



**UNIVERSITÀ DI PISA**  
**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**  
**LAUREA MAGISTRALE**

**Le prospettive del bicameralismo in Italia**

**Il candidato**

**Diego Del Punta**

**Il relatore**

**Prof. Francesco Dal Canto**

**Anno accademico 2013/2014**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I: L'EVOLUZIONE DEL BICAMERALISMO IN ITALIA .....</b>	<b>7</b>
1. Il Senato nell'età Monarchica.....	7
1.1. Il Senato del Regno nel periodo liberale.....	7
1.2. Dalla Grande Guerra al Fascismo.....	10
2. Il dibattito in Assemblea Costituente.....	14
2.1. Le linee di pensiero all'interno dell'Assemblea .....	14
2.2. La scelta del bicameralismo perfetto .....	18
2.3. Le chiavi di lettura dietro le scelte fatte dai Costituenti.....	22
3. Il ruolo del Senato nel Parlamento Repubblicano e i primi progetti di riforma.....	24
3.1 Il Senato agli albori della Repubblica.....	24
3.2. Il tentativo di riforma intrapreso dalla Commissione Bozzi.....	27
4. Il dibattito sulle riforme negli anni Novanta.....	29
4.1. Il travaglio verso la “Seconda Repubblica”.....	29
4.2. La Commissione bicamerale De Mita.....	31
4.3. Il Comitato di studio governativo della XII legislatura .....	33
4.4. La Commissione bicamerale D'Alema.....	34
5. Alcuni tra i progetti di riforma più recenti.....	37
5.1. Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544 del 2003.....	37

5.2. Il progetto di riforma nella XVI legislatura: la cosiddetta “bozza ABC” .....	42
--	----

## **CAPITOLO II:**

### **I PRINCIPALI MODELLI DI BICAMERALISMO NELL'ANALISI DELL'ESPERIENZA COMPARATA 46**

1. Profili comuni tra i diversi modelli di Camera alta.....	46
2. La Camera dei Lord inglese .....	49
2.1. Gli albori del bicameralismo .....	49
2.2. L'attuale sistema bicamerale inglese .....	50
3. Il Senato federale degli Stati Uniti .....	53
4. Il <i>Bundesrat</i> tedesco .....	57
5. Il <i>Senado</i> spagnolo .....	61
6. Il Senato francese .....	64

## **CAPITOLO III:**

### **LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO ALLA LUCE DELL'APPROVAZIONE IN SEDE DI PRIMA DELIBERAZIONE IN SENATO DEL D.D.L .1429/2014. ..... 70**

1. Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo differenziato.....	70
1.1. L'impatto della riforma nel sistema italiano .....	70
1.2. Rapporti con la contestuale riforma del titolo v° ...	75
1.3. I rapporti con l'Italicum.....	78
2. Brevi riflessioni procedurali .....	83
2.1. L'utilizzo dell'articolo 138 Cost. e il ruolo incisivo del Governo.....	83

2.2. Il problema della presunta incostituzionalità del Parlamento in carica.....	86
3. La nuova composizione del Senato.....	88
3.1. Il nuovo assetto e le ripercussioni sulla durata della carica.....	88
3.2. I membri rappresentativi delle istituzioni territoriali.....	93
3.3. I membri nominati dal Presidente della Repubblica.....	104
4. Lo Status (cenni) .....	107
4.1. La rappresentanza della Nazione e il divieto di mandato imperativo.....	107
4.2. L'accesso alla carica .....	110
4.3. L'immunità .....	113
4.4. Il doppio incarico e l'indennità.....	115
4.5. Il Presidente del Senato.....	117
5. Le funzioni .....	118
5.1. Il nuovo articolo 55 Costituzione.....	118
5.2. La funzione legislativa.....	120
5.3. Il potere d'inchiesta .....	136
5.4. L'elezione del Capo dello Stato e dei membri della Corte Costituzionale.....	137
5.5. Il venir meno del rapporto di fiducia Senato-Governo.....	140
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>144</b>

## INTRODUZIONE

Il bicameralismo nel diritto costituzionale consiste nell'attribuzione a due Camere delle funzioni tipiche del Parlamento. Se tale sintetica definizione è adatta a distinguere tale scelta da quella di quei sistemi che adottano un assetto monocamerale, varie possono però essere le forme assunte dai Parlamenti bicamerali, con differenze che si possono riscontrare sia in ambito di distribuzione delle funzioni, sia con riguardo alla composizione.

Originario del sistema inglese il bicameralismo presenta in ogni ordinamento un proprio equilibrio interno, solitamente determinato dal ruolo attribuito alla Camera alta, la quale può vedere amplificata la sua posizione di garanzia, o quella di collegamento con le autonomie territoriali, ovvero, come in Italia, avere un ruolo parificato a quello della Camera bassa.

L'assetto bicamerale fu adottato sin dalle origini dallo Stato italiano, come eredità del Regno di Sardegna, con la Camera dei Deputati e il Senato che, seppur presentassero una composizione non omogenea, da un punto di vista funzionale avevano un ruolo paritario. Ma di fatto la mancanza di una legittimazione popolare dei membri del Senato, unita alla forte dipendenza dal potere esecutivo, che li nominava e che ne influenzava le scelte, facevano sì che, tra i due rami del Parlamento, la Camera dei Deputati ricoprisse un ruolo

preponderante.

Tale situazione caratterizzò l'esperienza italiana fino all'avvento del fascismo, il quale ebbe il suo culmine con la soppressione della Camera dei deputati e la sua sostituzione con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel 1939.

La scelta del bicameralismo perfetto - paritario sia nella composizione che nelle funzioni - fu la risultante di un ampio dibattito in Assemblea Costituente, fruttando come soluzione di compromesso tra le varie correnti interne a essa, non configurandosi dunque come espressione di un disegno ben delineato a priori.

A più riprese durante l'esperienza repubblicana si è tentato di apportare modifiche a tale assetto, rimarcando la sua peculiarità a livello internazionale, ove sono piuttosto rari i casi di ordinamenti che adottano la medesima soluzione, e in tal contesto è di notevole interesse l'analisi delle soluzioni alternative che regolano alcune fra le più importanti democrazie occidentali, quali il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Germania, la Spagna e la Francia.

Ma le varie proposte di riforma, fra le quali emergono per importanza le Commissioni bicamerali Bozzi, De Mita e D'Alema e il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544 del 2003, non hanno portato ad alcun esito in materia.

L'attuale esame in sede parlamentare del disegno di legge 1429/2014, approvato in Senato in data 8 agosto 2014, con non irrilevanti modifiche rispetto al testo originario, potrebbe però

essere la svolta per l'abbandono definitivo del bicameralismo perfetto, incidendo direttamente sulla Camera alta, cioè sul Senato.

In attesa di vedere se effettivamente tale riforma - la quale reca disposizioni oltre che sul il superamento dell'attuale bicameralismo, anche sulla soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione – avrà buon esito, sono analizzabili i suoi punti chiave in materia parlamentare. Il disegno complessivo prevede una vera e propria trasformazione con riguardo alla composizione del Senato, il quale diverrebbe Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, eletta indirettamente e a rinnovo parziale, dunque assumendo i connotati di un organo permanente. Ma la rottura del bicameralismo perfetto si sostanzierebbe, in caso di approvazione definitiva, anche e soprattutto sul piano delle funzioni, ridimensionando il ruolo del Senato in materia legislativa e d'inchiesta, ed eliminando il rapporto fiduciario con il Governo.

Dunque un'analisi approfondita dei diversi punti della riforma, tenendo conto del contestuale esame in Parlamento della nuova legge elettorale, intende sottolineare quelli che potrebbero essere i possibili risvolti dell'eventuale approvazione definitiva del disegno di legge 1429, non solo per quanto concerne il rapporto tra le due Camere, ma anche per la possibilità che ne risultino alterati gli equilibri tra i poteri dello Stato, andando indirettamente a modificare la forma di governo.

# CAPITOLO I

## L'EVOLUZIONE DEL BICAMERALISMO IN ITALIA

### 1. Il Senato nell'età Monarchica

#### 1.1. Il Senato del Regno nel periodo liberale

La struttura bicamerale del Parlamento ha caratterizzato l'Italia sin dall'unificazione, in quanto tale assetto era già previsto dallo Statuto Albertino del Regno di Sardegna.

La suddivisione del potere legislativo tra due rami distinti del Parlamento è una caratteristica che si affermò in quasi tutte le Costituzioni europee dell'ottocento, trovando riconoscimento anche nella Carta fondamentale (del Regno di Sardegna appunto) emanata nel 1848 da Carlo Alberto, la quale segnò una tappa fondamentale verso una monarchia di tipo costituzionale<sup>1</sup>.

Il Senato delineato dall'articolo 33 dello Statuto Albertino presentava alcune caratteristiche peculiari<sup>2</sup>, specialmente con riguardo alla sua composizione.

In primo luogo i membri erano di nomina regia, attraverso atto che veniva firmato dal Re e controfirmato dal Governo, elemento che di fatto col tempo portò il Governo a scegliere

---

<sup>1</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, pag. 90-91.

<sup>2</sup>Cfr L. BORSI, *Il Senato nel pensiero liberale e nella pratica dell'Ottocento italiano*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013, pag. 122 ss.



direttamente i Senatori.

La scelta dei membri doveva avvenire all'interno di ventuno categorie individuate dallo stesso articolo, e la carica aveva durata vitalizia, ma non ereditaria come in altri ordinamenti.

Con riguardo al numero dei componenti, esso non era predeterminato, e tale circostanza – come sarà detto in seguito - ebbe ripercussioni forti nel periodo post unitario.

Se da un punto di vista della composizione i due rami del Parlamento erano agli antipodi, per quanto concerne le funzioni si trattava di un bicameralismo sostanzialmente paritario, essendo il Senato equiparato alla Camera elettiva, in specie nella competenza normativa, con unica differenziazione riconducibile nella previsione per cui le leggi di bilancio e di imposizione dei tributi dovevano essere presentate prima alla Camera dei Deputati, e solo in seconda battuta al Senato.

Il Senato aveva inoltre alcune competenze giudiziarie in specifiche materie, quali i reati di attentato alla Patria, alto tradimento, o i reati ministeriali.

Questo era il contesto formale all'interno del quale avvenne, il 18 febbraio del 1861, la prima seduta del Parlamento del Regno d'Italia.

Ma la comparsa del Regno d'Italia coincise di fatto con l'avvento di un bicameralismo nel quale il ruolo della Camera bassa assunse un posizione preminente rispetto a quella del Senato.

Le ragioni di tale situazione vanno essenzialmente ricondotte

alla posizione di debolezza del Senato, legata alla mancanza di una legittimazione popolare dei membri e alla forte dipendenza dal potere esecutivo che li nominava e che ne influenzava le scelte, con conseguenze forti sul sistema istituzionale<sup>3</sup>.

Tale situazione si innesta in un periodo storico nel quale si realizzò la riforma elettorale voluta dalla sinistra – che quasi triplicò nel 1882 in numero degli elettori dal 2 al 7 per cento – e dove venne attuata la politica del trasformismo, che fra i suoi intenti aveva quello di bilanciare gli effetti di tale allargamento della base elettorale.

Ne emerse un Senato che raramente faceva alla volontà emergente alla Camera, e che d'altro verso fu oggetto della prassi delle “infortate” di membri. Tale fenomeno consistette nell'aumento senza freni del numero dei Senatori – permesso dalla già citata mancanza di un numero predefinito di membri – che era funzionale alla modifica degli equilibri parlamentari a favore del Governo, con la Camera alta che assunse le vesti di un assemblea che, in modo sempre più significativo, versava nelle mani dell'Esecutivo<sup>4</sup>.

In questo panorama istituzionale iniziarono a prendere piede le prime proposte di riforma del Senato, che assunsero con gli anni portata sempre maggiore.

Si segnalano ad esempio proposte intese a rendere una parte

---

<sup>3</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 94-95

<sup>4</sup>Cfr F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato. Studio*, Roma, 1886, pag. 117; P. COLOMBO, *Storia Costituzionale della Monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001, pag. 251.

del Senato elettivo, prospettiva che tra l'altro aveva trovato tra i suoi sostenitori anche Cavour, il quale riteneva un intervento in tal senso necessario per rivitalizzare il ruolo della Camera alta, onde evitare che divenisse di fatto una sorta di Consiglio di Stato.

Altre proposte erano invece rivolte a rimettere la selezione nelle mani delle stesse categorie a cui appartenevano – ai sensi dell'articolo 33 dello Statuto – i membri di tale ramo del Parlamento, tanto che alcune di queste prefiguravano una rappresentanza tipicamente corporativa<sup>5</sup>.

Di fatto i vari progetti fallirono uno dopo l'altro, in primo luogo per l'incapacità della classe politica liberale di attuare una riforma in tal senso, ma probabilmente anche per la funzionalità del Senato, dovuta alla sua elasticità, che gli permetteva di essere sia organo di prerogativa regia, o comunque governativa, sia organo di conservazione, inteso come bilanciamento alla spinta innovativa proveniente dall'altra Camera, funzionalità che di fatto non dispiaceva all'Esecutivo<sup>6</sup>.

### *1.2. Dalla Grande Guerra al Fascismo*

Il contesto storico-istituzionale degli inizi del Novecento vide l'ingresso sempre più massiccio all'interno della Camera elettiva di nuove categorie sociali – quali industriali, membri dell'aristocrazia finanziaria, ma soprattutto ceti popolari – con

---

<sup>5</sup>Cfr L. BORSI, *Il Senato nel pensiero liberale e nella pratica dell'Ottocento italiano*, op.cit., pag. 125 ss.

<sup>6</sup>*Ibidem*.

conseguente ribaltamento dell'egemonia delle vecchie classi dirigenti. Su tale sfondo ecco che il ruolo del Senato assunse una vera e propria funzione di contenimento rispetto alla nuova compagine sociale che dominava la Camera bassa<sup>7</sup>.

Proprio per questo motivo le proposte di riforma del Senato che si accavallarono in tal periodo, provenienti principalmente da queste classi emergenti, non trovarono sbocco, privilegiando i Governi la strada dell'ingerenza diretta e dunque del controllo su tale ramo del Parlamento<sup>8</sup>. Un esempio significativo è quello di Crispi, il quale per quasi quattro decenni aveva sostenuto la necessità di procedere ad una revisione della Camera alta, tanto da aver proposto nelle vesti di Ministro dell'interno un disegno di legge di riforma che prevedeva in sintesi un'elezione dei membri a suffragio universale e il rinnovo per quinti con potere di scioglimento del Re. Ma assunta la guida del Governo anche Crispi abbandonò tal progetto riformatore, non distaccandosi di fatto da quanto fecero i suoi predecessori<sup>9</sup>.

La spinta riformatrice si fece più forte a conclusione della prima Guerra Mondiale, nell'intento di ridare prestigio al Parlamento, il quale durante il conflitto bellico si era spogliato dei propri poteri legislativi, conferendo di fatto una sorta di delega in bianco al Governo. Nell'esercizio dei pieni poteri da parte dell'Esecutivo mancò inoltre un'attività di controllo, come

---

<sup>7</sup>Cfr C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, 1857, pag.261 ss.

<sup>8</sup>Cfr. F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato.Studio*, op.cit., pag. 230.

<sup>9</sup>Cfr. F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici*, Torino-Roma, 1890, pag. 459 ss. ; Cfr. A. SASSI, *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari*, Napoli, 1988, passim.

invece avvenne, ad esempio, negli altri paesi dell'Intesa. Si attivò dunque – al termine delle ostilità - una nuova spinta riformatrice, la quale proveniva da coloro i quali avevano evidenziato il ruolo eccessivamente marginale assunto dal Parlamento durante la Guerra<sup>10</sup>.

Un primo significativo tentativo di riforma fu quello della Commissione istituita dal Senato nel 1919 e presieduta da Tommaso Tittoni, che arrivò a una relazione finale, elaborata per larga parte da Francesco Ruffini, e ad un articolata proposta di riforma.

Tale progetto dava attuazione alle spinte verso forme di rappresentanza organica o corporativa. Lo stesso Ruffini vedeva in un Senato come Camera rappresentativa degli interessi corporativi un utile meccanismo per riequilibrare l'introduzione nell'elezione della Camera dei Deputati nel 1918 del suffragio universale e di un sistema elettorale di tipo proporzionale.

Le categorie previste dall'articolo 33 dello Statuto Albertino sarebbero state revisionate, e il numero dei membri sarebbe stato fissato a trecentosessanta, di cui sessanta scelti dal Re, sessanta cooptati dal Senato stesso, sessanta eletti dalla Camera dei Deputati e centottanta eletti da Corpi Elettorali su base regionale.

Ma tale progetto fallì in un periodo storico di forti tumulti popolari e dove i Governi virarono verso scelte autoritarie, fino a

---

<sup>10</sup>Cfr. A. FRANGIONI, *Il tentativo di riforma del Senato nel 1919 e il dibattito durante il fascismo*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013, pag. 137 ss.

giungere all'avvento del Fascismo<sup>11</sup>.

Un ultimo tentativo di riforma fu a dire il vero tentato proprio dal Governo Mussolini, che istituì a tal proposito una Commissione di 18 membri per la riforma dello Stato, ma anche le proposte da essa elaborate furono destinate a cadere nel vuoto.

Da allora il tema di revisione del Senato rimase sullo sfondo, come argomento di dibattito meramente dottrinale<sup>12</sup>.

Gli impulsi di riforma si spostarono invece verso l'altra Camera, nell'intento di ridimensionarle la portata a vantaggio del potere Esecutivo.

Innanzitutto l'ascesa del partito fascista fu reso possibile dall'approvazione nel 1923 della legge Acerbo<sup>13</sup>, fortemente voluta da Mussolini, che riuscì ad ottenerla grazie all'appoggio della vecchia classe dirigente liberale, e che introduceva un premio di maggioranza spropositato, rendendo di fatto nulla l'opposizione alla Camera.

Tal disegno politico del regime fascista portò al definitivo accentramento del potere legislativo nelle mani del Governo attraverso la soppressione della Camera dei Deputati nel 1939, sostituita con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, i cui membri non erano eletti ma approdavano di diritto a tale incarico, in veste di membri del Partito o del Consiglio nazionale

---

<sup>11</sup>*Ibidem.*

<sup>12</sup>Ivi, pag 142 ss.

<sup>13</sup>La legge n. 2444 del 1923, cosiddetta legge Acerbo, riservava 2/3 dei seggi alla lista che avesse conseguito la maggioranza con più del 25% dei voti

delle corporazioni<sup>14</sup>.

All'interno di questo riassetto istituzionale il Senato non fu invece intaccato, probabilmente in ragione di quella sorta di compromesso tra il Fascismo e le élites tradizionali dello Stato, a partire dalla Monarchia, che avevano assecondato l'instaurazione del regime mussoliniano<sup>15</sup>.

## **2. Il dibattito in Assemblea Costituente**

### *2.1. Le linee di pensiero all'interno dell'Assemblea*

Alla caduta del fascismo, e conclusasi la Guerra, si diede avvio al dibattito teorico, canalizzato all'interno dell'Assemblea Costituente, per la fondazione del nuovo Stato di diritto.

Per quanto concerne il Senato forti erano le divergenze di opinioni che attenevano innanzitutto la necessità di mantenere un sistema bicamerale o optare per un sistema monocamerale, ovvero circa l'eventuale ruolo che si sarebbe dovuto attribuire a tale Camera e, a tal proposito, sulla scelta di conferire o meno il potere legislativo ad entrambi i rami del Parlamento.

Le sinistre (Pci, Psi) tendevano principalmente per una scelta monocamerale, con la Camera dei Deputati che avrebbe assunto le vesti dell'organo nel quale sarebbe stata canalizzata la volontà

---

<sup>14</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 113-114.

<sup>15</sup>Cfr. A. FRANGIONI, *Il tentativo di riforma del Senato nel 1919 e il dibattito durante il fascismo*, op.cit., pag.146.

popolare<sup>16</sup>. Tale idea era ben espressa da Nobile – autorevole esponente del Pci – il quale sosteneva come in un sistema bicamerale si presenti il duplice rischio legato alla seconda Camera e al suo essere “superflua” in caso di accordo con la prima, “dannosa” in caso di disaccordo<sup>17</sup>.

Gli altri partiti propendevano invece verso il mantenimento del bicameralismo, seppur con differenze di merito tra la corrente democristiana e quella radicale. A fondamento teorico di tali opzioni vi erano ampie critiche al monocameralismo, erette sull'idea che un sistema bicamerale fosse più adatto a dar voce a quel principio pluralistico su cui l'ordinamento avrebbe dovuto affondar le proprie radici. A fondamento di tali linee di pensiero si possono citare le teorie di Santi Romano, il quale evidenziava la necessità della coesistenza di una Camera che fosse espressione del popolo e di una che esprimesse invece quegli elementi dello Stato più legati alla continuità e alle tradizioni<sup>18</sup>. Oppure chi come Constant ripercorreva, in chiave di lettura negativa, l'esperienza monocamerale post rivoluzionaria francese<sup>19</sup>.

La corrente democristiana (a cui si univa quella liberale) premeva per un bicameralismo nel quale il Senato fosse espressione degli interessi delle diverse categorie del Paese. In tal prospettiva Costantino Mortati – esponente di spicco della Dc

---

<sup>16</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 117-118.

<sup>17</sup>Cfr. U. NOBILE, *Atti della Costituente, seconda Sottocommissione, 6 settembre 1946*, pag 140.

<sup>18</sup>Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, pag. 233.

<sup>19</sup>Cfr. B. CONSTANT, *Principi di politica*, Soveria Mannelli, 2007, pag 432 ss.



- individuava tre ragioni a sostegno di tale scelta. In primo luogo l'intento di controllare l'operato della Camera dei Deputati, attraverso un doppio passaggio legislativo che avrebbe garantito una maggior ponderazione nell'elaborazione delle leggi. Una seconda ragione stava invece nella necessità di integrare la "rappresentanza politica" con una rappresentanza avente una connotazione tipicamente "economica-culturale", la quale – ed ecco la terza ragione – avrebbe avuto il pregio di selezionare soggetti dotati di maggior competenza<sup>20</sup>.

Quindi l'idea del fattore politico come uno degli aspetti – e non l'aspetto per eccellenza – della rappresentanza, che va affiancato a fattori culturali, territoriali e professionali. D'altro canto la convinzione di fondo per cui la rappresentanza corporativa si caratterizzi per una maggior competenza e oggettività rispetto alla rappresentanza partitica. Dunque un Senato come ramo del Parlamento nel quale si consente alle varie categorie di affrontare, tramite i propri delegati, le questioni di proprio interesse, attraverso un ingresso diretto delle forze sociali nella dialettica parlamentare, senza bisogno di un filtraggio politico<sup>21</sup>. In tale intento si denotò la maggior distanza con le sinistre, le quali avversavano qualsiasi correttivo al suffragio universale, in special modo se ciò poteva voler dire

---

<sup>20</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 119-120; U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolonella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, pag.314 ss.

<sup>21</sup>Cfr. F. ASTOLFI, *Il didattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013, pag. 155 ss.

l'ingresso in Parlamento di settori tradizionalmente ostili al movimento operaio, collegando direttamente la funzione legislativa ai potentati economici<sup>22</sup>.

