo la prima lettura”*, osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2014.