La corrente laico-repubblicana propendeva invece verso una forma di bicameralismo legata alle Regioni, con il Senato che avrebbe assunto dunque le vesti di Camera rappresentativa dell'articolazione territoriale della Nazione<sup>23</sup>.

La proposta – in tal senso - dell'onorevole repubblicano Conti rimetteva la nomina dei membri del Senato ai Consigli Regionali, da integrarsi con delegati comunali e con soggetti espressione di alcune categorie, quali ad esempio Consigli Accademici, Università, Sindacati, fino al Presidente della Repubblica. Proposta che non risultava equiparabile con quella di Mortati, perché di fatto la maggioranza dei membri – quelli di nomina dei Consigli regionali – sarebbe stata selezionata dai partiti, seppur nella loro dimensione territoriale, lasciando un ruolo solo marginale – calcolabile nella nomina all'incirca di cento Senatori – alle varie categorie<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>Ivi, pag 163; Cfr. altresì T. E. FROSINI, *Elezione diretta o indiretta: That is the Question?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 19 maggio 2014.

<sup>23</sup>Cfr G.A. BELLONI, *Costituzione Repubblicana dello Stato*, in *La Costituente*, I, 1946, pag 267 ss.

<sup>24</sup>Cfr. F. ASTOLFI, *Il didattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, op.cit., pag. 158-159.

## 2.2. *La scelta del bicameralismo perfetto*

Per quanto riguarda l'iter seguito in Assemblea Costituente, il lavoro preparatorio fu svolto da una Commissione più ristretta, di settantacinque membri (da qui il nome di Commissione dei settantacinque), a sua volta divisa in tre Sottocommissioni.

Fu la seconda Sottocommissione che venne incaricata di occuparsi dell'ordinamento istituzionale del nuovo Stato, quindi per quanto attiene al Parlamento essa si occupò principalmente della necessità di mantenere o meno un sistema bicamerale e della formazione del Senato, quindi della sua composizione e di quali sarebbero state le sue funzioni<sup>25</sup>.

La scelta bicamerale venne espressa attraverso la presentazione dell'ordine del giorno firmato da Bozzi e Einaudi, il 7 Settembre del 1946, il quale annunciava: «la seconda Sottocommissione riconosce l'utilità del sistema bicamerale, che esprime la rappresentanza di tutte le forze vive della Nazione»<sup>26</sup>.

Il 26 Settembre dello stesso anno venne approvato anche l'ordine del giorno Leone (Dc), sulla parificazione delle funzioni delle due Camere<sup>27</sup>.

Dunque trionfò l'opzione del sistema bicamerale paritario, il quale trovava argomentazioni favorevoli – riconducibili alle parole sia di Mortati che di Conti – nell'idea di essere garanzia di una maggior ponderazione delle delibere parlamentari, di render più agevole la soluzione delle conflittualità tra Governo e

---

<sup>25</sup>Ivi, pag. 151.

<sup>26</sup>Cfr. *Assemblea Costituente*, 7 settembre 1946.

<sup>27</sup>Cfr. V. CRISAFULLI, *Seconda Camera*, in *L'Unità*, 28 settembre 1946.

Parlamento, e in linea generale di favorire l'equilibrio istituzionale. Quindi l'idea teorica dietro la scelta del bicameralismo paritario era riconnessa alla garanzia di ponderazione e riflessione che solo tale sistema sarebbe stato in grado di garantire<sup>28</sup>.

Rimase invece aperta la discussione attinente al tema della composizione della Camera alta, che - come visto in precedenza - era il punto di maggior distacco tra le varie correnti all'interno dell'Assemblea Costituente. Le maggiori criticità riguardavano la scelta del corpo elettorale, il ricorso o meno a sistemi di elezione indiretta e l'eventuale propensione verso il regionalismo.

L'opzione della rappresentanza di categoria – caldeggiata dalla Dc e dai liberali - fu la prima ad esser abbandonata, probabilmente a causa delle difficoltà di determinare le categorie eleggibili e la spartizione dei seggi, ma anche perché in tale soluzione riecheggiava l'esperienza corporativa fascista.

Quindi si crearono due posizioni contrapposte fra le opzioni rimaste. Da un lato vi erano i comunisti, i socialisti e i liberali favorevoli all'elezione a suffragio universale, dall'altra i democristiani e i radicali favorevoli ad un'elezione di secondo grado, fatta dai Consigli Regionali e in parte da categorie professionali<sup>29</sup>.

La proposta finale presentata dalla seconda Sottocommissione contemplava un modello misto, con un terzo dei Senatori che

---

<sup>28</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit., pag. 126-127.

<sup>29</sup>*Ivi.*, pag. 127 ss.

sarebbe stato eletto dai Consigli regionali, mentre due terzi rimessi al suffragio universale diretto degli elettori con età superiore ai venticinque anni.

Ma l'ostracismo delle sinistre e dei liberali ebbe la meglio, cosicché con 191 voti favorevoli e 180 contrari fu approvato, il 7 ottobre del 1947, l'ordine del giorno Nitti, il quale contemplava l'elezione diretta in collegi uninominali, escludendo però l'ulteriore previsione - contenuta nel medesimo ordine del giorno - del sistema elettorale maggioritario<sup>30</sup>.

Con riguardo alla consistenza numerica la scelta fu quella di differenziare il numero dei Senatori da quello dei Deputati, i quali sarebbero stati uno ogni ottantamila abitanti o per frazione superiore ai quarantamila. La scelta adottata per il Senato fu quella di un quoziente pari a duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila, con la fissazione di un numero minimo di Senatori per Regione, più precisamente sei, ma solo uno per la Valle d'Aosta<sup>31</sup>.

Altre differenziazioni tra il Senato e la Camera dei deputati stavano innanzitutto nelle scelte anagrafiche legate all'elettorato attivo, per il quale sarebbero serviti 25 anni, e per l'elettorato passivo, per il quale ne sarebbero serviti 40, ma anche nella previsione di un numero, seppur limitato a 5, di membri non eletti direttamente dal popolo, i Senatori a vita<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ivi.*, pag. 130.

<sup>31</sup> Cfr. Atti Assemblea Costituente, 8 ottobre 1947, pag. 1010 ss.

<sup>32</sup> Nella seduta del 9 ottobre 1947 fu approvato l'articolato definitivo, che riconduceva lo status di Senatori a vita ai soggetti nominati dal Presidente della

Fu scelto poi di distinguere la durata del mandato tra i due rami del Parlamento, per cui mentre i Deputati sarebbero stati in carica per 5 anni, il mandato dei Senatori fu fissato in 6 anni.

Non ebbe invece fortuna il progetto di introdurre un meccanismo di rinnovo parziale del Senato, il quale sarebbe stato rinnovato per metà dei suoi componenti ogni tre anni. Ma tale progetto non passò, soprattutto per il rischio di incorrere in un cattivo funzionamento della Camera alta, come fu sottolineato dalle sinistre<sup>33</sup>.

Sulla base di quanto visto ecco che il sistema italiano assunse le sembianze di un bicameralismo perfetto, paritario nelle funzioni e con scarsi elementi di differenziazione sul piano della composizione.

Ma va sottolineato come più che di un disegno complessivo e di una scelta positiva dei Costituenti, il bicameralismo perfetto non fu che la conseguenza di ripetuti “veti incrociati”<sup>34</sup> tra le diverse correnti interne all'Assemblea Costituente, dunque la risultante dei vari compromessi sui profili più dibattuti<sup>35</sup>.

---

Repubblica per “meriti insigni” e, di diritto, agli ex Presidenti della Repubblica.

<sup>33</sup>Cfr. F. ASTOLFI, *Il didattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, op.cit. , pag. 176.

<sup>34</sup>Cfr. S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pag 1163 ss.

<sup>35</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 133.

### *2.3. Le chiavi di lettura dietro le scelte fatte dai Costituenti*

Le scelte fatte in Assemblea Costituente ebbero ripercussioni non solo sul testo costituzionale, ma restarono alla base dei dibattiti che si avviarono nel corso degli anni, finanche ai giorni d'oggi.

Se come visto la scelta bicamerale in se fu quella che portò meno problemi, dall'altra il fallimento della rappresentanza di interessi fu dettato dalla difficoltà nell'individuare una fonte di legittimazione pari alla volontà popolare, e a sostituire quel ruolo fondamentale dei partiti politici, come mediazione tra società civile e istituzioni<sup>36</sup>.

Sulla questione della rappresentanza di categoria incise fortemente l'appena conclusa esperienza fascista, che produsse - in sostanza - l'eliminazione dei diritti politici, per cui si generò un discredito di fondo nei confronti di scelte corporative. Tali istanze furono confinate nel Cnel, quindi verso quello che si rivelerà essere un "binario morto", tanto che la rappresentanza di interesse nel corso degli anni si è affermata in Italia solo per vie non istituzionalizzate<sup>37</sup>.

Discorso a parte va fatto per quelle idee che propendevano verso un Senato rappresentativo delle Regioni, le quali ebbero miglior sorte rispetto alle istanze corporative.

---

<sup>36</sup>Cfr. F. ASTOLFI, *Il dibattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, op.cit. , pag. 176-177.

<sup>37</sup>Cfr. F. BONINI, *Il Senato alla Costituente e nel processo di riforme costituzionali*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013, pag. 189-190.

Non approvata la proposta finale della seconda Sottocommissione, di affidare la nomina di un terzo dei Senatori ai Consigli regionali, fu però salvato qualche elemento nel testo finale. In primo luogo nella già citata previsione di un numero minimo di membri per Regione, ma soprattutto nell'inciso iniziale del primo comma dell'articolo 57, ai sensi del quale l'elezione dei membri del Senato avviene su "base regionale". Tale inciso ha infatti assunto negli anni un ruolo rilevante in quei dibattiti con al centro l'idea di sovranità territoriale, dibattiti tesi a concepire uno Stato non meramente unitario e accentrato, ma "fondato su basi di autonomia"<sup>38</sup>.

In definitiva si può dunque affermare che la modalità con cui è avvenuta la scelta del bicameralismo in Assemblea Costituente – dunque come prodotto di una serie di compromessi tra le varie correnti - ha determinato "l'abbondare delle garanzie", naturale conseguenza dei compromessi, e ciò ha inevitabilmente trascinato con sé dei costi, sia in termini di efficienza, sia di lentezza del procedimento decisionale, che sono stati e sono ancor oggi al centro dei dibattiti sulle riforme costituzionali<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup>Cfr. N. ANTONETTI, *Bicameralismo e regionalismo nella Costituente repubblicana*, in [www.sintesialettica.it](http://www.sintesialettica.it), 9 dicembre 2006; Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 133-134.

<sup>39</sup>Cfr. F. BONINI, *Il Senato alla Costituente e nel processo di riforme costituzionali*, op.cit., pag. 191.



### **3. Il ruolo del Senato nel Parlamento Repubblicano e i primi progetti di riforma**

#### *3.1 Il Senato agli albori della Repubblica*

Le prime legislature furono “il banco di prova” della validità della scelta bicamerale. In particolar modo tale valutazione riguardava il Senato e la sua capacità di essere effettivamente in grado di favorir la maggior ponderazione e riflessione nell'iter legislativo, senza tra l'altro rallentarlo eccessivamente<sup>40</sup>.

Se da un lato le due Camere agirono senza che di fatto si creasse un predominio dell'una sull'altra, come invece si è visto avvenne nell'esperienza statutaria, d'altro canto il procedimento legislativo ne risultò fortemente appesantito. Il tutto fu aggravato da un contesto di omogeneità politica tra le due Camere. I partiti di centro disponevano infatti della maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento, e questo impedì al Senato di svolger una funzione equilibratrice rispetto alle decisioni dell'altra Camera. Ne conseguì un quadro istituzionale nel quale il Parlamento svolse una funzione più che altro di ratifica delle scelte del Governo, con correlato svilimento del ruolo delle opposizioni<sup>41</sup>.

Sin da subito si riaprì il dibattito su alcuni temi che non erano riusciti ad imporsi in Assemblea Costituente, soprattutto in tema di rappresentanza di interessi - con la finalità di limitare il ruolo

---

<sup>40</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 137-138.

<sup>41</sup>Cfr. G.BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro Padano*, 1954, IV, pag.41; Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag 138 ss.

delle minoranze di sinistra - ma il risultato non fu diverso a quello del 1947<sup>42</sup>.

Nell'intento di marginalizzare ulteriormente il ruolo delle opposizioni vi fu l'approvazione della legge elettorale n.148 del 1953, passata alla storia come la "legge truffa", che prevedeva un premio di maggioranza di quasi due terzi dei seggi alle liste collegate che avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. Non essendo però riuscite le liste di centro a raggiungere tale quorum, per evitare una situazione di stallo, la legge fu abrogata l'anno successivo<sup>43</sup>.

Un mutamento significativo nel contesto politico avvenne solo nei primi anni sessanta, allorquando si inaugurarono i primi di governi di centro-sinistra, che ebbero come effetto benevolo l'attuazione di alcune di quelle riforme istituzionali evocate in Costituzione.

La stagione politica che si aprì fu caratterizzata da una minor rigidità nei rapporti tra maggioranza e opposizione, dove il Governo ricercava il sostegno in un bacino parlamentare più ampio di quello che le aveva conferito la fiducia. Dunque il Parlamento come luogo di compromesso tra le varie forze politiche, con maggioranze che si creavano di volta in volta a seconda della legge in discussione<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup>Cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e trasformazione di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1997, pag. 193 ss.

<sup>43</sup>Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 141-142.

<sup>44</sup>Cfr. A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, passim; Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit. , pag.

Va segnalato come nel corso di tal periodo non vi furono grossi dibattiti sulla modifica del Senato, seppur di fatto è proprio in tali anni che avvenne la così detta piccola riforma del Senato - con la legge costituzionale n.1 del 1963 - la quale parificò la durata del mandato tra le due camere in 5 anni, e fissò il numero dei membri, rispettivamente in 630 Deputati e 315 Senatori<sup>45</sup>.

Il ruolo centrale del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico assunse massimo risalto nel corso della VII legislatura (1976-1979) dove si ebbe l'esperienza del terzo Governo Andreotti. Si trattò di un Governo di minoranza, monocolore e che si appoggiava di volta in volta alle varie forze politiche.

Dunque un periodo in cui si rafforzò il ruolo del Parlamento, a discapito dell'Esecutivo. Sintomatico di ciò fu ad esempio, il rilievo che assunsero le Commissioni Bicamerali, tanto che sottrassero competenze strategiche al Governo<sup>46</sup>.

C'è chi ha parlato a proposito di "Parlamento Governante"<sup>47</sup>, perché non si limitava a svolgere la funzione normativa e di controllo sul Governo, bensì svolgeva un ruolo di co-decisione dell'indirizzo politico. Il Governo dal canto suo si limitava ad eseguire il programma politico votato in Parlamento, ma di fatto

---

142-143.

<sup>45</sup>Cfr. F. BONINI, *Il Senato alla Costituente e nel processo di riforme costituzionali*, op.cit., pag. 192.

<sup>46</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag 144-145.

<sup>47</sup>Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1997, pag.41.

voluto dalle segreterie dei partiti<sup>48</sup>.

Sul piano delle riforme si rinvigorì a partir dagli anni Settanta il dibattito con al centro l'idea del Senato come ramo del Parlamento rappresentativo delle Regioni. Il tutto fu segnato dal fatto che si diede attuazione agli ordinamenti regionali, con la prima elezione dei Consigli Regionali nel 1970.

In tal senso si può ad esempio richiamare la presentazione nel 1975 di un proposta di legge costituzionale – dai deputati Olivi, Bressani e Galloni (DC) - volta a introdurre in Senato una composizione mista, dove 135 membri sarebbero stati eletti dai Consigli Regionali, gli altri 180 rimanevano eletti a suffragio universale. Da notare come tale proposta – che non ebbe seguito – non fosse rivolta a introdurre un Senato integralmente di secondo grado, per paura che ciò ne avrebbe subordinato il ruolo di tale Camera rispetto all'altro ramo del Parlamento, totalmente elettivo<sup>49</sup>.

### *3.2. Il tentativo di riforma intrapreso dalla Commissione Bozzi*

Verso la fine degli anni Settanta si aprì in Italia un nuovo scenario, segnato dal rinvigorimento dell'Esecutivo a discapito del Parlamento, con Governi che vennero edificati attorno a maggioranze già formate<sup>50</sup>. Terminò dunque la fase in cui il

---

<sup>48</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag 146.

<sup>49</sup>*Ivi* 148;

<sup>50</sup>Si pensi al Governo Spadolini del 1981 e al Governo Craxi del 1983.

Governo doveva cercare di volta in volta l'appoggio in Parlamento delle diverse forze politiche, aprendosene una in cui l'Esecutivo aveva già alle spalle una coalizione parlamentare di riferimento a sostegno, cioè quella che aveva votato la fiducia.

In tal contesto il progetto politico che si riteneva esser preminente atteneva la necessità di ridurre il peso istituzionale del Parlamento, ed ecco che il bicameralismo paritario veniva visto come uno dei profili da ripensare<sup>51</sup>.

Senza ombra di dubbio il tentativo di riforma più deciso fu fatto con l'istituzione nel 1982 di un apposita Commissione Bicamerale, presieduta dall'onorevole Bozzi (Pli). Essa avrebbe dovuto riformare le istituzioni, ma in realtà non aveva come intento una riforma globale dell'ordinamento, bensì quello di correggere quei profili costituzionali che maggiori problemi avevano creato nell'esperienza precedente<sup>52</sup>.

Il progetto della Commissione Bozzi proponeva una differenziazione del bicameralismo, non tanto per quanto attiene alla composizione - limitato alla riduzione del numero dei Senatori – ma con riguardo alle funzioni delle due Camere.

Alla Camera bassa sarebbe spettata principalmente la funzione legislativa, distinguendo in tal prospettiva le leggi tra quelle bicamerali, e quelle leggi adottate a prevalenza dalla Camera bassa. Leggi queste ultime nelle quali il Senato avrebbe

---

<sup>51</sup>Cfr. L. COVATTA, *La riforma del Senato nella lunga transizione italiana*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013, pag. 181.

<sup>52</sup>F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, *passim*.

potuto porre in essere solo un richiamo nei confronti della Camera dei Deputati, alla quale sarebbe spettata la decisione finale.

Il Senato avrebbe invece svolto una preminente funzione di controllo politico sull'operato del Governo, in specie sulla sua potestà normativa, sull'attuazione delle leggi, sulle nomine pubbliche.

Infine sarebbe rimasto in capo ad entrambe le Camere la titolarità del rapporto fiduciario, seppur ricondotto in sede di Parlamento in seduta comune<sup>53</sup>.

Il progetto elaborato dalla Commissione Bozzi non ebbe di fatto esito, al pari di altri progetti elaborati in quegli anni, con il dibattito che, sul finire degli anni Ottanta, scivolò progressivamente dalla riforma costituzionale a riforme del sistema elettorale<sup>54</sup>.

## **4. Il dibattito sulle riforme negli anni Novanta**

### *4.1. Il travaglio verso la "Seconda Repubblica"<sup>55</sup>*

Gli anni Novanta hanno rappresentato un periodo di forti mutamenti, legati alla necessità della classe politica di rinnovarsi data la forte sfiducia nutrita dall'opinione pubblica nei confronti

---

<sup>53</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag 152 ss.

<sup>54</sup>Cfr. L. COVATTA, *La riforma del Senato nella lunga transizione italiana*, op. cit., pag. 183.

<sup>55</sup>Termine coniato in ambito politico e giornalistico.

dei partiti tradizionali, specialmente a causa dei vari scandali che segnarono tali controversi anni.

Le sconfitte riportate appunto dai partiti tradizionali nelle elezioni del 1992, unite alle consultazioni referendarie del 1993 che si espressero per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, rendono bene l'idea del discredito esistente nei confronti del sistema politico che aveva governato i primi quarant'anni della Repubblica.

Sintomatico di tal periodo di mutamenti fu il messaggio inviato nel 1991 dall'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga alle Camere nel 1991 per sottolineare la necessità di procedere a riforme istituzionali rese necessarie dalle profonde trasformazioni sociali avvenute. In particolare Cossiga sollecitò un nuovo patto nazionale da porre alla base del rinnovamento, i quali sarebbero potuti avvenire attraverso l'utilizzo della procedura aggravata prevista dall'articolo 138 Cost., oppure attribuendo poteri costituenti al Parlamento in carica, o infine attraverso l'elezione di una vera e propria Assemblea costituente<sup>56</sup>.

Le elezioni del marzo 1994, sulla base dell'intervenuta nuova legge elettorale del 1993, che aveva introdotto un sistema elettorale di tipo maggioritario, sconvolsero radicalmente il sistema politico, tanto che fu che si parlò di passaggio dalla

---

<sup>56</sup> Cfr. G.GUIGLIA, *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 1991, pag 562 ss;

“Prima” alla “Seconda Repubblica”<sup>57</sup>.

Tale nuova stagione politica fu segnata da una serie di progetti di riforma tra cui se ne possono segnalare principalmente tre. Si tratta della seconda Commissione bicamerale presieduta dall'on. De Mita, del Comitato di studio appositamente istituito nel 194 e della terza esperienza di Commissione bicamerale, quella presieduta dall'on. D'Alema.

#### *4.2. La Commissione bicamerale De Mita*

Il 23 luglio 1992 veniva istituita la seconda Commissione bicamerale della storia repubblicana, composta da trenta Senatori e trenta Deputati e presieduta dall'onorevole De Mita, anche se successivamente subentrò in tal ruolo l'onorevole Jotti.

Il compito affidato alla Commissione fu quello di esaminare le proposte attinenti la revisione della seconda parte della Costituzione ed elaborare un progetto di riforma complessivo. Al termine di tale operazioni si sarebbe proceduto all'eventuale approvazione del progetto uscito dalla bicamerale attraverso un iter speciale - non contemplato dall'art. 138 Cost. - il quale contemplava, tra le altre cose, un referendum obbligatorio sul testo approvato dalle Camere<sup>58</sup>.

L'esito dei lavori della seconda Commissione bicamerale denotarono un orientamento verso una forma di Stato nel quale

---

<sup>57</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag.161.

<sup>58</sup>Tale iter era contemplato dalla legge costituzionale n.1 del 1993.



si tendeva a conferire un maggior risalto, rispetto al passato, alle autonomie territoriali, con conseguente revisione dei rapporti tra Stato e Regioni. Inoltre vi era l'intento di rafforzare il ruolo del Primo Ministro, ad esempio attraverso il meccanismo del voto di sfiducia costruttivo, con il quale sarebbe stato necessario indicare già il nome del successore al Governo per poter sfiduciare quello attuale<sup>59</sup>.

Per quanto riguarda il Parlamento, oltre ad una riduzione a 4 anni della durata del mandato dei membri, l'intervento più incisivo avrebbe riguardato l'articolo 70 Cost., con ridefinizione della competenza legislativa, riconnesso alla contestuale revisione dell'articolo 117 Cost., in tema di legislazione regionale. Il Senato in tale ottica avrebbe assunto il ruolo di Camera rappresentativa degli enti regionali, con susseguente ridimensionamento della sua competenza normativa<sup>60</sup>.

Il progetto definitivo elaborato dalla Commissione non fu mai esaminato in Parlamento a causa della fine anzitempo della Legislatura. Era di fatto – proprio a causa della situazione istituzionale - un progetto incompleto che fu comunque presentato affinché potesse restare come documento per il futuro<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup>Ivi, pag 164.

<sup>60</sup>Ivi, pag 165.

<sup>61</sup>Cfr. F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, op.cit., pag 35.

#### 4.3. Il Comitato di studio governativo della XII legislatura

La XII legislatura (1994-1996) segnò un profondo rinnovamento della realtà politica, tanto che – come visto – c'è chi individua in tal periodo storico il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica.

Anche in tema di approccio alle riforme istituzionali tale legislatura segnò una sostanziale novità, attraverso l'istituzione di apposito Comitato di studio – il 14 luglio 1994 – come organo consultivo del Governo.

Al pari della Commissione De Mita, anche in tal progetto chiaro era l'intento di rafforzare il ruolo delle autonomie territoriali.

Inoltre si proponevano due alternative tese entrambe alla trasformazione della forma di Governo. La prima opzione contemplava un'elezione diretta del primo Ministro contestualmente a quello della Camera dei Deputati, attraverso il meccanismo del "*simul stabunt simul cadent*". La seconda opzione prospettava invece l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, al quale sarebbe spettata la nomina del Governo<sup>62</sup>.

La Commissione proponeva inoltre il superamento del bicameralismo perfetto, attraverso una differenziazione sia nelle funzioni che nella composizione.

Con riguardo alle funzioni solo la Camera di deputati sarebbe stata riservata l'approvazione delle leggi, eccezion fatta per quelle di maggior rilievo, dunque introducono una

---

<sup>62</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 167.

diversificazione basata su un criterio assiologico. Per quanto concerne la composizione del Senato due erano le soluzioni prospettate, entrambe volte ad escludere l'elezione diretta e i Senatori a vita. Una prima opzione era quella di comporre la Camera Alta di membri rappresentanti per metà delle Regioni, per metà di Comuni e Province, la seconda opzione era quella di copiare il modello tedesco, con membri nominati dai Governi Regionali<sup>63</sup>.

Anche tali progetti di riforma non ebbero esito, anche a causa della caduta del Governo Berlusconi nel 1996.

#### *4.4. La Commissione bicamerale D'Alema*

La terza Commissione bicamerale della storia repubblicana non venne istituita con atti di indirizzo come le precedenti (due mozioni parallelamente approvate per la commissione Bozzi, una risoluzione alla Camera e un ordine del giorno al Senato per quella presieduta dall'onorevole De Mita) bensì con la legge costituzionale n.1 del 1997, in ragione di una maggior incisività dei poteri ad essa attribuiti<sup>64</sup>.

La Commissione si componeva di 35 Deputati e 35 Senatori ed era presieduta dall'onorevole D'Alema. Con l'intento di revisionare la seconda parte della costituzione essa avrebbe

---

<sup>63</sup>Cfr. I. CIOLLI, Il federalismo in Italia: una scelta possibile?, in I. CIOLLI, L. DOMENICHELLI, *Le ragioni del federalismo. Il dibattito in Italia sulla riforma dello Stato*, 1997, pag.13 ss.

<sup>64</sup>Cfr. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Diritto Pubblico*, n.3, pag. 581-602.

dovuto giungere all'elaborazione di un testo da sottoporre, in seguito all'approvazione delle Camere, a referendum obbligatorio, introducendo così - come avvenne per la seconda bicamerale – una deroga procedimentale all'articolo 138 Cost.

Il testo finale elaborato dalla Commissione – e presentato alle Camere il 4 Novembre 1997 – rappresentava una vera e propria riscrittura della seconda parte della Costituzione, verso una forma di Governo tendente al semi-presidenzialismo, e con un irrobustimento del ruolo delle Regioni, allargando le materie di competenza regionali a tutte quelle non espressamente ricondotte allo Stato<sup>65</sup>.

Per quanto concerne il Parlamento, il progetto di riforma contemplava un bicameralismo differenziato, principalmente nelle funzioni.

Innanzitutto nella composizione, veniva ridotto il numero dei membri di entrambe le Camere, rispettivamente tra i 400 e i 500 membri per la Camera bassa, e 200 per il Senato. I seggi senatoriali sarebbero stati ripartiti in proporzione alla popolazione regionale, garantendo un minimo di 4 Senatori per Regione, eccezion fatta per Molise e valle D'Aosta a cui ne spettavano rispettivamente 2 e 1, e si abbassava la soglia per la titolarità dell'elettorato passivo dai 40 ai 35 anni, mentre nulla era detto in tema di elettorato attivo.

Una peculiarità era riscontrabile nella previsione di un integrazione nella composizione del Senato, con ulteriori 200

---

<sup>65</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 169 ss.

membri, provenienti dai Consigli comunali, provinciali e regionali, le cui modalità di elezione erano rimesse a riserva di legge, e che si sarebbero però aggiunti solo in caso di discussione vertente su materie strettamente legate agli interessi dei territori. Tali materie - indicate dall'articolo 89 - riguardavano la legislazione elettorale, gli organi e le funzioni di Comuni e Province, il coordinamento informativo tra le amministrazioni statali regionali e locali, la tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, l'autonomia finanziaria di Regioni e Enti Locali e i conferimento ad essi di beni demaniali.

Sarebbero invece venuti meno invece i Senatori a vita, ma solo quelli di nomina presidenziale, mentre rimanevano titolari di tale status gli ex Presidenti della Repubblica, salvo rinuncia.

Come anticipato però la differenziazione tra le due Camere avrebbe riguardato principalmente le funzioni.

Con riguardo alla funzione legislativa venivano distinte materie bicamerali, espressamente indicate<sup>66</sup>, da quelle monocamerali, a carattere residuale e rimesse alla Camera dei Deputati. Su tali materie il Senato avrebbe potuto solo chiedere di esaminare il testo – attraverso richiesta fatta da un terzo dei suoi componenti entro 10 giorni – e proporre modifiche entro i

---

<sup>66</sup>Tra le materie di competenza bicamerali rientravano le leggi attinenti: gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, l'istituzione e la disciplina delle autorità di garanzia e vigilanza, le elezioni nazionali ed europee, i diritti fondamentali civili e politici e le libertà inviolabili della persona, l'informazione e la comunicazione radiotelevisiva, le norme penali e processuali, le norme sull'ordinamento giudiziario, amnistia e indulto, la legislazione elettorale e le funzioni delle Autonomie territoriali.

successivi 30 giorni, spettando però alla Camera bassa la decisione definitiva.

Il rapporto di fiducia veniva ricondotto solo alla Camera dei Deputati, mentre il Senato vedeva potenziati i suoi poteri di controllo, specialmente quello di inchiesta, ed erano ad esso devolute tutte le nomine di competenza parlamentare<sup>67</sup>.

A causa dei dissensi tra le forze politiche il progetto della Commissione non ebbe esito positivo, ma svolse comunque un ruolo preparatorio e di impulso con riguardo alle due riforme costituzionali intervenute negli anni successivi, quella del titolo V, e la modifica dell'articolo 111 Cost., che ha costituzionalizzato il principio del giusto processo<sup>68</sup>.

## **5. Alcuni tra i progetti di riforma più recenti**

### *5.1. Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544 del 2003*

I primi anni Duemila furono segnati, da un punto di vista istituzionale, dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, con conseguente rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali, specialmente delle Regioni. Avvenuta per mezzo di due leggi costituzionali, rispettivamente la l.cost. n. 1/1999 e la l.cost. n. 3/2001, tale riforma ha avuto tra i suoi effetti quello di incidere sulle competenze regionali, che in

---

<sup>67</sup> *Ivi*, pag. 170-171.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

precedenza erano espressamente menzionate dall'articolo 117 della Costituzione, con la competenza legislativa sulle materie non indicate che rientrava dunque in quella di esclusiva pertinenza statale.

Con la riforma del 2001 si è capovolta la prospettiva, con il nuovo articolo 117 che ora stabilisce al secondo comma una lista tassativa di materie soggette alla potestà legislativa statale e al terzo comma un elenco, altrettanto tassativo, di materie sottoposte alla legislazione concorrente (in cui la potestà legislativa spetta sempre alle regioni, ma nel quadro dei principi fondamentali posti dalla legge statale). Ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 – e in ciò si sostanzia il ribaltamento di prospettiva – si prevede che la competenza legislativa residuale rientri nella potestà esclusiva delle Regioni, novità che ha portato di fatto ad un notevole ampliamento delle loro attribuzioni.

Fu con l'intento di completare la modifica dell'ordinamento in senso federale che il Governo presentò, il 17 ottobre 2003, il disegno di legge A.S. 2544 in Senato, il quale aveva ricadute principalmente sulla Camera alta, che avrebbe subito una trasformazione in chiave territoriale, tanto da assumere l'appellativo di Senato federale<sup>69</sup>.

Il progetto di riforma aveva ampia portata, e non riguardava solo il bicameralismo e il ruolo delle Regioni, bensì andava

---

<sup>69</sup>Cfr. C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia, Profili comparati*, Roma, 2008, pag. 125.

direttamente ad incidere sulla forma di governo, con l'intento dichiarato di rafforzare il ruolo dell'Esecutivo, in modo da “adeguarlo agli standard dei principali Paesi europei”<sup>70</sup>.

Il disegno di legge in questione sanciva – per quanto attiene il Parlamento - la fine del bicameralismo paritario.

Pochi erano gli interventi sulla Camera dei Deputati, i cui membri erano ridotti a 518, e all'interno della quale venivano ricollocati i Senatori a vita.

Le novità maggiori – come preannunciato – riguardavano il Senato, per il quale si prevedeva una composizione mista. I membri venivano eletti a suffragio universale in ogni Regione simultaneamente alle elezioni dei Consigli regionali, ma erano poi integrati da delegati regionali, i quali però non avrebbero avuto diritto di voto.<sup>71</sup>

Dunque da un punto di vista della composizione, da un lato un Senato che avrebbe assunto le vesti di un organo a rinnovo parziale e continuo, dall'altro un Senato che però non sarebbe stato espressione diretta delle autonomie territoriali, non solo perché i membri venivano eletti direttamente dal popolo, ma perché la contestualità con le elezioni dei Consigli regionali politicizzava in maniera, se possibile, ancora maggiore tali elezioni<sup>72</sup>.

Il profilo su cui la differenza tra le due Camere sarebbe stata

---

<sup>70</sup>Cfr. Relazione al disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 2003.

<sup>71</sup>Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 175-176.

<sup>72</sup>Cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006, pag.62 ss.



più marcata era quello delle funzioni.

Innanzitutto veniva meno il rapporto fiduciario Senato-Governo, con la modifica in tal senso dell'articolo 94 Cost. che sarebbe stata funzionale al rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo<sup>73</sup>.

Per quanto concerne la funzione legislativa si introduceva una tripartizione nell'iter di formazione, tra leggi bicamerali, leggi a prevalenza del Senato e leggi a prevalenza della Camera, dove in questi ultimi due casi l'altra Camera poteva solo proporre modifiche entro 30 giorni.

Partendo dalle leggi bicamerali sarebbero dovute essere quelle di interesse nazionale. Si introduceva inoltre una peculiarità attraverso la previsione di un meccanismo ad hoc in caso di stallo legislativo, con l'instaurazione di apposita Commissione composta da membri di entrambi i rami del Parlamento per la stesura di un testo unificato da sottoporre alle Assemblee.

Per quanto riguarda le leggi a prevalenza delle Camere, quelle ricondotte alla Camera dei Deputati coincidevano con quelle per le quali era stabilita la competenza esclusiva dello Stato<sup>74</sup>, mentre quelle a prevalenza del Senato riguardavano le materie per le quali – ai sensi dell'articolo 117, comma 3 – era stabilita la

---

<sup>73</sup>“Si rischiava svuotare il Senato di quella funzione di contrappeso alla logica maggioritaria del premeriato forte che gli derivava dal ruolo di istituzione di garanzia”. In tal senso cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit., pag. 178.

<sup>74</sup>Eccezion fatta per le materie di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m) e p), che rientravano fra quelle bicamerali.

competenza concorrente tra Stato-Regioni<sup>75</sup>.

In realtà però per queste ultime leggi era stabilita la possibilità del Governo di apportare emendamenti, legittimando la Camera dei Deputati a decidere in via definitiva, dunque espropriando di fatto la prevalenza del Senato in materia<sup>76</sup>. Ne conseguiva una mortificazione del ruolo politico del Senato, in quanto veniva così praticamente declassato ad organo consultivo, o quantomeno ad organo senza piena disponibilità delle sue funzioni normative, sacrificabili per volontà del Governo<sup>77</sup>.

Il disegno di legge costituzionale A.S. 2544 fu approvato in Senato nella sua forma definitiva<sup>78</sup> il 16 novembre 2005, ma non avendo ottenuto nella seconda deliberazione alle Camere la necessaria maggioranza di due terzi, fu sottoposto – ai sensi dell'articolo 138, secondo comma – a referendum popolare, che diede esito negativo.

---

<sup>75</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 179.

<sup>76</sup>Nello specifico, il Presidente della Repubblica poteva autorizzare il Primo Ministro ad esporre le proprie motivazioni al Senato, e se esso non avesse accolto le modifiche la decisione finale sarebbe spettata alla Camera dei deputati. Cfr. M. DELLA TORRE, *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006, pag. 21 ss.

<sup>77</sup>Cfr. M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8, 2005.

<sup>78</sup>Alla prima lettura in Senato furono apportate modifiche alla Camera, quindi furono necessarie ulteriori tre letture.

## *5.2. Il progetto di riforma nella XVI legislatura: la cosiddetta "bozza ABC"*

La XVI è stata caratterizzata da una situazione nella quale le forze politiche si sono dimostrate incapaci di convergere su un programma adatto ad affrontare le problematiche economiche del Paese, cosicché si è giunti alla nascita di un Governo composto da tecnici, il Governo Monti.

Senza entrare nel vivo delle vicende, va però evidenziato come ciò abbia portato alla creazione di una inedita coalizione a sostegno di tale Governo, composta dalle forze politiche di centro-sinistra, centro e centro-destra. A fondamento di tale intesa allargata rientrava anche la volontà di procedere ad un riassetto costituzionale dello Stato, per evitare in prospettiva futura il riproporsi di tali situazioni<sup>79</sup>.

In tal senso è stato elaborato un progetto di riforma che - sulla base dei nomi dei segretari dei principali partiti aderenti, rispettivamente Alfano (Pdl), Bersani (Pd) e Casini (Udc) - ha preso il nome di "bozza ABC", e che come obiettivi principali annoverava il superamento del bicameralismo paritario e il rafforzamento dei poteri del Premier.

L'abbandono del bicameralismo sarebbe avvenuto in chiave federale, senza incidere in maniera rilevante sulla composizione (si riduceva solo il numero dei Parlamentari e si abbassava l'età dell'elettorato passivo), procedendo invece ad una

---

<sup>79</sup>In tal senso cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 221.

diversificazione delle funzioni. Ne sarebbe conseguita una distinzione nel procedimento legislativo tra leggi bicamerali, leggi di competenza della Camera e leggi di competenza del Senato. La competenza bicamerale avrebbe riguardato leggi in materia costituzionale e elettorale, leggi di amnistia e indulto, leggi di bilancio e leggi in materia internazionale e comunitaria. La ripartizione tra Camera e Senato era invece da ricondurre alla distinzione posta dall'articolo 117 Cost. tra materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni<sup>80</sup>.

Di fatto però si sarebbe trattato di un bicameralismo asimmetrico solo in via eventuale, a causa del riconoscimento della facoltà per l'altra Camera di esercitare il c.d. diritto di richiamo, cioè la prerogativa di chiedere l'esame del testo e di approvarlo con emendamenti, oppure respingerlo<sup>81</sup>.

Veniva poi introdotta una peculiarità per le leggi rientranti nella competenza del Senato, con l'istituzione di apposita Commissione paritetica – composta dai Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, e da un pari numero di Senatori – che avrebbe dovuto esprimere un parere obbligatorio prima dell'approvazione di tali leggi. Tale

---

<sup>80</sup>Ivi, pag. 224 ss.

<sup>81</sup>La trasmissione all'altro ramo del Parlamento sarebbe avvenuta, su richiesta di 1/3 dei suoi componenti e con decisione a maggioranza, entro 15 giorni,. Nei successivi 30 giorni la Camera intervenuta in seconda battuta avrebbe potuto approvarlo, emendarlo o respingerlo ma, in questi ultimi due casi, la decisione finale sarebbe comunque spettata alla Camera competente. Cfr. M. OLIVETTI, *Il vestito di Arlecchino: prime note sul c.d. "ABC costituzionale"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.9, 2012.

Commissione avrebbe risposto – a detta dei redattori del progetto – all'esigenza di soddisfare la vocazione territoriale del Senato, facendo della Commissione il luogo di regia all'interno del quale avrebbero trovato espressione i vari interessi<sup>82</sup>.

Spostando l'attenzione sul secondo obiettivo della “bozza ABC”, che era quello di rafforzare i poteri dell'Esecutivo, una serie di disposizioni costituzionali sarebbero state modificate in tal senso.

Da un punto di vista legislativo il Governo avrebbe potuto chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno con priorità dei propri disegni di legge, quindi ottenendo il riconoscimento di una corsia preferenziale.

Per quanto concerne il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, avrebbe riguardato solo il *Premier*, aumentando così la sua centralità politica, soprattutto se si legge tale novità congiuntamente al fatto che, alla potestà di proporre la nomina dei Ministri al Presidente della Repubblica, si sarebbe sommata la possibilità di chiedere anche la revoca dei medesimi. Inoltre si introduceva un'ulteriore peculiarità in materia di rapporto fiduciario, con l'istituto della fiducia costruttiva, in base al quale un terzo dei componenti di ciascuna Camera poteva proporre la mozione di sfiducia nei confronti del Governo solo indicando espressamente il nome di un nuovo possibile *Premier*. Ne sarebbe conseguita una votazione del Parlamento in seduta comune, non prima dei successivi 3 giorni, con richiesta

---

<sup>82</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 223.

dell'ottenimento della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera per essere approvata<sup>83</sup>.

A conclusione va evidenziata quella che sarebbe stata la maggior novità in tema di rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo, consistente nel riconoscimento in capo al Presidente del Consiglio della possibilità di chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere, o anche solo di una di esse. Il Parlamento, dal canto, suo avrebbe potuto opporsi solo indicando entro 20 giorni, a maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere, il nominativo di un nuovo *Premier*.

Attraverso una valutazione più approfondita di tale consistente novità, risulta evidente come in tal modo si sarebbe introdotto uno strumento di forte pressione nelle Presidente del Consiglio nei confronti del Parlamento, tale da condizionare in modo decisivo il rapporto di fiducia, tanto da creare una vera e propria subordinazione<sup>84</sup>.

La “bozza ABC”, pur non avendo avuto esiti, è comunque un progetto di riforma con elementi di notevole interesse in virtù del fatto che è stata elaborata dalle forze politiche che, sostanzialmente, sono – quasi - le stesse a sostegno dell'attuale progetto di riforma (il disegno di legge n. 1429/2014) su cui verrà posta l'attenzione nell'ultimo capitolo<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup>Ivi, pag. 224-225.

<sup>84</sup>*Ibidem*.

<sup>85</sup>Si rimanda al Capitolo III.

## CAPITOLO II

### I PRINCIPALI MODELLI DI BICAMERALISMO NELL'ANALISI DELL'ESPERIENZA COMPARATA

#### 1. Profili comuni tra i diversi modelli di Camera alta

Lo studio comparato dei modelli di Parlamento presenti nelle principali democrazie moderne è utile ad evidenziare come non sussista un unico modello di bicameralismo, né un tipo di Camera alta prevalente rispetto agli altri.

Nonostante questa constatazione di fondo, non si può però negare l'esistenza di un sostrato di elementi che accomunano le diverse forme di bicameralismo contemporaneo. Da un lato infatti si sostanzia una tendenziale prevalenza delle Camere basse come “centro propulsivo dell'istituzione parlamentare”, dall'altra si denota come le Camere alte si caratterizzino o come organi di “raccordo con le autonomie territoriali o per lo svolgimento di un ruolo tipicamente di garanzia”<sup>86</sup>.

Il raccordo della Camera alta con il sistema delle autonomie è una caratteristica propria un pò di tutti i sistemi che presentano un ordinamento federale (ad esempio Germania, Stati Uniti e Austria), e che si è esteso anche a Stati che presentano un assetto tipicamente decentrato e regionale (come la Spagna e il

---

<sup>86</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, pag. 248.

Belgio), mentre non riguarda ad esempio Inghilterra e Irlanda<sup>87</sup>.

Altra caratteristica che accomuna diversi modelli di Camere alte è riconducibile al ruolo di garanzia da esse ricoperto, soprattutto in campo legislativo, ove l'assetto bicamerale sarebbe da considerare una meccanismo nei confronti della legge paragonabile al doppio grado di giudizio per le sentenze<sup>88</sup>. La varietà dei modelli diversifica però l'esercizio di tal ruolo di garanzia, in relazione anche al tipo di funzioni esercitate dai i due rami del Parlamento e alla loro composizione, in quanto varia da ordinamento a ordinamento l'equilibrio interno tra i vari organi e poteri dello Stato.

Ulteriori tratti comuni fra le diverse Camere alte sono rintracciabili sulla base di quello che è il loro rapporto nei confronti delle Camere basse.

Con riguardo alla composizione le due Camere, innanzitutto, tendono ad avere un numero di membri diverso, e generalmente - ad eccezione dell'*House of Lord* inglese - la Camera alta presenta un numero inferiore di rappresentanti<sup>89</sup>.

Anche la durata del mandato è tendenzialmente diversificata (si ricordi a tal proposito che anche in Italia fino alla riforma del

---

<sup>87</sup>Cfr. P. BILANCIA, *Stato unitario, accentrato, decentrato, federale : dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti di memoria* di L. PALADIN, Napoli, 2004, pag.270 ss.

<sup>88</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 253.

<sup>89</sup>Alcuni esempi del rapporto tra Camera bassa - Camera alta si possono fare con riguardo alla Francia ove il rapporto è di 577 a 348, la Spagna dove è di 350 a 259, oppure con riguardo a Stati in cui il rapporto è ancor più squilibrato, come la Germania ove è di 614 a 69, o gli Stati Uniti ove è di 435 a 100. Cfr. G. PASQUINO, R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, pag. 41 ss.



1963 il Senato e la Camera dei Deputati avevano una durata diversa), ed è talvolta accompagnato dalla previsione di un rinnovo parziale della Camera alta. La distinzione nella durata è solitamente dovuta alla disomogeneità della base rappresentativa tra le due Camere, specialmente negli Stati federali, come gli Stati Uniti e la Germania.

Infine si può osservare come l'asimmetria fra i due rami del Parlamento riguardi anche il profilo delle funzioni, ove, eccezion fatta per il Senato statunitense e quello italiano, le Camere basse tendono ad assumere un ruolo preponderante<sup>90</sup>.

Si può dunque giungere a distinguere, in linea approssimativa, sistemi nei quali viene adottato un modello forte di Camera alta, tipico di quegli ordinamenti nei quali le due Assemblee hanno funzioni analoghe (si pensi ai casi degli Stati Uniti), e sistemi che invece adottano modelli deboli di Camera alta, dove è ben marcata la distinzione tra le attribuzioni, con conseguente subalternità (è il caso della Spagna e dell'Inghilterra)<sup>91</sup>.

I paragrafi che seguono sono rivolti a scandagliare alcuni modelli di Camera alta, ripresi dall'analisi dell'esperienza parlamentare comparata di talune delle più importanti democrazie contemporanee.

---

<sup>90</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 299 ss.

<sup>91</sup>*Ibidem*.

## 2. La Camera dei Lord inglese

### 2.1. Gli albori del bicameralismo

Il viaggio all'interno dei modelli di parlamento stranieri non può che partire dal bicameralismo inglese, laddove ha avuto origine la prima forma di bicameralismo.

Una prima tappa significativa è rintracciabile nel conferimento in capo al Parlamento del potere di approvazione del bilancio, convenzionalmente ritenuto il passaggio chiave per l'avvento di quella monarchia limitata che ha impedito l'affermazione dell'assolutismo in Inghilterra<sup>92</sup>.

La genesi della Camera alta risale al periodo feudale inglese, nel quale il Re coinvolgeva i signori feudali allorché necessitava di contributi economici, convocando apposito organo collegiale, inizialmente denominato *Magnum concilium*. Tale situazione ebbe un'ulteriore evoluzione nel XIII secolo, con la crescita di comunità autonome rispetto ai potentati feudali, comunità che cominciarono ad eleggere propri rappresentanti all'interno dell'Assemblea<sup>93</sup>.

In ragione della diversità nelle modalità di designazione, ma soprattutto degli interessi opposti di cui erano portatori i membri del Parlamento, si giunse nel 1341 alla formazione di due Assemblee distinte, l'*House of Lords* e l'*House of Commons*. La prima era formata da nobili (a titolo ereditario) e ecclesiastici,

---

<sup>92</sup>Cfr. A. TORRE, *Il Regno unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010.

<sup>93</sup>Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 18.

la Camera dei Comuni, invece, da membri eletti dai cittadini, e da essi revocabili in caso avessero recato danni nell'esercizio delle loro funzioni<sup>94</sup>.

Nasce dunque in tal contesto storico il primo Parlamento bicamerale, nel quale ciascuna Camera risultava dotata di un rilievo costituzionale autonomo, all'interno della più ampia prospettiva di divisione del potere politico<sup>95</sup>.

Si può segnalare come sin da subito la Camera alta abbia assunto all'interno di tal assetto istituzionale un ruolo teso al bilanciamento tra le istanze provenienti dalla Camera rappresentativa e il Re, ruolo che ha caratterizzato l'*House of Lords* per tutta la sua storia.

## 2.2. *L'attuale sistema bicamerale inglese*

Il bicameralismo inglese è asimmetrico, sia con riguardo la composizione, sia nelle funzioni, e rientra sicuramente tra quei modelli che presentano un modello di Camera alta c.d. debole.

Con riguardo alla composizione, la Camera dei Comuni consta di 646 membri, i quali coincidono con il numero complessivo dei collegi elettorali, distribuiti in modo che spettino all'Inghilterra 529 seggi, 59 alla Scozia, 40 al Galles e 18 all'Irlanda del Nord. I membri dell'*House of Commons* sono infatti eletti, a suffragio universale diretto, sulla base di un sistema elettorale

---

<sup>94</sup>Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, op. cit., pag. 307 ss; Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Bari-Roma, 2011, pag. 25.

<sup>95</sup>Cfr. A. TORRE, *Il Regno unito*, op. cit., pag. 63 ss.

maggioritario puro, ove solo il più votato in tale circoscrizione diviene parlamentare (cosiddetto metodo del *first past the post*).

La Camera dei Lord si compone invece di 737 membri, ripartiti tra Lord spirituali (ecclesiastici) e Lord temporali, i quali a loro volta sono distinti tra membri per diritto ereditario (ridotti a 92 dal 1999) e membri nominati a vita.

L'elezione dei Lord avviene due volte l'anno per opera del Sovrano, ed è preceduta da una consultazione tra il Premier e i principali partiti, così da garantire equilibrio nella rappresentanza. E' però rimesso alla discrezione dei Lord aderire o meno ad un partito, e tale assenza di vincoli, unita alla durata vitalizia sono garanzia di indipendenza<sup>96</sup>.

Sotto il profilo delle funzioni, rispetto ad una tendenziale parità nei poteri legislativi, col tempo il ruolo della Camera dei Comuni è divenuto sempre più preponderante. Ciò è avvenuto anche attraverso il susseguirsi di una serie di interventi che, uniti all'affermarsi della centralità del principio democratico, hanno fatto allontanare il bicameralismo inglese dalla sua tradizionale connotazione paritaria.

In tal senso un primo passaggio fu segnato dal *Parliament act* del 1911 che introdusse sui progetti di legge in materia finanziaria la possibilità per la Camera dei Comuni di chiedere che si procedesse alla sanzione reale – passaggio finale necessario per l'entrata in vigore della legge – dopo solo un mese di tempo dall'invio del testo alla Camera dei Lord,

---

<sup>96</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 288-289.

indipendentemente dall'approvazione dinnanzi a essa. Nel 1949 tale facoltà venne estesa ad ogni disegno di legge di carattere pubblico (tranne quelli per la proroga della durata del mandato oltre i 5 anni), con conseguente trasformazione della potestà legislativa della Camera dei Lord in un mero potere di veto, capace al massimo di ritardare l'iter di approvazione<sup>97</sup>.

Il ruolo dell'*House of Lords* in materia legislativa si è dunque connotato nel corso degli anni per una certa cedevolezza rispetto all'iniziativa della Camera bassa, limitandosi tendenzialmente a proporre emendamenti, ma senza insistere – in seconda lettura - nel caso essi non siano accolti<sup>98</sup>.

L'asimmetria nelle funzioni è riconducibile anche al riconoscimento in capo alla Camera dei Lord di particolari funzioni di indagine, mentre si segnala l'assenza del rapporto fiduciario tra la Camera alta e il Governo.

Una peculiarità che caratterizzava la Camera dei Lord stava poi nel riconoscimento in capo ad essa di funzioni giurisdizionali, con la figura centrale in tal senso che era quella del *Lord Chancellor*, il quale ricopriva simultaneamente le cariche di *Speaker* nella Camera alta, di Ministro della Giustizia e di vertice del sistema giudiziario inglese. Con il *Constitutional Reform Act* del 2005 però da un lato sono state ridimensionate le funzioni del Lord Cancelliere, il quale tra le altre cose non presiede più le sedute della Camera dei Lord, dall'altra sono venute meno le funzioni

---

<sup>97</sup>*Ibidem.*

<sup>98</sup>Ivi, pag. 290.

giurisdizionali di tale Camera, le quali sono state attribuite alla Suprema Corte del Regno Unito, istituita nel 2009<sup>99</sup>.

### 3. Il Senato federale degli Stati Uniti

L'ordinamento statale degli Stati Uniti presenta come caratteristica di fondo - ben espressa nel testo costituzionale del 1776 - l'idea per cui il potere Esecutivo, quello Giudiziario e quello Legislativo debbano essere separati in modo netto tra di loro, al fine di formare un efficiente meccanismo di contrappesi istituzionali<sup>100</sup>.

I costituenti americani sperimentarono così una peculiare forma di divisione dei poteri, volta a garantire equilibrio e bilanciamento tra le istituzioni, ponendo come organi centrali da un punto di vista politico il Presidente e il Congresso il quale, titolare della funzione legislativa, è composto di due Camere, l'*House of Representatives* e il Senato<sup>101</sup>.

La scelta bicamerale fu la conseguenza di un compromesso tra gli Stati più estesi e quelli minori durante la stesura della Convenzione di Filadelfia (1786), dove i primi propendevano per un Parlamento eletto tenendo conto della proporzione tra la

---

<sup>99</sup>Cfr. G. DORIA, *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 febbraio 2007. Cfr. F. GANDINI, *Brevi note sulla istituzione della Corte Suprema per il Regno Unito*, in *Il foro italiano*, 2009, pag. 238 ss.

<sup>100</sup>Cfr. A. ACQUARONE, G. NEGRI, C. SCELBA (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Pisa, 1961, pag. 5 ss.

<sup>101</sup>Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1984, pag. 9.

popolazione dei diversi Stati, mentre i secondi – gli Stati più piccoli – invocavano un'identica rappresentanza fra tutti gli Stati. La scelta ricadde dunque sull'istituzione di un Parlamento bicamerale, con una Camera dei rappresentanti composta da un numero di membri per ogni Stato dipendente dalla popolazione dello stesso, mentre un Senato composta da un medesimo numero uguale di rappresentanti per Stato, pari a 2<sup>102</sup>.

La scelta di una Camera alta espressione delle entità federate era rivolta alla necessità di dar voce ai singoli Stati, i quali, in un territorio così vasto, erano portatori di interessi eterogenei, cosicché ogni Stato, attraverso un egual numero di rappresentanti, risultava titolare di un medesimo status nei confronti della Federazione<sup>103</sup>.

Il Senato si compone dunque di 100 Senatori, 2 per ognuno dei 50 Stati, i quali sono eletti a suffragio universale diretto, anche se va segnalato come in origine, fino al 1913, l'elezione fosse di secondo grado, essendo la scelta dei Senatori rimessa alle assemblee parlamentari di ogni Stato.

La durata del mandato è di 6 anni, con la previsione di un rinnovo parziale per un terzo dei Senatori a cadenza biennale, con susseguente connotarsi della Camera alta come organo a rinnovo parziale continuo.

Per quanto riguarda invece la Camera bassa i membri – il cui numero è proporzionale alla popolazione, ed attualmente è di

---

<sup>102</sup> Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 281-282.

<sup>103</sup> Cfr. L.M. BASSANI, *Thomas Jefferson, Un profilo intellettuale*, Napoli, 2002, pag. 154 ss.

435 - restano in carica per soli 2 anni, decorsi i quali l'Assemblea si scioglie e si procede a nuove elezioni. Tale meccanismo presenta la sua maggior peculiarità nel fatto che le elezioni coincidano in modo alternato con le elezioni del Presidente degli Stati Uniti d'America (ogni 4 anni) e con la metà del mandato di esso (tanto che queste ultime vengono denominate elezioni di *mid-term*)<sup>104</sup>.

Sotto il profilo delle funzioni il bicameralismo americano è “quasi perfetto”, soprattutto sul piano dell'esercizio della funzione legislativa<sup>105</sup>. La Costituzione richiama la necessità della doppia approvazione sia con riguardo agli ordinari progetti di legge, sia per quelli di revisione costituzionale. Nel caso in cui le due Camere siano in disaccordo è in tal senso prevista la possibilità di convocare un apposita Commissione interparlamentare volta ad elaborare una proposta legislativa frutto di compromesso.

Il procedimento legislativo è dunque bicamerale, ma non si può però affermare una totale parità a causa della speciale previsione riguardante i progetti di legge in materia tributaria, con riguardo ai quali il Senato ha solo potere di proporre emendamenti, dovendo essi avere necessariamente origine presso la Camera bassa<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 285.

<sup>105</sup> *Ivi*, pag. 53.

<sup>106</sup> Tale previsione si spiega in relazione all'originaria composizione del Senato, che – come visto – era organo eletto non direttamente dai cittadini. Per cui in virtù del principio della “*no taxation without representation*”, caro al mondo anglosassone, la materia doveva essere di competenza dell'unica Camera eletta



Oltre alla funzione legislativa, il Senato svolge autonomamente una serie di funzioni di forte rilievo. Fra queste vi sono il potere di approvare le nomine fatte dal Presidente con riguardo ai principali funzionari amministrativi, l'autorizzazione e la ratifica dei trattati internazionali, ma soprattutto spetta al Senato la decisione definitiva (con votazione che richiede la maggioranza dei 2/3 dei suoi membri) sulla procedura di *impeachment* nei confronti del Presidente, con riguardo alla quale la Camera bassa è competente solo sulla richiesta e in fase istruttoria<sup>107</sup>.

Un'ultima caratteristica peculiare del Senato attiene al suo avvalersi di Commissioni permanenti. Esse sono competenti per materia (ad esempio Bilancio, Difesa, Giustizia) e svolgono un ruolo di ausilio alla Camera alta, in particolare in materia legislativa<sup>108</sup>.

Il ruolo che il Senato federale americano ricopre non è dunque quello di semplice Camera di riflessione, bensì di luogo di mediazione con le istituzioni territoriali e di contrappeso istituzionale non solo nei confronti dell'altra Camera, ma soprattutto nei confronti del Presidente<sup>109</sup>.

---

direttamente dal popolo. Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 286.

<sup>107</sup> Ivi, pag. 283.

<sup>108</sup> Ivi, pag. 287.

<sup>109</sup> Cfr. C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Padova, 1973, pag. 309 ss.

#### 4. Il *Bundesrat* tedesco

La Repubblica federale tedesca si compone di due Camere non dotate delle medesime funzioni, trattandosi di un bicameralismo non paritario, assumendo la *Bundesrat* una posizione sostanzialmente secondaria.

La Camera bassa è il *Bundestag*, che esprime la rappresentanza popolare, ed è composta – ad oggi - da 614 membri eletti con sistema elettorale misto, per metà dei collegi con sistema maggioritario, per metà con metodo proporzionale, e che restano in carica per 4 anni.

Il *Bundesrat* è invece la Camera che rappresenta i *Lander* all'interno della Federazione, i quali così partecipano direttamente alla funzione legislativa e all'amministrazione dello Stato<sup>110</sup>.

Le funzioni della Camera alta non dispiegano efficacia all'interno degli ordinamenti dei singoli *Lander*, neppure per quelle questioni che riguardano congiuntamente più territori richiedendo dunque soluzioni comuni, perché in tal senso svolgono un ruolo chiave apposite Conferenze a cui partecipano i Ministri dei Governi territoriali coinvolti. Il ruolo del *Bundesrat* è invece quello di permettere agli ordinamenti territoriali di entrare a far parte del processo decisionale centrale, cosicché essi siano in grado di tutelare i propri interessi a livello

---

<sup>110</sup>Cfr. C.ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'Impero alla Costituente del '49*, in *Il politico*, Milano, n.3, 1997, pag. 371 ss.

federale<sup>111</sup>.

Il *Bundesrat* si compone di 69 membri, i quali sono delegati dai Governi degli Stati Federati in occasione delle elezioni locali, quindi tale Camera assume le vesti di un organo a rinnovo parziale continuo. Il numero di delegati varia da territorio a territorio a seconda della del numero degli abitanti, e può andare da un minimo di 3 ad un massimo di 6. Una caratteristica peculiare consiste nel c.d. meccanismo del “voto unitario”, in base al quale i voti di ogni singolo *Land* devono essere concordi, esprimendo la volontà del territorio e non del singolo delegato, meccanismo che rappresenta un espressa deroga al principio democratico del divieto di mandato imperativo<sup>112</sup>.

Sul piano delle funzioni il ruolo delle due Assemblee è fortemente sproporzionato a favore del *Bundestag*, sia perché è l'unica Camera titolare del rapporto fiduciario con il Governo, sia per quanto riguarda la funzione legislativa.

E' prerogativa della sola Camera bassa votare la fiducia al Governo, ma in materia è importante sottolineare l'esistenza di due peculiarità. Innanzitutto il *Bundestag* può far venire meno il suo sostegno al Governo solo per mezzo del voto di sfiducia costruttivo, dovendo cioè essere in grado di individuare a maggioranza assoluta un nuovo Cancellerie. Ancora più specifica risulta la seconda peculiarità, la quale consiste nel fatto che allorquando sia il Cancellerie a chiedere la fiducia, ed il

---

<sup>111</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 260.

<sup>112</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2014.

*Bundestag* la neghi, esso possa scegliere tra il proporre al Presidente lo scioglimento anticipato, oppure chiedere, sempre al Presidente, la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa, il quale consente al Governo di operare per un semestre anche con la sola collaborazione della Camera alta. Quanto detto in tema di rapporto di fiducia consente di evidenziare quanto la Costituzione tedesca dia importanza all'esigenza di garantire una tendenziale stabilità del Governo, finalità che trova a sostegno anche la previsione da parte della legge elettorale attuale di una soglia di sbarramento piuttosto alta (5%)<sup>113</sup>.

Per quanto concerne la funzione legislativa bisogna invece porre in essere una distinzione tra leggi di riforma costituzionale, che richiedono l'approvazione presso entrambe le Camere, e leggi ordinarie, con riguardo alle quali il ruolo del *Bundesrat* dipende dalla materia oggetto di discussione.

Alcune leggi richiedono una mera accettazione da parte della Camera alta, il cui eventuale parere negativo è infatti superabile attraverso votazione a maggioranza analoga – quindi dipendente di volta in volta dalla votazione negativa espressa presso il *Bundesrat* - da parte della Camera bassa<sup>114</sup>.

Altre leggi sono invece necessariamente bicamerali, e non possono dunque essere approvate senza il consenso di entrambe le Camere, trattandosi di materie che riguardano in modo

---

<sup>113</sup>Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2013, pag. 127-128.

<sup>114</sup>Cfr. F. SGRO, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 262.

particolare interessi degli Stati Federati. Qualora non si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti presso il *Bundesrat* lo stesso può richiedere l'esame di un'apposita Commissione composta da membri di entrambe le Camere, affinché elabori un progetto condiviso. Se, nonostante l'intervento di tale Commissione, il progetto di legge non ottenga la maggioranza dei consensi nel *Bundesrat* tale progetto decade<sup>115</sup>.

Per quanto riguarda le altre funzioni, la Camera alta non partecipa all'elezione del Presidente federale, mentre elegge direttamente metà dei giudici del Tribunale costituzionale federale. Inoltre non è titolare del potere d'inchiesta, il quale, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione federale, spetta solamente al Bundestag, su richiesta di un quarto dei suoi membri, configurandosi come una prerogativa tipica non della maggioranza, bensì alla minoranza parlamentare.

Il ruolo ricoperto dal *Bundesrat* all'interno dell'ordinamento tedesco ha assunto col tempo un'importanza sempre maggiore in relazione alla riduzione delle funzioni attribuite ai *Länder*. Ciononostante il Tribunale costituzionale federale tedesco, in una celebre sentenza del 1974, ha affermato come il *Bundesrat* non sia configurabile come la seconda Camera di un organo legislativo ordinario, e questo sarebbe la conseguenza del fatto che il suo apporto in materia legislativa è circoscritto meramente a quei settori individuati dalla Legge fondamentale<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup>Ivi, pag. 263-264.

<sup>116</sup>Ivi, pag. 261.

## 5. Il Senado spagnolo

La Spagna è una monarchia parlamentare che presenta un Parlamento bicamerale, dove le due articolazioni risultano essere il Congresso dei Deputati e il Senato.

Il Congresso è composto da un numero di membri che può variare, ai sensi del testo costituzionale spagnolo, dai 300 ai 400 soggetti, i quali sono eletti a suffragio universale. Le circoscrizioni elettorali sono le Province (sono 47 più 3 insulari e due enclave in territorio marocchino), e il sistema elettorale è si proporzionale, ma con forti correttivi in senso maggioritario<sup>117</sup>.

Il Senato spagnolo, invece, fu pensato nella Costituzione del 1978 come Camera di rappresentanza territoriale, ma tale disegno non si è realizzato adeguatamente, sia a causa della sua composizione, sia a causa delle ridotte funzioni ad esso devolute<sup>118</sup>.

Il numero dei Senatori è – attualmente – di 266, di cui quattro quinti sono eletti a suffragio universale diretto<sup>119</sup>, mentre il restante quinto è individuato con elezione di secondo grado dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome, o, in mancanza, dall'organo collegiale supremo della Comunità, in modo da tener conto della proporzione tra i gruppi politici

---

<sup>117</sup> Cfr. S. CECCANTI (a cura di), *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

<sup>118</sup> Cfr. F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 270.

<sup>119</sup> In tal senso ne sono eletti 4 per ogni Provincia peninsulare, 3 nelle grandi isole, 2 per le isole più piccole e 2 degli enclave in territorio marocchino.

presenti<sup>120</sup>. Ne risulta che solo i Senatori designati con elezioni di secondo livello possano realmente essere considerati espressione delle autonomie territoriali, e che dunque, dato il loro numero nettamente inferiore, non si possa parlare della Camera alta spagnola come di una Camera rappresentativa degli ordinamenti regionali, quindi tanto meno di una Camera federale<sup>121</sup>.

Sotto il profilo delle funzioni il bicameralismo spagnolo si presenta come fortemente asimmetrico, non solo perché al Congresso è deferito un maggior numero di funzioni, ma anche per il ruolo preminente che esso assume nei confronti del Senato, specialmente in ambito legislativo.

Il Senato è innanzitutto escluso da una serie di funzioni ricondotte al Congresso, quali il conferimento della fiducia, la messa in stato di accusa dei membri dell'Esecutivo, la conversione dei decreti legge e il potere di indire referendum<sup>122</sup>.

Discorso a parte va fatto per il potere d'inchiesta, avendo in materia le due Camere la medesima facoltà di nominare, separatamente o in modo congiunto, commissioni di inchiesta su ogni questione di interesse pubblico. L'articolo 76 della Costituzione spagnola precisa che seppur le conclusioni di tali

---

<sup>120</sup>Le Comunità autonome sono l'equivalente delle Regioni italiane, ad esempio la Catalogna, l'Andalusia e i Paesi Baschi. In materia cfr. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of Constitutional experience. Proposado for reform*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Milano, 2006, pag. 859 ss.

<sup>121</sup>*Ibidem*.

<sup>122</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 273.

commissioni di inchiesta non sono vincolanti per gli organi giudiziari, i risultati dell'inchiesta possono comunque essere comunicati all'ufficio del pubblico ministero, che, nel caso, può adottare le opportune misure. Inoltre, in base al medesimo articolo, vi è un obbligo di comparire davanti a tali commissioni per i soggetti a cui è richiesto, con sanzioni, in caso di inosservanza di tal obbligo, stabilite dalla legge<sup>123</sup>.

Passando all'analisi della funzione legislativa, il Senato concorre solo in via eventuale, più precisamente proponendo emendamenti o ponendo il suo veto, attraverso deliberazioni a maggioranza assoluta. Il Congresso può però sempre superare il veto (o gli emendamenti) del Senato, deliberando a maggioranza assoluta, ovvero, trascorsi 2 mesi, anche a maggioranza semplice<sup>124</sup>.

Discorso a parte va fatto per le leggi di revisione costituzionale, con riguardo alle quali il ruolo della Camera alta può assumere due diverse connotazioni, paritaria o subordinata al Congresso.

Se la revisione attiene l'intero testo costituzionale, ovvero i diritti fondamentali o la Corona (c.d. riforme "a grande rilievo"), il Senato assume una posizione paritaria a quella del Congresso.

---

<sup>123</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 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", in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>124</sup>Cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006, pag. 85; cfr, altresì V. GIAMMUSSO, *Spagna*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei Paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in Quaderni di documentazione, Servizio studio del Senato della Repubblica, Roma, 1997.



Nello specifico, entrambe le Camere devono approvare il testo a maggioranza dei due terzi, dopodiché il Parlamento è sciolto e, nella legislatura che si apre, le due Assemblee sono chiamate ad approvare nuovamente il testo (sempre a maggioranza di due terzi), il quale sarà poi sottoposto a referendum popolare<sup>125</sup>.

Nelle altre ipotesi di leggi di revisione costituzionale il Senato ha un ruolo subordinato. Il testo deve essere approvato in entrambe le Camere con maggioranza dei tre quinti dei membri, altrimenti viene istituita apposita Commissione paritetica per elaborazione di un testo di compromesso. L'approvazione di tale testo dovrà avvenire a maggioranza dei due terzi nel Congresso, mentre – e qui sta la differenza - sarà sufficiente la maggioranza assoluta per l'approvazione in Senato<sup>126</sup>.

In sintesi, il sistema parlamentare spagnolo non solo non presenta una Camera alta che sia espressione degli ordinamenti territoriali, ma si caratterizza anche come un bicameralismo fortemente asimmetrico, con ruolo preminente del Congresso.

## **6. Il Senato francese**

La Francia presenta una forma di Governo semi-presidenziale, la quale risulta essere un ibrido tra quella parlamentare e quella presidenziale, e nella quale il Capo dello Stato viene eletto

---

<sup>125</sup>Tale procedura è stabilita dall'articolo 168 della Costituzione spagnola. Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit, pag. 274.

<sup>126</sup>*Ivi*, pag. 275.

direttamente dal popolo, assumendo importanti prerogative di indirizzo politico. All'interno di tale sistema il ruolo assunto dal Parlamento ha avuto una diversa portata a seconda che il colore politico della maggioranza parlamentare fosse il medesimo o fosse differente da quello del Presidente della Repubblica<sup>127</sup>.

Il sistema parlamentare francese presenta un assetto bicamerale, ed è formato dall'Assemblea nazionale e dal Senato.

L'Assemblea nazionale, composta da 577 deputati, è eletta per 5 anni tramite collegi uninominali e con sistema maggioritario a doppio turno.

Il Senato invece è composto da 348 senatori, eletti a suffragio indiretto per 6 anni, ma ogni 3 anni si procede ad un rinnovo parziale, che riguarda la metà dei seggi. Si tratta di un'elezione a suffragio indiretto, che spetta in ogni dipartimento ad un collegio di "grandi elettori", composto da deputati, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e delegati di consigli municipali. Questi ultimi in particolare rappresentano la stragrande maggioranza, determinando una sovrabbondanza dei rappresentanti dei piccoli Comuni rurali nella Camera alta.

L'elezione dei Senatori avviene con differenti formule elettorali a seconda che venga fatta dai Dipartimenti metropolitani o d'oltremare (i quali eleggono da 1 a 3 Senatori, e nel complesso 168 seggi), o dai Dipartimenti che eleggono 4 o più membri (che nel totale assegnano 180 seggi). Nei primi si utilizza lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno

---

<sup>127</sup>Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto pubblico comparato*, op. cit., pag- 160 ss.

(nel caso non si raggiunga il 25%), mentre nei Dipartimenti più grandi (ma anche per i 12 Senatori della circoscrizione estero) si utilizza un sistema proporzionale con liste bloccate.

Sempre con riguardo alla composizione, uno dei fenomeni più diffusi e controversi all'interno dell'ordinamento francese era quello del cumulo fra il mandato parlamentare, di deputato o senatore, e le cariche nei governi regionali o comunali. Di recente, con la legge organica 125 del 14 febbraio 2014, tale problema è stato però risolto, introducendo il divieto di doppio incarico<sup>128</sup>.

Passando all'analisi delle funzioni, le Camere godono di competenze analoghe in ambito legislativo, dove, in caso di disaccordo su un progetto di legge, dopo due letture il Governo può interrompere l'esame e chiedere la convocazione di una Commissione mista paritetica (7 Deputati e 7 Senatori), la quale deve giungere ad una soluzione di compromesso, ma se non perviene a tale risultato il Governo può, dopo un'ulteriore lettura presso i due rami del Parlamento, chiedere all'Assemblea nazionale di deliberare definitivamente. Se dunque la funzione legislativa è paritaria tra le due Camere, in caso di persistente disaccordo la parola finale spetta alla Camera bassa<sup>129</sup>.

Sempre in materia legislativa va poi segnalato il ruolo fortemente incisivo del Governo, innanzitutto nella

---

<sup>128</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, con riguardo all'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>129</sup>Cfr. F. SGRO, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit., pag. 252.

programmazione dei lavori, dove, se in via generale l'ordine del giorno è stabilito da ciascuna assemblea, due settimane di seduta su quattro sono riservate, in via prioritaria all'esame dei testi e ai dibattiti di cui il Governo richieda l'iscrizione all'ordine del giorno (secondo l'ordine stabilito da esso stesso). Inoltre l'iscrizione in via prioritaria all'ordine del giorno può essere sempre richiesta dall'Esecutivo su determinate materie espressamente indicate in Costituzione<sup>130</sup>.

Ma l'istituto con il quale il Governo incide maggiormente all'interno dell'iter normativo è quello del cosiddetto voto bloccato (*vote bloqué*), il quale si sostanzia nel riconoscimento della facoltà in capo all'Esecutivo in sede di dibattito di opporsi all'esame di qualsiasi emendamento che non sia stato anteriormente sottoposto all'esame della Commissione. In tal caso dunque l'assemblea si pronuncia mediante un solo voto su tutto il testo in discussione (o su una parte di esso), con gli unici emendamenti dibattuti che saranno quelli proposti o accettati dal Governo<sup>131</sup>.

Al pari della funzione legislativa anche il potere d'inchiesta è attribuito ad entrambe le Camere, che possono instaurare apposite commissioni, le cui regole di organizzazione e funzionamento di tal sono stabilite con legge, mentre le

---

<sup>130</sup> Si tratta dei progetti di legge finanziaria, di leggi di finanziamento della previdenza sociale, e dei testi trasmessi dall'altra assemblea trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e alle richieste di autorizzazione relative alla dichiarazione dello stato di guerra. Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>131</sup> *Ibidem*.

condizioni per la loro istituzione sono rimesse al regolamento di ciascuna assemblea.

Il rapporto fiduciario si instaura invece solo tra il Governo e la Camera bassa, ma la Costituzione non prevede un voto di fiducia iniziale, ma solo un obbligo di dimissioni del Governo in seguito ad approvazione a maggioranza dei membri dell'Assemblea nazionale di apposita mozione. Il ruolo del Senato in materia si limita al riconoscimento in capo al Primo Ministro di richiedere a tale ramo del Parlamento l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. Tale dichiarazione è oggetto di dibattito, alla fine del quale il Senato esprime il proprio voto a scrutinio palese, ma nella prassi questa procedura ha un rilievo politico piuttosto marginale, tendendo il Governo ad utilizzarla solo in relazione a temi sui quali è certo di godere dell'appoggio del Senato. Nel 2008 è stato introdotto l'art. 50-1 della Costituzione, che indirettamente attribuisce un nuovo potere al Senato: infatti, esso prevede che "di fronte ad una o all'altra delle due Assemblee" il Governo possa, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, fare, su un determinato tema, una dichiarazione che dia luogo a dibattito e che possa, se il Governo lo chiede, essere oggetto di voto senza impegnare la propria responsabilità<sup>132</sup>.

In definitiva il ruolo del Senato all'interno dell'ordinamento

---

<sup>132</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 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", in [www.senato.it](http://www.senato.it).

francese non è quello di Camera rappresentativa degli enti territoriali, tanto meno di Camera federale. Tale constatazione si ricava sia sotto il profilo della composizione, limitandosi la sua rappresentatività delle realtà locali al fatto che la maggior parte dei grandi elettori sono esponenti dei governi territoriali. Ma anche sul piano funzionale il Senato non assume connotati di specializzazione nell'ambito delle questioni locali, rivestendo piuttosto un ruolo di rilievo all'interno degli equilibri tra Governo e Parlamento, ove, pur non votando la fiducia, può sostenere – come visto in precedenza – l'azione politica dell'Esecutivo<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Cfr. M.E. PINNA, *Il Senato francese nel parlamentarismo contemporaneo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.10, 2007.

## CAPITOLO III

### **LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO ALLA LUCE DELL'APPROVAZIONE IN SEDE DI PRIMA DELIBERAZIONE IN SENATO DEL D.D.L 1429/2014.**

#### **1. Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo differenziato**

##### *1.1. L'impatto della riforma nel sistema italiano*

Il seguente capitolo è dedicato all'analisi del progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione in sede parlamentare, con specifico riguardo a quelli che sono i profili di maggior interesse in ottica del passaggio dal bicameralismo perfetto ad un bicameralismo differenziato.

Il disegno di legge in questione, presentato dal Governo al Senato l'8 aprile 2014 (A.S. 1429), reca disposizioni per il superamento dell'attuale bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione. Il disegno di legge costituzionale è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato a partire dal 15 aprile 2014, congiuntamente a diverse altre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare, e il 6 maggio 2014 è stato adottato come testo base. L'esame in sede referente si è quindi concluso

nella seduta del 10 luglio 2014. L'Assemblea del Senato ha avviato la discussione generale del testo, risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione, il 14 luglio 2014, arrivando nella seduta dell'8 agosto 2014 - concluso l'esame delle proposte emendative presentate – all'approvazione in prima lettura del provvedimento.

L'analisi proposta in seguito si riferisce dunque al testo così come approvato al Senato in prima lettura, andando a evidenziare non solo le differenze rispetto al testo ad oggi in vigore, ma anche le modifiche apportate al disegno di legge originario del Governo, così come era stato presentato l'8 Aprile 2014.

Il passaggio da un bicameralismo perfetto e paritario a una forma di bicameralismo differenziato – come visto nel primo capitolo - è da anni al centro dei dibattiti, e questo significherebbe il superamento un sistema che, ad oggi, rappresenta una rarità nel panorama comparato.

Il Senato italiano delineato nel modello di bicameralismo perfetto, nato con l'intento di svolgere un ruolo di riflessione e contrappeso istituzionale, si è spesso trasformato in mero luogo di duplicazione delle decisioni prese a monte da un sistema politico molto centralizzato, che poco spazio lascia all'emersione degli interessi territoriali di cui il Senato stesso doveva essere espressione<sup>134</sup>. Il rischio sta nella circostanza per cui se le due Camere sono in accordo tra loro ecco che mostrano la loro

---

<sup>134</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 310.



inutilità, e un mutamento dell'assetto che le differenzi, sia dal punto di vista della composizione sia da quello delle funzioni, può esser vista di buon occhio, per evitare che dietro le spoglie del bicameralismo paritario si insidi un "Monocameralismo mascherato"<sup>135</sup>.

Fra le critiche maggiori mosse nei confronti del bicameralismo perfetto, e di quello che dunque è il quadro italiano, se ne possono, a titolo esemplificativo, sottolinearne alcune<sup>136</sup>. Innanzitutto c'è chi evidenzia come non di rado tale sistema avrebbe condotto a sfalsare la volontà dell'elettorato, con la connaturata dispersione della sovranità popolare, oppure con riguardo al procedimento legislativo come tale assetto si sia caratterizzato per lungaggini e ripetitività, infine da più parti si puntualizza sul suo aver contribuito ad una cattiva fattura delle leggi.

Sulla base del presupposto che l'atteggiamento generale nei confronti di una riforma non è necessariamente contrario, si evidenziano però da più parti le preoccupazioni derivanti dalla necessità di riconoscere una pari "dignità costituzionale" alle due Camere, il che significa non fare del Senato una mera camera di secondo livello, con una Camera dei Deputati in posizione sovraordinata<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2014.

<sup>136</sup> Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, con riguardo all'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.

<sup>137</sup> Cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al*

Una delle perplessità maggiori attiene a quello che potrebbe essere un vero e proprio annullamento del ruolo di contro-potere del Senato dovuto alla sua carente legittimazione popolare (elezione indiretta) ma soprattutto al ridimensionamento delle sue funzioni, in primis quella legislativa. In tal senso si sottolineano elementi positivi circa il procedimento legislativo bicamerale, rivolti a sconfessare alcune fra le critiche più comuni, come la constatazione che le presunte lungaggini procedurali siano state di recente smentite dagli uffici del Senato della Repubblica (con riferimento alla XVI legislatura), ovvero come possa essere rivalutata della cosiddetta "navetta" fra le due Camere, come meccanismo fondamentale per eventuali errori e ripensamenti, soprattutto quando si tratta di disegni di legge del Governo (se monocamerale il procedimento legislativo richiederebbe, nel caso, la presentazione di un ulteriore disegno di legge, con tempistiche non esattamente brevi)<sup>138</sup>.

Se si vuole propendere verso una differenziazione, ma si vuol comunque rimanere all'interno di un assetto bicamerale è inoltre necessario che si delinei un contesto funzionale significativo (un fascio di funzioni) in cui trovi riscontro tra le due diramazioni del Parlamento un sia pur residuo piano di parità tale da permettere

---

*progetto di riforma Costituzionale presentato dal Governo*), in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014; Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 9 Maggio 2014.

<sup>138</sup> Cfr. A. PACE, *Verso una forma di governo senza contro-poteri?*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 9 luglio 2014.

al Senato di affermarsi come effettivo contro-potere, “altrimenti il bicameralismo è solo apparente, dissimulando in realtà un monocameralismo di fatto”<sup>139</sup>.

Il nocciolo della questione sta dunque nell'assunto in base al quale condividere la necessità di un cambiamento della forma parlamentare non deve, come invece sembra essere la strada imboccata, tradursi in un'insoddisfacente versione di “bicameralismo di facciata”. L'imperativo del “fare, fare in fretta” rischia di delineare un Senato “amorfo” e privo di identità, mentre la necessità sarebbe quella di valorizzare e rinvigorire la Camera alta, e in tal prospettiva una camera a vocazione territoriale ha senso solo se si fa roccaforte delle istanze provenienti da regioni (e altre autonomie) con funzione integratrice degli interessi nazionali<sup>140</sup>.

Se l'intento della Riforma deve invece essere quello di “mortificare” il ruolo del Senato, c'è anche chi propone di eliminarlo del tutto, passando a un vero e proprio Monocameralismo (soluzione che regola ben 39 Stati nel Mondo), magari aumentando i contrappesi, come maggiori poteri al Capo dello Stato o un maggior uso della giustizia costituzionale<sup>141</sup>.

Sulla base di queste preliminari considerazioni il dato che appare evidente è il riflesso che tale riforma necessariamente

---

<sup>139</sup>Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>140</sup>Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, op. cit, 9 Maggio 2014.

<sup>141</sup>Cfr. M. AINIS, *La luce e l'ombra*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 14 aprile 2014.

avrà sulla forma di governo. La nuova composizione unita ad una sostanziale estromissione dalle scelte di politica generale e il nesso tra elezioni alla Camera dei Deputati e designazione del Presidente del Consiglio (unito al venir meno del rapporto fiduciario Senato-Governo) sembrano protendere verso un nuovo assetto istituzionale nel quale si vuole creare una forte identificazione politica tra Camera bassa e Governo, con conseguente rafforzamento dell'Esecutivo (essendo i destini di tali due organi legati), e dove si tende a dare un'impronta regionale al Senato, il cui ruolo in materia di politica nazionale viene invece significativamente ridotto<sup>142</sup>.

### *1.2. Rapporti con la contestuale riforma del titolo V°*

Uno degli aspetti centrali della Riforma - nella parte in cui incide sul Titolo v - attiene al nuovo art.117 Cost. (così come risulta dall'art.30 del ddl 1429/2014) il quale ha ridisegnato il reparto di competenze Stato-Regioni così come risultava dalla precedente riforma (del Titolo V°) del 2001.

Le novità principali si muovono su due direttrici. Da un lato l'abrogazione dell'articolo 117,2° comma che ha eliminato la competenza concorrente, con contestuale attribuzione di tali materie - alcune in toto, altre limitatamente a determinati ambiti - alla competenza statale, d'altro versante l'introduzione di una "Clausola di Supremazia Statale" nell'inciso finale del nuovo

---

<sup>142</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit. , pag. 332

articolo 117,3° comma, ai sensi del quale *“Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”*<sup>143</sup>.

Prima di procedere oltre va sottolineato però un aspetto quantomeno singolare contenuto nell'art.38 comma 11 del disegno di legge 1429, che recita *“le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”*. Tale disposizione rischia di creare forti disparità, si pensi alla non applicabilità alle Regioni a Statuto Speciale della Clausola di Supremazia, funzionale *“all'unità della Repubblica”*.

Le ragioni di tale inversione di rotta rispetto alla Riforma del 2001 sono la conseguenza dell'ampio ricorso al contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale, perché il riparto di competenze delineato dall'art.117, seppur possa apparire su carta piuttosto rigido, ha dato luogo negli anni a sovrapposizioni e interferenze, aumentando notevolmente la mole di lavoro della Corte stessa per dirimere i conflitti di attribuzione Stato-Regioni.

E' in tal contesto di *“depotenziamento”* della potestà legislativa regionale che assumerebbe il maggior pregio la

---

<sup>143</sup>Tale istituto esiste anche in altri ordinamenti come Germania e Stati Uniti, quindi ordinamenti tipicamente federali.

previsione di un Senato come camera rappresentativa delle Autonomie, dove dunque le Regioni riacquisterebbero un ruolo all'interno del procedimento di formazione della legge a cui poi si devono esse stesse attenere. Quindi da un lato un accentramento della potestà legislativa a discapito delle Regioni, dall'altra le Regioni riuscirebbero a ritagliarsi il proprio spazio data la nuova connotazione della Camera Alta<sup>144</sup>. In tal senso l'idea iniziale della Riforma era quello di modificare addirittura la nomea della Camera Alta, da Senato della Repubblica ad "Assemblea delle Autonomie", idea poi abbandonata nella Commissione Affari Costituzionali del Senato.

Se il Senato non assumesse tale connessione con le Regioni d'altronde si solleverebbe un duplice rischio. Da un lato di dare vita ad una seconda Camera che, alla ricerca di garanzie e bilanciamenti rispetto alla prima, potrebbe ripercorrere all'indietro l'evoluzione del sistema bicamerale, ripescando, in pratica, le motivazioni che portavano a mantenere in piedi le Camere aristocratiche, dall'altro di spingere le Regioni, nel vano tentativo di trovare garanzie per la propria autonomia, alla ricerca di una rigida separazione delle materie, ripetendo la conflittualità fin qui registrata<sup>145</sup>.

Il ruolo del Senato in tal senso deve essere quello di far emergere gli interessi territoriali in funzione integratrice agli

---

<sup>144</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, op.cit., 2014*; Cfr. G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 gennaio 2014.

<sup>145</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, op.cit., 2014*.

interessi politici di cui è espressione la Camera bassa. Non deve dunque emergere una logica di conflittualità “centro-periferia”, ma deve essere il Senato il luogo in cui possa trovare compimento il quadro disegnato dall'art. 5 della nostra Costituzione dove i termini “Decentramento, Autonomia e Unità” sono individuati come parole-chiave dell'intero assetto istituzionale. La Camera alta come sede in cui si possa ritrovare l'Unità tra i vari livelli Statali e dove i vari interessi in gioco trovino una sintesi, in quanto sede privilegiata per la creazione di una strategia legislativa unitaria, congegnata a livello centrale, ma espressione dei vari livelli statali che in tale ramo del Parlamento trovano espressione<sup>146</sup>.

### 1.3. I rapporti con l'*Italicum*<sup>147</sup>

Su un binario parallelo a quello delle Riforme istituzionali viaggia il progetto attinente all'introduzione della nuova legge elettorale (il cosiddetto *Italicum*).

Prescindendo dall'analisi dell'iter legislativo e delle possibili evoluzioni si possono evidenziare quelle che sono le maggiori novità che tale legge intende introdurre alla luce dell'approvazione del testo al Senato in data 27 gennaio 2015.

Innanzitutto l'*Italicum* disciplina solo le elezioni della Camera dei Deputati, presupponendo dunque il buon esito della riforma

---

<sup>146</sup>Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, op. cit, 9 Maggio 2014; Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 325.

<sup>147</sup>Dibattito aggiornato al 27 gennaio 2015.

del Senato, e in tal senso si precisa che la nuova legge non sarà operativa subito ma, una volta approvata, si applicherà a decorrere dal giorno 1 luglio 2016.

Il territorio nazionale viene suddiviso in 100 collegi plurinominali, ognuno dei quali eleggerà 6-7 deputati, con l'assegnazione alle liste che avverrà sulla base dei voti ottenuti a livello nazionale. Nei 100 collegi ciascuna lista presenterà i nominativi dei candidati eleggibili sulla base delle preferenze espresse dagli elettori, ma il capolista è bloccato, per cui viene eletto automaticamente se la lista ha diritto almeno ad un seggio in tal collegio.

Sarà prevista un'unica soglia di sbarramento per accedere alla attribuzione dei seggi - basata sempre sulla percentuale dei voti validi a livello nazionale - pari al 3 per cento per ogni lista (contro la precedente previsione che richiedeva, per le liste non coalizzate, il raggiungimento della soglia dell'8 per cento). L'unica soglia di sbarramento si lega al fatto che non sarà più possibile presentarsi in coalizione, seppur ciò non tolga che più partiti possano presentarsi in un'unica lista.

Resterà invece ferma la soglia al 20% dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta.

Alla lista vincente che supererà il 40 per cento dei voti validi a livello nazionale - percentuale alzata rispetto all'intento originale di fissarla al 37 per cento - sarà attribuito un premio di maggioranza, fino ad un massimo di 340 seggi.



Quella che è forse la maggior novità si sostanzierà però nella previsione in base alla quale se la lista vincente non raggiunge il 40 per cento dei voti si procede al ballottaggio tra le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi. Al ballottaggio non sono possibili collegamenti tra liste – come ad esempio avviene a livello locale – e alla lista che risulterà vincitrice saranno attribuiti i 340 seggi.

I seggi rimanenti (290) saranno infine attribuiti alle altre liste a livello nazionale, e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi. Va però precisato come nelle regioni speciali del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta l'elezione avverrà in modo diverso dal resto del Paese, cioè sulla base di collegi uninominali.

La necessità di tale legge è dovuta innanzitutto – sotto un profilo giuridico - all'intervenuta declaratoria di incostituzionalità della legge n.270 del 2005 (cosiddetto *Porcellum*). La declaratoria della Corte Costituzionale ha inciso in particolar modo su due profili di tale legge, i quali sono stati ritenuti in contrasto con il dettato Costituzionale, in specie con l'articolo 1 secondo comma nella parte in cui sancisce: *“la sovranità appartiene al popolo”*<sup>148</sup>.

Il primo aspetto rilevato dalla Suprema Corte attiene alla mancanza del “voto di preferenza”, che incide sulla sovranità popolare e crea anche un meccanismo piuttosto statico, nel

---

<sup>148</sup>Cfr. L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 21 settembre 2014.

quale solo i capolista sono sicuri dell'ingresso in Parlamento mentre gli altri candidati possono al massimo sperare nel premio di maggioranza. La Corte non si è mostrata contraria alle liste bloccate in se, in quanto altrimenti c'è da segnalare come essa non sia la prima legge elettorale che prevede tal meccanismo. Ciò che ha voluto invece sottolineare la Corte è la preoccupazione verso un sistema di selezione della classe politica sempre più indiretto, dunque contrastante con il già richiamato principio di sovranità popolare.

Il secondo profilo rilevato riguarda l'attribuzione di un premio di maggioranza ritenuto “eccessivo e irragionevole”, il quale sarebbe in grado di alterare quello che è il risultato delle urne elettorali. Anche in questo caso il rilievo fatto dalla Corte non attiene l'introduzione di un premio di maggioranza di per se, ma la necessità di agganciarlo ad un canone di ragionevolezza.

La nuova legge elettorale dovrebbe dunque in linea di massima attenersi ai rilievi posti in essere dalla Suprema Corte, ma in tal senso analizzando più nello specifico il testo di riforma si evince come permangano problematicità<sup>149</sup>.

Con riguardo al primo rilievo della Corte si mantiene il meccanismo delle “liste bloccate”, e, seppur ciò verrà preservato solo con riguardo ai capolista, è innegabile come il numero dei “nominati” resti comunque significativo. In tal prospettiva nemmeno si è percorsa la possibile strada alternativa

---

<sup>149</sup>Cfr. D. MERCADANTE, *Un primo commento alla proposta di legge elettorale Renzi-Berlusconi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 gennaio 2014.

dell'introduzione di “elezioni primarie obbligatorie”.

Sulla scorta del secondo rilievo la previsione di una soglia minima da raggiungere (quella del 40 per cento) o di un secondo turno (il ballottaggio), non sono soluzioni idonee a fugare ogni dubbio circa il fatto che l'attribuzione di un premio di maggioranza sia effettivamente connotato da un canone di ragionevolezza, a maggior ragione a causa del fatto che il premio verrà attribuito non – come in passato - ad un'intera coalizione, ma solo alla lista più votata.

Il disegno politico che si cela dietro “*l'Italicum*” più che a far proprie le sollecitazioni provenienti dalla Corte Costituzionale, sembra infatti avere come obiettivo di fondo la polarizzazione della competizione politica intorno alle figure dei leader dei partiti numericamente più importanti, con la volontà di penalizzare i partiti minori e di minimizzare il potere di condizionamento dei partiti che escono sconfitti (seppur con ampio numero di voti) dalla competizione elettorale. Una riforma elettorale che, bisogna aggiungere, nasce sulla base di sondaggi (anche se il quadro politico in seguito alle ultime elezioni Europee 2014 sembra cambiato) ed è per questo che c'è chi la definisce “legge-fotografia” perché, proprio sulla scorta dei sondaggi, è elaborata per favorire i partiti che l'hanno proposta<sup>150</sup>.

Alla luce di quanto detto, se si analizza il combinato disposto tra legge elettorale e riforma del Senato prende forma un

---

<sup>150</sup>*ibidem*.

disegno complessivo che sembra destinato a sfociare nel modello del “Sindaco d'Italia”.<sup>151</sup>

Una siffatta concentrazione di poteri in capo ad una sola Camera, così come risulta dalla Riforma del Senato, unita a una legge elettorale che mette tale Camera nelle mani di un solo colore politico, dipendente da un Leader direttamente eletto dal popolo, crea una concentrazione di poteri che stride con quel principio di divisione dei poteri stessi, caposaldo di ogni società democratica. A tal proposito lo stesso Presidente della Repubblica nel corso delle celebrazioni per il sessantesimo anniversario della Costituzione ribadì la necessità dell'esistenza di “contro-poteri”, nello specifico prendendo le distanze dall'allora dibattuto progetto di introduzione del “semi-presidenzialismo” modello francese , del quale tra l'altro il testo di riforma introduce uno degli istituti più peculiari, cioè il “voto bloccato”<sup>152</sup>.

## **2. Brevi riflessioni procedurali**

### *2.1. L'utilizzo dell'articolo 138 Cost. e il ruolo incisivo del Governo*

L'analisi delle modalità con cui il legislatore ha scelto di

---

<sup>151</sup>Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi Boschi”*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

<sup>152</sup>Con riguardo al voto bloccato si rimanda in seguito (capitolo III, 5.2.2.). Cfr. A. PACE, *Verso una forma di governo senza contro-poteri?*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 9 luglio 2014.

procedere deve essere affrontata perché, seppur possa sembrare obbligatorio, l'utilizzo del procedimento aggravato, appositamente previsto in Costituzione, non è sempre stato rispettato.

I tentativi di aggirare l'articolo 138 attraverso procedure alternative sono celebri (si pensi all'istituzione della "Commissione Bicamerale" presieduta dall'onorevole D'Alema), ma si segnala il loro fallimento dovuto principalmente al fallimento degli accordi originariamente stipulati tra le forze politiche.

Il tentativo più recente, sostenuto fondamentale dalla medesima maggioranza dell'attuale riforma, seppur a capo del Governo vi fosse l'onorevole Letta aveva come disegno politico quello dell'istituzione di un "Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali", non andato a compimento (non essendo stato approvato in difetto di seconda deliberazione alla Camera) anche a causa del cambio di Governo.

La prassi conferma però come le uniche riforme costituzionali andate a buon fine siano quelle che hanno seguito l'iter aggravato dell'articolo 138 (si può richiamare, a titolo esemplificativo, la Riforma del Titolo V° del 2001 e la Riforma del 2005, che però non ha superato la prova del referendum), potendosi dunque affermare che la strada percorsa dall'attuale Riforma sia quella più congeniale dal punto di vista del procedimento.

La riflessione che semmai può esser fatta<sup>153</sup> attiene all'articolo 138 stesso e alla sua valenza di cardine della rigidità costituzionale alla luce di un assetto non più proporzionalistico come al momento della sua formulazione in Assemblea Costituente. Il profilo più problematico attiene sicuramente alla possibilità di revisione a maggioranza assoluta che trova come unico ostacolo l'eventuale proposizione di un referendum popolare (articolo 138 secondo comma), il quale non sembra essere sufficientemente forte come strumento di opposizione. Si pensi inoltre come l'eventuale approvazione della nuova legge elettorale possa comportare per il futuro forti dubbi di tenuta circa la rigidità della Carta Costituzionale. Sembra dunque opportuna, prima di poter procedere oltre, una rivisitazione in termini più garantistici della procedura aggravata stessa.

Infine un appunto può essere fatto a quello che appare un ruolo sempre più attivo del Governo in materia. La questione non riguarda tanto il potere di iniziativa anche in materia costituzionale, che non è una novità, ma il ruolo di indirizzo e stimolo che assume nei confronti delle Camere. Il governo infatti per prassi, ha sempre tenuto un atteggiamento più distaccato, di osservatore esterno rispetto all'attività parlamentare in tale delicata materia, in virtù del suo ruolo non imparziale. Tale orientamento si è ribaltato già con il Governo Letta, nel quale il cardine centrale della coalizione era appunto quello delle

---

<sup>153</sup> Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

riforme costituzionali, e si è confermato con il Governo Renzi, con il ruolo di protagonisti attivi assunto dai membri della compagine ministeriale. “Siamo in presenza di un elemento di discontinuità [...] dal quale si evince come sia in atto ed in parte si sia già realizzato un ulteriore mutamento degli equilibri istituzionali con l’esercizio, da parte del Governo, di una funzione di indirizzo politico più accentuata rispetto al passato e tale da coinvolgere anche i rami più alti dell’ordinamento costituzionale. Una dinamica che segue gli schemi propri delle forme di governo a valenza maggioritaria, ispirate al modello Westminster.”<sup>154</sup>.

## *2.2. Il problema della presunta incostituzionalità del Parlamento in carica*

Come visto in precedenza la Corte Costituzionale, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n.270 del 2005. Ciò apre un altro problema relativo alla legittimazione dell'attuale Parlamento in carica.

La Corte stessa è intervenuta sull'argomento dichiarando, nel punto settimo del considerato in diritto, che la declaratoria avrà effetto dalle prossime elezioni, le quali non potranno svolgersi con la legge elettorale oggetto della declaratoria di incostituzionalità. Fino ad allora le Camere rimarranno dunque nell'effettività dei loro poteri, sulla base del principio di continuità dello Stato, principio la cui vigenza sarebbe

---

<sup>154</sup> *Ibidem.*

confermata secondo la Corte sia dall'articolo 61 Cost., che prevede la prorogatio delle vecchie Camere fino alla riunione di quelle neo-elette, sia dall'art. 77, secondo comma Costituzione, che prevede convocazione e riunione delle Camere sciolte per la conversione di un decreto legge.

La dottrina sul tema si è divisa su tre possibilità. Alcuni sostengono che le Camere in carica dovrebbero limitarsi nel loro operato all'emanazione di una nuova legge elettorale, per poter andare a nuove elezioni<sup>155</sup>. Altri invece ritengono che le Camere dovrebbero limitarsi a deliberare su riforme ampiamente condivise<sup>156</sup>. Infine alcuni propendono per l'idea che si dovrebbe andare subito a nuove elezioni, utilizzando la normativa di risulta oppure la precedente legge elettorale<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup>In tal senso si sono espressi ad esempio: P. Carnevale, *La Corte vince ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it); Cfr. altresì G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti* 1/2014 del 21 marzo 2014. Quest'ultimo evidenzia che anche tale soluzione, comunque, non sarebbe stata priva di aspetti problematici, in quanto avrebbe imposto alle Camere l'approvazione di una nuova legge elettorale con successivo scioglimento e al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato in caso di inadempienza parlamentare, con conseguenti riflessi sulla dinamica dei rapporti tra poteri). Questa dottrina cita, a sostegno delle proprie argomentazioni, il precedente dello scioglimento delle Camere del gennaio 1994, che fu appunto consequenziale all'approvazione delle leggi elettorali 4 agosto 1993, nn.276 e 277 (rispettivamente per Senato e Camera), il c.d. *Mattarellum*, avvenuta in seguito allo svolgimento del referendum abrogativo del 1993.

<sup>156</sup>B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Riv AIC*, n.2/2014, pag. 6.

<sup>157</sup>Si è espresso in questo senso, ad es., F. LANCHASTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio Aic*, 2014. Non sono mancate al riguardo perplessità sull'effettiva possibilità di utilizzare, per il rinnovo delle Camere, la parte di legge rimasta in vigore, senza provvedere ad alcun aggiustamento normativo (F. SGRO', *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale*,



La pronuncia della Corte suscita ad ogni modo non pochi dubbi, soprattutto perché il richiamato principio di continuità dello Stato si aggancia a due istituti che hanno connotati di provvisorietà e urgenza. In tal senso se è condivisibile che il Parlamento possa svolgere attività ordinaria ed approvare una nuova legge elettorale, forti perplessità permangono circa la convenienza che sia proprio questo Parlamento ad incaricarsi di effettuare riforme costituzionali <sup>158</sup>.

### **3. La nuova composizione del Senato**

#### *3.1. Il nuovo assetto e le ripercussioni sulla durata della carica*

La riforma ha fra i suoi primi obiettivi quello di ridisegnare la composizione del Senato, sconvolgendo sia le modalità di selezione dei membri, sia il numero dei componenti (che passa da 315 a 100). Con riguardo al numero ciò rientra nel più ampio

---

*tra rappresentanza politica e governabilità*, 7 febbraio 2014, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 27-28, sottolinea che dal punto di vista formale la normativa di risulta è perfettamente in grado di garantire lo svolgimento delle elezioni, ma dal punto di vista sostanziale solleva diversi dubbi proprio in merito alla ragionevolezza e proporzionalità). Inoltre è stato anche affermato, in senso contrario, che la votazione con la normativa di risulta non può rappresentare una scelta, ma semmai una necessità (non si può scegliere di votare subito, fermo restando che, qualora si presenti la necessità di rinnovare le Camere prima che abbiano provveduto all'approvazione di una nuova legge elettorale, esiste una normativa di risulta che consente comunque lo svolgimento delle elezioni). Così S. CECCANTI, *Amicus Fulco sed magis amica veritas*, in *Nomos/Le attualità nel diritto*, n.3/2013, pag.1-2.

<sup>158</sup>Cfr. L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, op. cit., 21 settembre 2014.

progetto di riduzione dei costi della politica, ma c'è chi contesta come, ad una riduzione radicale del numero dei Senatori, potesse essere preferita la più volte sollecitata diminuzione del numero dei Deputati, che avrebbe portato ad una riduzione proporzionale tra le due Camere<sup>159</sup>.

Recita il nuovo articolo 57 al primo comma *“Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica”*. Se ne deduce dunque una bipartizione nella quale vi saranno 95 membri - nominati dai Consigli Regionali - rappresentativi delle istituzioni territoriali, e 5 membri nominati dal Capo dello Stato.

In realtà il numero totale di 100 Senatori è mutevole sulla base di due variabili. In prima battuta vanno aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica che non sono conteggiati fra i cinque membri di nomina presidenziale<sup>160</sup>. C'è poi da tener conto del fatto che il numero di 95 senatori elettivi potrebbe variare, per un periodo eventualmente limitato, in aumento o in diminuzione quando, in base all'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione sia diverso da quello risultante dal censimento precedente<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup>Cfr. A. PERTICI, *La riforma del Senato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

<sup>160</sup>Si rimanda a quanto si dirà in seguito (3.3)

<sup>161</sup> Di tale eventualità si occupa la disposizione transitoria contenuta nell'art.38,3° comma del disegno di legge: « Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero

Ogni riferimento ai membri provenienti dalla circoscrizione estero è stato invece eliminato, con l'abrogazione del comma secondo dell'articolo 57 che ne prevedeva un totale di sei dei trecentoquindici complessivi.

Una delle ripercussioni maggiori di questo nuovo assetto attiene la durata della carica dei Senatori, con conseguenti modifiche apportate in Costituzione per entrambe le categorie di membri.

I Senatori nominati dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'inciso finale del nuovo articolo 59,2° comma “durano in carica sette anni - per un tempo dunque coincidente con la durata di un mandato del Presidente della Repubblica - e non possono essere nuovamente nominati”.

I Senatori che rappresentano le istituzioni territoriali, ai sensi del nuovo articolo 57,5° comma Cost. hanno un mandato con durata che *“coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti”*. In caso di scioglimento del consiglio regionale, il senatore-sindaco resta dunque in carica fino alla cessazione del relativo mandato locale. In tal senso – in base del novellato articolo 122 Cost. - la durata degli organi elettivi deve essere individuata da legge statale<sup>162</sup>.

---

corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui ai commi precedenti.

<sup>162</sup>L'art. 5 della legge n. 165/2004 fissa in cinque anni la durata del Consiglio regionale, salvo scioglimento anticipato. Il quinquennio decorre dalla data dell'elezione. Per i consigli regionali delle regioni a statuto speciale e per i consigli provinciali di Trento e di Bolzano, la medesima durata di cinque anni è fissata da norme contenute negli statuti di autonomia. L'art. 126 Cost. prevede

Il Senato della Repubblica assume dunque le vesti di un organo a rinnovo parziale e continuo, un Senato perenne, che incorre nel rischio di configurarsi come un organo senza una personalità netta e il quale muta indirizzo politico ogniqualvolta vengano rinnovati i suoi membri. Discorso che si aggrava se il rinnovo dovesse avvenire durante l'iter legislativo, con rischio di paralisi per il sistema ovvero con il rischio che l'approvazione avvenga con tempistiche accelerate, e dunque senza la necessaria ponderazione, per evitare giustappunto la stagnazione legislativa<sup>163</sup>.

Come naturale corollario è stato modificato anche l'articolo 60 della Costituzione eliminando il richiamo al "Senato della

---

che il Consiglio regionale possa essere sciolto con decreto motivato da parte del Presidente della Repubblica, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale. Il disegno di legge costituzionale in esame aggiunge che il suddetto decreto è adottato previo parere del Senato. Al contempo, l'approvazione della mozione di sfiducia verso il presidente della Giunta nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano anche lo scioglimento del Consiglio, così come le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio. La durata del mandato di sindaco è fissata in cinque anni (art. 51 del TUEL, di cui al D.Lgs. n. 267/2000); non è immediatamente rieleggibile chi ha ricoperto tale carica per due mandati consecutivi, a meno che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è invece consentito un numero massimo di tre mandati (come da ultimo previsto dall'art. 1, comma 138, legge n. 56/2014). L'ordinamento disciplina l'istituto del commissariamento per scioglimento e sospensione del consiglio comunale (articoli 141-146 del TUEL) a seguito del quale il commissario esercita, sia pure temporaneamente e con il fine di avviare una nuova legittimazione elettorale, la gran parte dei poteri spettanti agli organi comunali ordinari, compreso il sindaco. Anche le dimissioni del sindaco portano al commissariamento dell'ente (art. 53, comma 3, TUEL), mentre in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza, sospensione e decesso del sindaco il consiglio viene sciolto e rimane in carica fino alle elezioni e le funzioni del sindaco sono esercitate dal vicesindaco.

<sup>163</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, pag. 323.

Repubblica” e mantenendo la previsione della durata di cinque anni solo per il mandato dei membri della Camera dei Deputati.

La conseguenza più rilevante attiene però al conseguente venir meno del potere di scioglimento del Presidente della Repubblica (previsto dall'articolo 88 Cost.) nei confronti dei membri del Senato. Tale prerogativa del Capo dello Stato rimane solo nei confronti della Camera dei Deputati, e ben si sposa con la contestuale modifica dell'articolo 94 Cost, per cui solo la Camera bassa mantiene il rapporto fiduciario con il Governo.

Per quanto concerne l'esperienza comparata<sup>164</sup> prevale nei sistemi bicamerali la diversificazione tra le due camere nella previsione della durata del mandato. Il sistema in base al quale la Camera bassa viene rinnovata integralmente mentre il Senato è rinnovato parzialmente – assumendo i connotati di organo permanente – è piuttosto diffuso, e non solo nei Paesi a struttura federale. Fra gli esempi più significativi, si prendano ad esempio l'Austria, dove il mandato di ogni membro del *Bundesrat* coincide con quello dell'assemblea legislativa del *Land* che lo elegge, oppure la Germania, dove la carica dipende dalla durata dell'esecutivo del *Länd* che lo elegge. Altro caso è quello della Francia, dove i senatori – dal 2004 - sono eletti per un mandato di sei anni ed il Senato si rinnova per metà dei seggi ogni tre anni, oppure gli Stati Uniti, dove la Camera bassa si rinnova integralmente ogni due anni, mentre il Senato si rinnova a

---

<sup>164</sup>Cfr. il *Dossier*: Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, n. 54, settembre 2013, p. 181 ss.

cadenza biennale solo per un terzo dei componenti, quindi ogni Senatore resta in carica sei anni.

Inoltre il carattere di organo permanente può associarsi sia a sistemi di elezione diretta – ne sono esempi i Senati degli Stati Uniti, dell'Australia, del Brasile, del Messico e del Giappone – sia all'elezione indiretta – lo sono invece i Senati dell'Austria, della Francia, della Germania, e dell'India.

### *3.2. I membri rappresentativi delle istituzioni territoriali*

#### *3.2.1. Il dibattito sull'elezione indiretta*

Uno dei temi più dibattuti attiene le modalità di selezione dei soggetti chiamati a rappresentare le istituzioni territoriali. La diatriba si fonda su quale sia la miglior soluzione tra l'opzione dell'elezione indiretta e quello dell'elezione diretta dei membri rappresentativi delle istituzioni territoriali. Partendo dal presupposto che non esiste una soluzione giusta e una sbagliata, è però possibile l'analisi di vari punti a favorevoli all'una e all'altra tesi, valutando infine possibilità di percorrere la strada alternativa di modelli misti, che possano superare i profili problematici insiti nelle due alternative.

Il principale elemento che gioca a favore del modello indiretto di elezione dei membri del Senato attiene alla necessità di sganciare la selezione di tali soggetti dalla logica della competizione politico-partitica. E' un dato di fatto come sia le elezioni amministrative sia (e anzi principalmente) quelle

regionali non presentino elementi di differenziazione e novità tali da ed essere vissute in modo autonomo rispetto al panorama politico centrale. Esse sono sempre più riconosciute come vere e proprie verifiche per tutte le forze politiche, spostando il baricentro dell'interesse a livello centrale, con le elezioni locali che si prestano a mero terreno di scontro della disputa tra le compagini politiche nazionali <sup>165</sup>.

Se l'intento dichiarato espressamente dalla Riforma è quello di procedere a una differenziazione tra i due rami del Parlamento, per uscire dall'assetto attuale di bicameralismo perfetto, la scelta di lasciare la selezione dei membri al meccanismo del suffragio universale sembra invece maggiormente rivolta a mantenere la situazione di dipendenza dal sistema politico centrale. Tale constatazione viene ulteriormente arricchita dalla circostanza per cui la differenziazione dalla camera bassa sarebbe funzionale all'intento di fare del Senato il luogo in cui realmente emergano gli interessi territoriali. Un sistema di elezione diretta in tal prospettiva indebolirebbe il legame dei senatori con il territorio rispetto a quanto avverrebbe se fossero eletti dalle istituzioni territoriali. Il rischio in definitiva sarebbe dunque quello di far sfumare il radicamento a favore di logiche centralizzate, e ciò mal si concilierebbe con il disegno complessivo della riforma<sup>166</sup>.

Propendere verso l'elezione indiretta avrebbe in definitiva il

---

<sup>165</sup>Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, op. cit, 9 Maggio 2014.

<sup>166</sup>Cfr. F. DAL CANTO, *Intervento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014; Cfr. T. E. FROSINI, *Elezione diretta o indiretta: That is the Question?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 19 maggio 2014.

pregio di canalizzare le istanze dei vari livelli territoriali nella camera alta, rendendo i rappresentanti delle stesse istituzioni parti della “macchina parlamentare”<sup>167</sup>.

Non tutti però condividono l'idea dell'elezione indiretta come meccanismo idoneo a sganciare il Senato dalla competizione politica centrale e a rendere il rapporto con il territorio più forte. Ritenere che l'elezione indiretta sia in grado di rendere i Senatori eletti indipendenti dalle logiche di partito è discutibile<sup>168</sup>, dato che comunque sia essi sono nominati da esponenti del mondo politico - seppur a livello territoriale - ed inoltre anche gli stessi Senatori avranno tale derivazione.

C'è poi da segnalare come la tendenza all'assimilazione degli interessi territoriali all'interno di quelli nazionali è propria di tutti gli ordinamenti, fortiori ciò avviene in un ordinamento come il nostro dove, seppur con ampi spazi di decentramento, l'impianto complessivo è unitario<sup>169</sup>.

Altro elemento dibattuto attiene il rapporto tra la composizione e le funzioni del Senato, perché sulla base di esse si potrebbe propendere per uno dei due modelli di elezione dei membri.

Se le funzioni delle Camere vengono differenziate sembra più opportuno che anche la composizione di esse non rimanga

---

<sup>167</sup>Cfr F. SGRÒ, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op. cit., pag. 320-321.

<sup>168</sup>Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 maggio 2014.

<sup>169</sup>Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 9 Maggio 2014.



inalterata. Particolare rilevanza assume a tal proposito il venir meno del rapporto fiduciario tra Senato e Governo, il quale mal si concilierebbe con una pari legittimazione tra gli appartenenti ai due rami del Parlamento, in quanto rivelerebbe di fatto una vera e propria disparità nei confronti della Camera alta. Anche se d'altro canto c'è da segnalare come si tratti di una scelta di opportunità - non sussistendo un nesso vero e proprio tra mancanza del rapporto fiduciario e elezione indiretta - non essendo a priori esclusa la soluzione alternativa in tema di elezione<sup>170</sup>.

Rimanendo all'interno del rapporto con le funzioni, conduce invece a preferire l'opzione dell'elezione diretta il mantenimento in capo al Senato del potere di concorrere con la Camera bassa ad una serie di nomine di membri di organi costituzionali (ad esempio i membri della Corte Costituzionale) e a rilevanza costituzionale (ad esempio i membri del Consiglio Superiore della Magistratura). In tal prospettiva si possono fare due rilievi<sup>171</sup>. Innanzitutto se per tali organi la Costituzione prevede un'elezione di secondo grado da parte del Parlamento, pare evidente come i parlamentari esercitino tale funzione in veste di rappresentanti del corpo elettorale, verso il quale restano responsabili. Dunque sembra da escludere che anche i parlamentari possano essere membri di secondo grado. Il

---

<sup>170</sup>Cfr. M. AINIS, *La luce e l'ombra*, op. cit., 14 aprile 2014; Cfr. F. DAL CANTO, *Intervento*, op. cit., 2014.

<sup>171</sup>Cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

secondo rilievo attiene la natura politico-costituzionale di tali funzioni, il che va arricchito con il mantenimento del procedimento legislativo bicamerale per alcune materie, come ad esempio la partecipazione paritaria alla legislazione costituzionale, che comporterebbero come corollario un mutamento dei principi fondamentali del nostro ordinamento, rendendo le Regioni degli organi dotati di una sovranità che invece è propria solo del popolo<sup>172</sup>.

Le funzioni attribuite al nuovo Senato mantengono dunque una forte rilevanza in ambito nazionale. Proprio su tale punto si sollevano forti dubbi circa l'elezione indiretta e sul deficit democratico ad essa connaturato, a maggior ragione in un periodo storico in cui si fa forte la domanda di trasparenza nei confronti del mondo politico e dove si richiedono maggiori strumenti per la partecipazione diretta dei cittadini<sup>173</sup>.

Il meccanismo di selezione delineato dal nuovo articolo 57 – rimettendo la scelta nelle mani dei Consigli Regionali – prefigura un sistema di elezione indiretta che rimette la scelta dei Senatori nelle mani di pochi soggetti, per cui un sistema contrario ai più elementari principi democratici tanto che più che di elezione si potrebbe parlare di vera e propria cooptazione<sup>174</sup>. In tal senso il disegno di legge nella versione originaria – prevedendo che il

---

<sup>172</sup> Cfr. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014.

<sup>173</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, op. cit., 9 Maggio 2014.

<sup>174</sup> Cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, op. cit., 2014.

Senato delle autonomie fosse composto dai Presidenti delle giunte regionali e delle Province di Trento e Bolzano e dai sindaci dei Comuni capoluogo – meglio si prestava a far fronte alle critiche attinenti il deficit di democraticità, individuando soggetti portatori di legittimazione popolare, seppur per lo svolgimento di un diverso ruolo istituzionale <sup>175</sup>.

Sulla base delle considerazioni fatte non vanno sottovalutate le proposte di sistemi misti di elezione, tesi a superare le criticità insite nei due modelli base di elezione, costituendo così una terza via alla rigida alternativa tra i modelli diretto-indiretto. Fra le proposte in tal senso si segnala l'ipotesi di riprendere - quantomeno nelle linee base - il modello del *Bundesrat* tedesco<sup>176</sup>, oppure si sarebbe potuta prevedere l'elezione diretta di una parte dei Senatori con un meccanismo nel quale “all'atto della presentazione delle candidature per l'elezione del Consiglio regionale i presentatori delle stesse possono collegare dette candidature , nel numero massimo della metà dei senatori spettanti alla Regione, ad una lista di candidati per l'elezione al Senato della Repubblica”<sup>177</sup>. Altra strada percorribile sarebbe stata quella dell'elezione diretta dei membri contestualmente alle elezioni Regionali sulla base di liste presentate dalle singole forze politiche, magari affiancando a tali soggetti eletti in forma

---

<sup>175</sup>Cfr. T. E. FROSINI, *Elezione diretta o indiretta: That is the Question?*, op. cit., 19 maggio 2014.

<sup>176</sup>Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, op. cit., 27 maggio 2014.

<sup>177</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429*, op.cit., 2014.

“semi-indiretta” dei membri delegati direttamente dal Presidente della Regione, così da dar rappresentanza al potere esecutivo regionale<sup>178</sup>.

Nessun modello a priori è nettamente migliore dell'altro ma, nonostante l'ampio dissenso all'interno della stessa maggioranza che sostiene la Riforma, la strada imboccata dal legislatore – seppur con correttivi rispetto al disegno di legge originario - è rimasta quella del modello di elezione indiretta.

### *3.2.2. Il nuovo articolo 57 della Costituzione*

Il nuovo secondo comma dell'art. 57 Cost. stabilisce che i Consigli Regionali e i Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono i senatori, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

Se i Senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali risultano essere - ai sensi del primo comma dell'articolo 57 - in totale novantacinque, ne consegue che saranno 74 i membri eletti tra i membri dei Consigli Regionali e 21 quelli eletti tra i Sindaci.

Bisogna segnalare come vi sia un distacco dal disegno di legge originario, in primo luogo perché scompare il riferimento ai membri di diritto – Presidenti delle Giunte regionali, Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, Sindaci dei

---

<sup>178</sup>Cfr. A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, op. cit, 9 Maggio 2014.

Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma – in seconda battuta perché anche le modalità di elezione sono state modificate. In tal senso l'elezione è fatta dai Consigli Regionali anche con riguardo ai Sindaci, eliminando per essi il riferimento all'apposito collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

L'elezione dei membri avviene con metodo proporzionale. Il disegno di legge originario prevedeva invece il voto limitato, meccanismo sicuramente adatto a tutelare le minoranze all'interno dei Consigli, ma che mal si sarebbe conciliato con il nuovo ruolo del Senato e con l'intento di distinguere i membri per appartenenza territoriale invece di suddividerli per appartenenza politica<sup>179</sup>.

Per quanto riguarda la ripartizione dei seggi tra le Regioni, il terzo e il quarto comma dell'articolo 57 Cost. stabiliscono da un lato il numero minimo di Senatori per Regione, dall'altro affermano il principio di proporzionalità.

Ai sensi del terzo comma ogni Consiglio Regionale elegge non meno di due soggetti e ne spettano due a ciascuna delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Anche il dettato costituzionale in vigore prevede un numero minimo di sette Senatori per Regione, ad eccezione di Molise e Valle D'Aosta che ne hanno rispettivamente due e uno<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>180</sup> Bisogna tener conto che tale soglia minima è maggiore (7 Senatori) in conseguenza di un numero complessivo di 315 membri.

La previsione di un numero minimo di membri per Regione è diretta conseguenza della scelta per la ripartizione dei seggi del criterio proporzionale. Ai sensi del quarto comma dell'articolo 57 difatti la ripartizione tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Viene dunque mantenuto il medesimo criterio di ripartizione del testo in vigore, ma tale scelta non era quella del disegno di legge originario. L'opzione iniziale era difatti conforme al "principio federale classico" con l'attribuzione ad ogni Regione di un numero uguale di Senatori<sup>181</sup>. Tale tecnica, se da un lato presenta il vantaggio di identificare maggiormente il soggetto con il territorio, mal si concilia con la realtà italiana, soprattutto per la peculiarità dell'organizzazione regionale<sup>182</sup>.

La scelta di utilizzare un sistema di ripartizione tipico dei sistemi federali, primo fra tutti quello degli Stati Uniti, condurrebbe ad irragionevolezza dovute al fatto che non si terrebbe conto della diversa consistenza demografica tra le varie Regioni.

Se il Senato deve essere il luogo in cui emergono i singoli interessi territoriali la parificazione porterebbe invece ad un appiattimento poco funzionale a tale proposito. In aggiunta il disegno di legge originario nemmeno prevedeva il possibile "antidoto" del voto ponderato, il quale presuppone un voto

---

<sup>181</sup> Precisamente ad ogni Regione sarebbero spettati 6 membri: 2 di diritto (Presidente Giunta, Sindaco Comune capoluogo di Regione) e 4 elettivi.

<sup>182</sup> Cfr F. SGRO, *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, op.cit., pag. 322.

unitario per gli esponenti di ogni gruppo regionale con un peso diverso a seconda della sua consistenza demografica. Il rischio sarebbe dunque stato quello di non mettere il Senato nelle condizioni ottimali per poter svolgere le sue funzioni, di fatto depotenziandolo e rendendone difficoltosa la partecipazione ai processi decisionali<sup>183</sup>.

Per quanto attiene la componente dei Sindaci, ai sensi del secondo comma dell'articolo 57, dovrà essere destinato ad essi un seggio di quelli riservati a ciascuna Regione. Quindi la proporzione tra Consiglieri Regionali e Sindaci in Senato dipenderà dal numero di seggi, potendo essere paritaria nelle Regioni che eleggono due soli Senatori.

La presenza nella Camera alta di rappresentanti dei Comuni suscita perplessità in chi evidenzia come il nuovo Senato dovrebbe essenzialmente configurarsi quale luogo di confronto tra i titolari della potestà legislativa primaria e dove quindi sarebbe più appropriato se sedessero solo rappresentanti delle Regioni. Inoltre si paleserebbe il rischio di dinamiche conflittuali tra Regioni-Comuni e tra i Comuni stessi in quanto – chiaramente - non tutti sarebbero rappresentati<sup>184</sup>.

Nonostante tali rilievi la presenza dei Sindaci quali membri del Senato è tendenzialmente accettata, anche per ragioni storiche,

---

<sup>183</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. F. DAL CANTO, *Intervento*, op. cit., 2014; Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>184</sup>Cfr. A. PERTICI, *La riforma del Senato*, op. cit.; Cfr. S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 maggio 2014.

mentre è stata oggetto di forti critiche la previsione iniziale del disegno di legge di prevedere un numero paritario tra i rappresentanti dei Comuni e delle Regioni, dove ad entrambi spettavano due membri elettivi e uno di diritto<sup>185</sup>. Non si può propendere per una composizione paritaria sia per le considerazioni fatte circa il ruolo del nuovo Senato, sia per il più ampio grado di interessi di cui le Regioni si fanno portatrici, svolgendo un ruolo di filtraggio degli interessi degli Enti Locali sottostanti<sup>186</sup>.

Infine l'ultimo comma dell'articolo 57 rimanda ad apposita legge, che dovrà essere approvata da entrambe le Camere, la regolamentazione delle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione, nonché le modalità di sostituzione dei membri in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale.

Nel rimandare alla legge sono individuati però – nell'inciso finale del medesimo comma – due criteri da seguire in materia, cioè quello dei voti espressi e quello attinente la composizione di ciascun Consiglio.

La suddetta legge dovrà essere approvata, ai sensi dell'art. 38, comma 6, del disegno di legge, entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

---

<sup>185</sup> I rappresentanti delle istituzioni territoriali sarebbero stati 122, di cui 61 rappresentanti delle Regioni (21 di diritto e 40 elettivi) e 61 Sindaci.

<sup>186</sup> Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, op.cit., 2014*; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo, op. cit., 27 maggio 2014*; Cfr. F. DAL CANTO, *Intervento, op. cit., 2014*.



In attesa dell'intervento del legislatore ordinario nel primo comma dell'articolo 38 del disegno di legge è prevista la disciplina transitoria, ai sensi della quale si opta per un sistema con voto dei consiglieri e successiva attribuzione dei seggi con metodo proporzionale, indicando probabilmente quella che dovrà essere la strada da seguire<sup>187</sup>.

### 3.3. I membri nominati dal Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica può nominare – ai sensi del primo comma del nuovo articolo 57 – fino a cinque Senatori. I papabili per tale nomina sono individuati dal secondo comma dell'articolo 59, fra quei «cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». Rimane dunque la medesima previsione circa i requisiti soggettivi stabilita per dal testo vigente per la nomina

---

<sup>187</sup>Ai sensi dell'art.38 ddl 1429 « In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista. »

dei Senatori a vita, con la differenza della durata del mandato, ridotta dalla Riforma in sette anni.

Il testo di riforma mantiene la figura dei Senatori a vita, che veniva abrogata nel disegno di legge originario. Ai sensi del primo comma dell'articolo 59 si riconosce però come unica categoria quella degli ex Presidenti della Repubblica, i quali assumono di diritto tale ruolo istituzionale, salvo eventuale loro rinuncia. La categoria che viene meno è quella dei Senatori a vita nominabili dal Capo dello Stato, anche se quelli in carica al momento in cui la Riforma entrerà in vigore – come previsto dal settimo comma dell'articolo 38 - permarranno nella stessa carica quali membri del Senato della Repubblica.

Le scelte poste in essere nei confronti dei Senatori a vita danno vita ad un nodo interpretativo, cioè se il numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia un “numero chiuso” ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne cinque. La soluzione è rintracciabile in altra disposizione del disegno di legge: l'articolo 39, comma 5, prevede espressamente che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'art. 59 Cost. (che riguarda gli ex Presidenti della Repubblica) i senatori di nomina presidenziale di cui al secondo comma dell'articolo 59 Cost., come modificato, “non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque”, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame. L'articolo 39, comma 5, prevede dunque che il numero di cinque

costituisce la soglia numerica complessiva per i senatori di nomina presidenziale, precisando che esso include i senatori a vita di nomina presidenziale già in carica. Non essendoci esplicito richiamo ai “senatori di diritto e a vita” nel riferirsi al numero complessivo di cinque, si deve invece intendere che tale soglia non comprenderà gli ex Presidenti della Repubblica.

La previsione di una componente di nomina Presidenziale all'interno del Senato si presta ad una serie di sottolineature.

Innanzitutto è la stessa collocazione all'interno di un organo che dovrà assumere le vesti di rappresentanza delle istituzioni territoriali a destare perplessità. Se l'intento è probabilmente quello di mantenere un elemento di continuità con il passato o comunque di integrare con una componente della società civile, il rischio è quello di creare una forte incongruenza rispetto al disegno complessivo di riforma, tanto che si potrebbe condividere anzi la scelta di inserire tali soggetti all'interno della Camera rappresentativa degli interessi nazionali. Nello specifico tra le ragioni che rendono tale collocazione sconveniente vi sono quelle situazioni in cui si troverà il nuovo Senato quando la discussione verterà su tematiche strettamente connesse alla sua natura territoriale<sup>188</sup>.

Sotto altra prospettiva è il meccanismo della nomina stessa che rischia di configurare un ruolo di politica attiva del Capo

---

<sup>188</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma Costituzionale presentato dal Governo)*, op. cit., 2014.

dello Stato - contrastante con il suo profilo istituzionale di organo *super partes* – soprattutto per la coincidenza tra la durata del suo mandato e quello dei Senatori da lui nominati, che potrebbe simulare una sorta di rapporto fiduciario. Si pensi in tal senso all'eventuale conflitto di interessi che ne scaturirebbe nell'ambito della votazione - in Parlamento in seduta comune - per la messa in stato di accusa del capo dello Stato. Tali rilievi sarebbero stati ulteriormente aggravati dal mantenimento della previsione iniziale del disegno di legge, in base alla quale erano nominati dal Presidente della Repubblica non cinque ma ben ventuno Senatori <sup>189</sup>. Una numero così alto di nomine presidenziali sarebbe stato in grado di incidere notevolmente sulle votazioni, palesando il rischio di creare un vero e proprio “partito del presidente”<sup>190</sup>.

#### **4. Lo Status (cenni)**

##### *4.1. La rappresentanza della Nazione e il divieto di mandato imperativo*

I membri del nuovo Senato cessano con la Riforma di condividere con i Deputati la rappresentanza della Nazione.

---

<sup>189</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma Costituzionale presentato dal Governo)*, op. cit., 2014; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, op. cit., 27 maggio 2014.

<sup>190</sup>Cfr. M. AINIS, *La luce e l'ombra*, op. cit., 14 aprile 2014.

Ne consegue la modifica nell'articolato costituzionale sia dell'articolo 67 - nel quale è eliminato l'inciso «rappresenta la Nazione», riferito ad ogni membro del Parlamento – sia dell'articolo 55 dove si prevede che solo i Deputati rappresentino la Nazione, mentre i Senatori – ai sensi del quarto comma - rappresentano le istituzioni territoriali.

Il nesso tra Camera espressione del territorio e venir meno della rappresentatività del popolo-nazione non è necessario, come si evince dal raffronto con altri ordinamenti regionali o federali. In Spagna ambedue i rami del Parlamento rappresentano il popolo spagnolo, in Belgio, dove il Senato è territoriale - in ampia parte di secondo grado, in altra fin di 'terzo grado' in quanto membri cooptati dai primi – i membri delle due Camere rappresentano la Nazione, infine in Francia il Senato "assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica", al contempo però si intende nell'esegesi del testo costituzionale che "i senatori rappresentano come i deputati la Nazione tutta intera"<sup>191</sup>.

La riscrittura dell'articolo 67 Cost. mantiene la previsione per entrambe le Camere del divieto di mandato imperativo. Tuttavia a seguito della differenziazione del bicameralismo l'assenza del

---

<sup>191</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 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", in [www.senato.it](http://www.senato.it) ; con riguardo all'esperienza francese cfr. il rapporto *pour un renouveau démocratique*, reso sul finire del 2012 dalla Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica, cd. Commissione Jospin, p. 24.

vincolo di mandato assume una connotazione diversa al passato, andando intesa come assenza di qualsiasi obbligo di agire rispettando le istruzioni impartite dall'ente di provenienza.

Il nuovo ruolo del Senato sembra invece presupporre un necessario legame – si pensi anche alla durata del mandato - tra il Senatore e l'istituzione territoriale di derivazione, in virtù della sua vocazione ad esser luogo in cui siano rappresentati gli interessi territoriali. Tale legame rischierebbe di esser minato dal divieto di mandato imperativo che dunque andrebbe ricollegato solo ai Deputati<sup>192</sup>.

Ponendo lo sguardo sull'esperienza comparata si può segnalare come il riconoscimento al singolo Parlamentare di poter agire sciolto da vincoli di mandato sia una garanzia riconosciuta in quasi tutte le più importanti democrazie occidentali<sup>193</sup>. Risulta dunque essere una vera e propria peculiarità la previsione della Legge Fondamentale tedesca, la quale - all'articolo 51, comma 3 – disciplina l'istituto del voto unitario come regola basilare per le votazioni dei membri del *Bundesrat* provenienti da un medesimo *Land*. Tale istituto presenta sicuramente il suo maggior pregio nel suo far sì che la “volontà di ogni singolo territorio” venga a formarsi in un momento precedente rispetto alla discussione in aula, elemento

---

<sup>192</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, op. cit., 27 maggio 2014; Cfr. F. DAL CANTO, *Intervento*, op. cit., 2014.

<sup>193</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

funzionale ad una distinzione in assemblea non per gruppi politici bensì per gruppi territoriali<sup>194</sup>.

#### *4.2. L'accesso alla carica*

##### *4.2.1. Requisiti e verifica dei poteri.*

Per quanto attiene l'elettorato attivo e passivo dei senatori, viene soppresso l'articolo 58 della Costituzione con conseguente venir meno del requisito anagrafico dei quaranta anni di età per diventare Senatore, e di quello di venticinque anni per poter eleggere i membri di tale ramo del Parlamento.

L'elettorato passivo per i 95 senatori sarà quindi riferito alla carica di consigliere regionale o di sindaco in base alla quale sono eletti, mentre l'art 57 Cost. individua come titolari dell'elettorato attivo i Consigli Regionali. Ne consegue che mentre per la Camera l'età anagrafica per essere eletti resta fissata – ai sensi dell'articolo 56 Cost. - a venticinque anni, il requisito anagrafico per la Camera Alta, sia per l'elettorato attivo che per quello passivo risulta dunque pari a 18 anni.

In materia di accesso è poi modificato l'articolo 66 Cost. che disciplinava la verifica dei poteri, istituto che costituisce il fondamento dell'autodichia delle Camere.

La previsione del testo vigente – in base alla quale spetta alle Camere giudicare sui titoli di ammissione dei suoi componenti e

---

<sup>194</sup> Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014.

sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità – viene mantenuta solo per la Camera dei Deputati, mentre per il Senato - il nuovo secondo comma dell'articolo 66 - pone in essere una distinzione tra titoli di ammissione e cause ostative della prosecuzione del mandato.

Con riguardo ai titoli di ammissione la disciplina rimane quella prevista dal primo comma, anche se il disegno di legge originario sostituiva il “giudizio” con la “verifica”. Una modifica in tal senso avrebbe condotto per i rappresentanti delle istituzioni territoriali ad una mera presa d'atto dei procedimenti elettorali relativi agli enti locali e alle regioni, ma ciò avrebbe creato difficoltà con riguardo ai membri eletti dal Presidente della Repubblica.

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge si sottolinea come "tali titoli siano riconducibili per i membri di diritto<sup>195</sup> sia ai procedimenti elettorali diretti all'esito dei quali essi hanno assunto la qualità di consigliere regionale o di sindaco sia ai procedimenti elettivi indiretti all'esito dei quali è stato assunto il mandato senatoriale".

Per quanto concerne le cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori – ai sensi dell'inciso finale del secondo comma del nuovo articolo 66 – dovrà esser data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente. Non è dunque previsto non solo alcun giudizio, ma neanche alcuna attività deliberativa da parte del Senato, il quale pare dovrà limitarsi ad

---

<sup>195</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, in [www.senato.it](http://www.senato.it).



una mera presa d'atto di quanto comunicato dalla Presidenza<sup>196</sup>.

#### 4.2.2. *L'esperienza comparata in materia di accesso (cenni).*

A fini di completezza in materia di verifica dei poteri possono essere prese in considerazione alcune peculiarità presenti nelle soluzioni adottate in alcuni degli ordinamenti analizzati in precedenza<sup>197</sup>.

In Germania ad esempio viene attribuita al *Bundestag* la verifica delle elezioni e le decisioni conseguenti. La stessa disposizione prevede altresì che, avverso tali decisioni del *Bundestag*, è possibile presentare ricorso alla Corte costituzionale federale.

In Francia invece, in caso di contestazione, spetta al Consiglio costituzionale la competenza a decidere sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori.

In Spagna infine è esclusa qualsiasi competenza delle Camere in tema di verifica dei poteri, rimettendo il controllo sugli atti del procedimento elettorale e sui titoli di ammissione dei parlamentari all'organo giurisdizionale, secondo le modalità previste dalla legge elettorale<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> Capitolo II.

<sup>198</sup> Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

### *4.3. L'immunità*

#### *4.3.1. Il dietrofront rispetto al disegno di legge originario.*

L'articolo 68 della Costituzione viene mantenuto identico alla versione del testo vigente, ricollegando dunque allo status di parlamentare le garanzie di insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni e dell'inviolabilità, per cui i parlamentari non possono subire alcuna forma di limitazione della libertà personale<sup>199</sup> senza previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

In materia si è avuto un vero e proprio dietrofront rispetto al disegno di legge originario del governo, nel quale l'articolo 68 della Costituzione veniva modificato il secondo e il terzo comma. Si differenziava la disciplina fra le due Camere, riconoscendo ai componenti del nuovo Senato esclusivamente la prerogativa dell'insindacabilità - di cui al primo comma del medesimo articolo 68 - mentre le garanzie processuali - secondo e al terzo comma dello stesso articolo 68 - in materia di sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza - venivano limitate ai componenti della Camera dei deputati.

Tale differenziazione aveva destato forti perplessità in dottrina in virtù del permanere in campo al Senato di importanti competenze politiche - quali la nomina del Capo dello Stato e di

---

<sup>199</sup>L'articolo 68, 3° e 4° comma richiedono l'autorizzazione per poter procedere a perquisizione personale o domiciliare, arresto o altra forma di privazione della libertà personale, intercettazione di conversazioni o comunicazioni, sequestro di corrispondenza.

membri di organi costituzionali o a rilevanza costituzionale ovvero la partecipazione paritaria al procedimento legislativo per alcune materie – che non avrebbero giustificato il venir meno della garanzia, creando una disparità con la camera dei Deputati con ripercussioni sul ruolo complessivo del Senato<sup>200</sup>.

#### 4.3.2. *Alcune soluzioni alternative sulla base della comparazione.*

Analizzando quelle che sarebbero state altre strade percorribili, una prima possibilità poteva essere quella di prevedere la differenziazione tra le due Camere, rimettendo la disciplina delle immunità agli enti territoriali di provenienza<sup>201</sup>. Soluzione in tal senso caratterizza l'esperienza tedesca, nella quale per le immunità dei membri della Camera Alta si rimanda all'eventuale disciplina prevista dal *Länder* che lo ha eletto<sup>202</sup>.

Soluzione diversa è quella adottata in Spagna, dove durante il loro mandato, i parlamentari non possono essere sottoposti a limitazione della libertà personale se non in caso di flagranza. Dunque senza la preliminare autorizzazione della Camera alla quale appartengono, deputati e senatori non possono essere né accusati, né sottoposti a processo.

---

<sup>200</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, op. cit., 2014*; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, op. cit., 27 maggio 2014.

<sup>201</sup>Ciò avrebbe chiesto un ritocco dell'articolo 122 Cost., mentre per i Senatori eletti dal Presidente della Repubblica – facendosi portatori di interessi nazionali - vi sarebbe stata un equiparazione ai membri della Camera bassa.

<sup>202</sup>Cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità dei senatori e la natura del nuovo Senato*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 24 giugno 2014.

Infine si può segnalare la somiglianza del sistema italiano in materia a quello francese, nel quale è prevista la necessaria autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare affinché esso possa essere sottoposto ad arresto o a qualsiasi altra misura privativa o restrittiva della libertà.

#### *4.4. Il doppio incarico e l'indennità*

Il doppio incarico che i membri del Senato dovranno svolgere – in quanto anche Sindaci o Consiglieri Regionali – crea preoccupazioni in quella parte della dottrina che sottolinea come il cumulo di funzioni possa rappresentare un problema ai fini dello svolgimento delle loro funzioni. In tal senso viene sottolineato il conflitto con riguardo due norme del dettato costituzionale. Si tratta dell'ultimo comma dell'articolo 51 per il quale “chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto a disporre del tempo necessario al loro adempimento [...]”, e del secondo comma dell'articolo 54 che impone a chi eserciti funzioni pubbliche di adempierle con “disciplina ed onore”. Pretendere che tali soggetti svolgano due incarichi così impegnativi, e lo facciano alla stregua di quanto previsto negli articoli richiamati, sembra di difficile realizzazione, con il rischio di configurare un Senato privo di nerbo che si riunirebbe soltanto saltuariamente<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup>Cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, op. cit., 2014; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari*

A titolo di comparazione si ricordi come in Francia di recente si sia percorsa la strada inversa, con la legge organica numero 125 del 14 febbraio 2014, che ha introdotto il divieto di cumulo, salvo eccezioni, fra il mandato parlamentare - sia deputato che senatore - e le cariche nei governi regionali o comunali (cumuli assai diffusi in Francia)<sup>204</sup>.

Un regime di incompatibilità, nel nuovo articolato costituzionale, viene introdotto nel secondo comma dell'articolo 63 per quanto attiene l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica, che possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo - regionali o locali - sulla base del regolamento interno del Senato stesso. La dizione "organi del Senato" appare più ampia, rispetto a quella "Presidente e Ufficio di presidenza" di cui si occupa - per la loro elezione - il vigente e non modificato primo comma dello stesso articolo, e potrebbe così ricomprendere anche Presidenti di Commissione e di Giunte o, in ipotesi, anche di gruppi nonché ulteriori cariche negli organi del Senato.

Infine il doppio incarico non verrà retribuito in quanto il diritto a percepire l'indennità viene conservato - ai sensi del nuovo articolo 69 Cost. - solo per i membri della Camera dei Deputati. Ne conseguirà che il trattamento economico dei senatori-sindaci e dei senatori-consiglieri regionali eletti in

---

*Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, op. cit., 27 maggio 2014.

<sup>204</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429*, op.cit., 2014; Cfr. M. VILLONE, *Un Senato tutto sbagliato*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 7 giugno 2014.

secondo grado sarà quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono, mentre nulla è previsto per i cinque membri di nomina presidenziale.

#### *4.5. Il Presidente del Senato*

La novità principale riguardante la figura del Presidente del Senato attiene alla modifica dell'articolo 86 Cost. in tema di supplenza del Presidente della Repubblica. Essa non spetterà più al Presidente del Senato, ma a quello della Camera dei Deputati. D'altro canto nel secondo comma dello stesso articolo viene ripristinata, a parti invertite, una simmetria nella distribuzione delle funzioni (presente nella Costituzione vigente) tra i Presidenti dei due rami del Parlamento in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica: al Presidente della Camera dei deputati spetta dunque la supplenza delle funzioni del Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato è attribuito il potere di indire e presiedere il Parlamento in seduta comune per le elezioni del nuovo Presidente.

Bisogna segnalare come tali funzioni nel testo originario del disegno di legge del Governo erano invece concentrate in un unico soggetto, il Presidente della Camera.

## **5. Le funzioni**

### *5.1. Il nuovo articolo 55 Costituzione*

La differenziazione del bicameralismo si tradurrà nel venir meno della parificazione tra le funzioni delle due Camere. La distinzione è rintracciabile già nell'articolo 55 Cost. dove si introducono un quarto e quinto comma che rappresentano sinteticamente quelle che dovranno essere le attribuzioni rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato.

La Camera dei deputati – ai sensi del nuovo quarto comma - risulterà “titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed eserciterà la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo”. Sarà dunque la Camera bassa titolare effettiva della funzione legislativa - anche se ai sensi del nuovo articolo 70 Cost. permarranno materie di competenza bicamerale – ed il ramo del Parlamento addetto a svolgere la funzione di controllo sull'operato del Governo, in specie rimanendo unica Camera titolare del rapporto di fiducia.

Il Senato della Repubblica – ai sensi del nuovo quinto comma – concorrerà paritariamente alla funzione legislativa nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, ed eserciterà funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Quindi si mantiene una potestà legislativa concorrente in materie espressamente indicate nel dettato costituzionale, più

nello specifico all'articolo 70, anticipando però l'indicazione di due materie - inserite nel Titolo II della Parte I della Costituzione - che riguardano rispettivamente famiglia e matrimonio (art. 29 Cost.) ed il divieto di essere sottoposti a trattamenti sanitari obbligatori se non per legge, la quale legge è bene precisarlo non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana (art. 32, secondo comma, Cost.).

Si attribuisce poi l'esercizio di funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, il che di fatto che potrà esplicarsi tanto nel controllo attinente il rispetto del principio di sussidiarietà, quanto la valutazione delle proposte legislative della UE.

Nell'inciso finale del quinto comma si richiamano ulteriori funzioni attribuite alla Camera alta, la quale parteciperà alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuterà l'impatto, dovrà inoltre valutare l'attività delle pubbliche amministrazioni, verificare l'attuazione delle leggi dello Stato, controllare e valutare le politiche pubbliche, e infine concorrerà ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Dunque il nuovo articolo 55 disegna solo un quadro generale della ripartizione delle funzioni tra i due rami del Parlamento, anticipando di fatto l'articolato costituzionale successivo.



## *5.2. La funzione legislativa*

### *5.2.1. Le tipologie di iter legislativo.*

Il nuovo articolo 70 Cost. pone in essere una distinzione di fondo nell'iter di approvazione delle leggi, differenziando, a seconda della materia, casi nei quali si mantiene un procedimento bicamerale da casi nei quali la funzione normativa spetterà unicamente alla Camera dei Deputati.

Dunque si introduce nel nostro ordinamento un procedimento monocamerale, seppur con un iter non sempre identico, ma che vedrà un'ulteriore distinzione all'interno delle leggi monocamerale, con un ruolo del Senato più o meno incisivo a seconda della materia.

La ripartizione per materia come criterio per distinguere l'iter da seguire potrebbe però suscitare incertezze sul piano applicativo, ad esempio, nel caso di presentazione di disegni di legge a contenuto misto, ove potrebbero confluire materie suscettibili di rientrare in linea di principio nel procedimento legislativo bicamerale paritario e in quello monocamerale. Problema aggravato dal fatto che in Costituzione non sono individuati criteri di risoluzione delle eventuali questioni che dovessero insorgere tra le due Camere attinenti alla natura del disegno di legge e dunque al procedimento legislativo da seguire.

La categoria delle leggi che rimangono nella competenza bicamerale è individuata nel primo comma dell'articolo 70 Cost.

La versione originaria del disegno di legge 1429 manteneva tale iter solo per le leggi di revisione della Costituzione e le altre

leggi costituzionali. Tale progetto iniziale era ben visto da parte di chi evidenziava come la necessità della differenziazione del bicameralismo paritario dovesse necessariamente passare per una rottura netta con lo schema legislativo precedente<sup>205</sup>. Da più parti si è però evidenziato come l'iter bicamerale dovesse esser mantenuto – e dunque allargato rispetto al disegno di legge - specialmente per quelle materie che incidono direttamente sugli interessi territoriali, fortiori causa il venir meno della competenza legislativa concorrente delle Regioni e il ruolo di Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali assunto da Senato<sup>206</sup>.

Il testo come approvato dal Senato ha dunque allargato il novero delle materie bicamerali rispetto alla citata previsione iniziale.

Oltre alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale si richiamano le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare, le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p)<sup>207</sup>, e la legge richiamata al primo comma dell'articolo 122<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup>Cfr. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, op.cit., 2014.*

<sup>206</sup>Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. F. DAL CANTO, Intervento, op. cit., 2014.*

<sup>207</sup>Si tratta delle leggi – ai sensi di tal articolo, come modificato - in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni.

<sup>208</sup>Si tratta delle leggi – ai sensi dell'articolo 122, come modificato - recanti principi fondamentali sul sistema di elezione dei consigli regionali e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della

La previsione delle leggi bicamerali non si esaurisce qui, infatti nell'inciso finale del primo comma dell'articolo 70 si richiamano “altri casi previsti dalla Costituzione”. Si tratta delle leggi in materia di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, Cost. (art. 55, quinto comma, Cost.), di quelle leggi per l’elezione - di secondo grado - del Senato (art. 57, sesto comma, Cost.), ancora, delle leggi di attuazione della legge costituzionale in materia di referendum propositivo e di indirizzo e di altre forme di consultazione (art. 71, terzo comma, Cost.), delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (art. 80 Cost.<sup>209</sup>), le leggi di attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione (art. 116, terzo comma, Cost.).

Nonostante fosse da più parti auspicato, il novero delle leggi bicamerali non ricomprende però le leggi di amnistia o indulto, attribuite alla competenza della sola Camera bassa, che – ai sensi del nuovo articolo 79 - delibererà su tali materie a maggioranza dei due terzi<sup>210</sup>.

Rispetto al progetto iniziale l'ampliamento delle leggi bicamerali è aumentato in modo significativo, tanto che c'è chi non ha mancato di sottolineare come tale ampliamento sia forse

---

giunta regionale e dei consiglieri e leggi che stabiliscono la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti.

<sup>209</sup> Il medesimo articolo attribuisce invece la potestà legislativa in materia di ratifica ai trattati internazionali solo alla Camera dei Deputati.

<sup>210</sup> Cfr. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014.

eccessivo, specialmente con riguardo a quelle materie – come ad esempio gli articoli 29 e 30 - non strettamente pertinenti agli interessi territoriali<sup>211</sup>.

Al di fuori dei casi sopra citati – ai sensi del secondo comma dell'articolo 70 – le leggi saranno approvate solo dalla Camera dei Deputati. Dunque salvo i casi tassativamente previsti, la competenza legislativa sarà prerogativa esclusiva della Camera bassa.

Come anticipato però non si prevede un unico iter legislativo monocamerale, in quanto è necessaria un'ulteriore distinzione fatta dai commi successivi dell'articolo 70. Si possono infatti individuare tre tipi di iter diversi, rispettivamente ordinario, con ruolo rinforzato del Senato e infine un iter, anch'esso con ruolo rinforzato della Camera alta, per le leggi di bilancio.

L'iter monocamerale ordinario è disciplinato dal terzo comma, in base al quale Camera dei Deputati spetta sia l'esame del testo, sia la deliberazione definitiva sulle eventuali proposte di modificazione deliberate dal Senato.

L'esame da parte del Senato – funzionale all'eventuale proposta - si attiverà esclusivamente dietro richiesta di un quorum, pari a un terzo dei suoi componenti, quindi almeno 34 dei 100 complessivi. Infatti ogni disegno di legge approvato è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che entro dieci giorni - su richiesta appunto di un terzo dei suoi

---

<sup>211</sup>Cfr. V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 20 ottobre 2014.

componenti - può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica potrà deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncerà in via definitiva<sup>212</sup>.

La legge sulla base dell'iter monocamerale ordinario potrà essere dunque promulgata qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si pronunci in via definitiva.

Il secondo tipo di procedimento monocamerale prevede invece un ruolo rinforzato del Senato della Repubblica. Tale iter è previsto dal quarto comma dell'articolo 70 per una serie di materie in esso elencate. Si tratta dei disegni di legge che dispongono nelle materie di cui all'articolo 114, terzo comma (leggi in materia di ordinamento di Roma Capitale), articolo 117, secondo comma, lettera u) (disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, sul sistema nazionale e coordinamento della protezione civile), comma quarto (leggi dello Stato che intervengono in materie non rientranti nella legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale, in applicazione della cd. 'clausola di supremazia'), comma quinto (legge dello Stato che disciplina la partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo, all'esecuzione degli accordi

---

<sup>212</sup>Nella versione originaria del disegno di legge si inseriva un termine di 20 giorni per tale pronuncia definitiva.

internazionali e degli atti dell'Unione europea, definendo il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza) e comma nono (legge che disciplina i casi e le forme per gli accordi che le regioni possono concludere con Stati e con enti territoriali interni ad altro Stato). Si richiamano poi l'articolo 118, quarto comma (legge che disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie riguardanti l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché forme di intesa e coordinamento per la tutela dei beni culturali e paesaggistici), l'articolo 119, comma terzo (leggi in materia di istituzione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante), comma quarto (sull'individuazione degli indicatori di costo e fabbisogno standard), comma quinto (sulla destinazione di risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati comuni, città metropolitane e regioni) e comma sesto (individuazione dei principi generali per l'attribuzione del patrimonio a regioni ed enti locali). Ancora, si richiama l'articolo 120, secondo comma (in materia di potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni, delle città metropolitane e dei comuni), e l'articolo 132, secondo comma (sul distacco dei comuni da una regione e aggregazione ad un'altra ). Infine tale iter è richiamato per l'articolo 81, sesto comma (legge che stabilisce il contenuto della legge di bilancio e le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico ), e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza

dell'Italia all'Unione europea.

Il ruolo rinforzato per tali materi consiste nella previsione per cui la Camera dei Deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Si è osservato come tale potere si sostanzia di fatto in una richiesta di riesame alla Camera, che in casi estremi potrà portare anche a un vero e proprio “stallo legislativo”, allorquando la Camera bassa non sarà in grado di esprimere una maggioranza compatta<sup>213</sup>. D'altro canto richiedere una maggioranza assoluta per il superamento delle modifiche proposte non equivale certamente a un potere di veto – specialmente se andrà in porto anche la già citata riforma elettorale – per cui spetterà al Senato nella prassi ritagliarsi un ruolo più o meno forte all'interno dell'iter disegnato per tali materie e di conseguenza sull'impatto delle modifiche proposte all'interno della discussione nella Camera dei Deputati<sup>214</sup>.

Il terzo tipo di iter monocamerale previsto attiene – ai sensi del quinto comma del nuovo articolo 70 - ai disegni di legge di bilancio e rendiconto consultivo, cioè previsti dall'articolo 81, quarto comma della Costituzione. Anche tal procedimento vede un ruolo rinforzato del Senato ma con due differenze rispetto a

---

<sup>213</sup>Cfr. A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

<sup>214</sup>Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014.

quanto previsto dal quarto comma. In primo luogo le richieste di modificazione possono essere fatte dal Senato entro 15 giorni dalla trasmissione senza necessaria richiesta da parte di un terzo dei suoi membri. La seconda differenza attiene alla necessità che le eventuali proposte di modificazione devono necessariamente essere approvate a maggioranza assoluta dei membri del Senato per assumere la valenza rinforzata nei confronti della Camera.

Con riguardo tale delicata materia c'è chi auspicava un ampliamento della posizione del Senato in considerazione dell'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione – inserito con la legge costituzionale 1/2012 – il quale presuppone di fatto un sistema di responsabilità articolato su più piani, che investe lo Stato, le regioni e gli enti locali<sup>215</sup>. Ma di fatto tali sollecitazioni non sono state recepite, in quanto il testo approvato in Senato non è stato modificato rispetto al disegno di legge originario.

#### *5.2.2. L'iniziativa legislativa e il procedimento di approvazione.*

Il nuovo articolo 71 Cost. mantiene inalterata, rispetto al testo vigente, la previsione del primo comma riguardante i soggetti abilitati a svolgere la funzione propulsiva in materia legislativa<sup>216</sup>.

Le novità attengono invece ai commi successivi, primo fra tutti

---

<sup>215</sup>Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>216</sup>Ai sensi dell'articolo 71, primo comma Cost «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale».



il novellato secondo comma dove si prevede la facoltà per il Senato di richiedere alla Camera dei deputati, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati è tenuta ad esaminare il disegno di legge e a pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato. Dunque un obbligo di attivazione della Camera dei Deputati, anche se va segnalato come non risultino peraltro definite le conseguenze dell'eventuale mancata "pronuncia" della Camera entro il termine di sei mesi.

Altra novità attiene il nuovo terzo comma – che di fatto modifica il vigente comma secondo – in tema di iniziativa popolare. Da una parte, viene elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge e, dall'altra, viene introdotto il principio in base al quale ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

Ne consegue che da un lato si rende più difficoltoso il meccanismo di attivazione popolare, dall'altra si rende però effettivo l'esame della proposta, anche se con modalità che saranno poi definite dai regolamenti parlamentari.

Infine con l'espresso intento di "favorire partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche" il quarto comma dell'articolo 71 Cost. rimette a legge costituzionale la determinazione delle condizioni e degli effetti dei referendum

popolari propositivi e di indirizzo e di altre forme di consultazione.

La presentazione dei disegni di legge – ai sensi dei primi due commi dell'articolo 72 Cost. - avviene dinanzi alla Camera dei Deputati, eccezion fatta per i le leggi bicamerali ove la presentazione può esser fatta indifferentemente anche dinanzi al Senato.

Nel disegno di legge originario si stabiliva invece un monopolio assoluto della Camera dei Deputati, dunque anche nelle materie bicamerali, fungendo da pretesto per le critiche di chi scorgeva in ciò un ulteriore riprova dello svilimento del ruolo del Senato<sup>217</sup>.

Nel quarto e quinto comma sono individuati gli unici casi in cui i disegni di legge sono differibili all'esame delle Commissioni parlamentari <sup>218</sup>, costituzionalizzando quindi la riserva di assemblea <sup>219</sup>, che è istituto già previsto all'interno dei

---

<sup>217</sup>Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, op. cit., 2014.

<sup>218</sup> Ai sensi dell'articolo 72, comma quarto Cost. spetta ai regolamenti l'individuazione di "casi e forme in cui l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni."

<sup>219</sup> Ai sensi dell'articolo 72, comma quinto Cost. "la procedura normale di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, per quelli di conversione in legge di decreti, per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi".

regolamenti parlamentari.

Il sesto comma dell'articolo 72 riguarda il procedimento legislativo presso il Senato. Nel testo originario del disegno di legge si demandava al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, mentre per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale, specificava che essi venissero esaminati dal Senato articolo per articolo e approvati ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. In conseguenza delle modifiche che il disegno di legge in esame – come risultante dall'approvazione in Senato - apporta agli articoli 70 e 72 della Costituzione, il nuovo testo del comma sesto dell'articolo 72 demanda al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei soli disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi del nuovo articolo 70, terzo comma, della Costituzione, e cioè disegni di legge ordinari che, approvati dalla Camera dei deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato.

Ma la maggior novità apportata dall'articolo 72 nel procedimento legislativo è contenuta nel settimo comma. Si introduce infatti l'istituto del “voto a data certa”, attraverso il riconoscimento al Governo della facoltà di incidere in maniera significativa sul procedimento legislativo. Il Governo può infatti – ai sensi del nuovo settimo comma - “chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine

inferiore determinato in base al regolamento, tenuto conto della complessità della materia”.

A limitazione di tal prerogativa governativa tale disegno di legge dovrà però esser “indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo”, come recita l'inciso aggiunto in sede di approvazione al Senato al settimo comma.

Il medesimo settimo comma, al secondo periodo, prevede inoltre che, decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo verrà votato, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. Dunque la Camera approverà o meno il testo così come proposto dal Governo, senza più possibilità di modifiche.

In tali procedimenti è poi previsto che i termini stabiliti dall'articolo 70, terzo comma Cost., saranno ridotti della metà<sup>220</sup>. In tal prospettiva va però evidenziato come, nel corso dell'esame della Riforma presso l'Assemblea del Senato, è stata eliminata la previsione di un termine (20 giorni) entro il quale la Camera dei Deputati avrebbe dovuto pronunciarsi in via definitiva sulle proposte di modifica derivanti dalla Camera alta. Ne consegue che, anche in caso di applicazione del “voto a data certa”, non sembra esistere – in mancanza di un'espressa previsione - un termine certo per la conclusione dell'esame in “seconda lettura” da parte della Camera dei deputati.

---

<sup>220</sup>Si riduce dunque da dieci a cinque giorni il termine entro il quale, su richiesta di un terzo dei componenti, il Senato può disporre di esaminare un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati. Si riduce inoltre dai successivi trenta a quindici giorni il termine entro il quale il Senato può deliberare proposte di modificazione del testo.

Il nuovo meccanismo stabilito dall'articolo 72, settimo comma - che scatterà al decorso del termine – è una novità assoluta per il nostro ordinamento, mentre è già riconosciuto in altri Stati, in specie in Francia dove assume il nome di “voto bloccato”<sup>221</sup>.

Se l'introduzione del voto bloccato è conforme al progetto complessivo di riduzione dei tempi del procedimento legislativo, si denotano una serie di problematiche scaturenti da tal istituto<sup>222</sup>. In primo luogo crea perplessità il fatto che sia tipico di sistemi semi-presidenziali, come quello della Quinta Repubblica Francese, dove è diverso – rispetto al nostro sistema parlamentare - il bilanciamento tra i poteri dello Stato. In Francia tale potere del Governo è innanzitutto poco utilizzato nella prassi , ma soprattutto trova equilibrio con un procedimento legislativo bicamerale e con stringenti limiti soprattutto numerici, prevedendo la possibilità di ricorrere a tale procedura solo una volta a sessione.

La seconda problematica potrebbe derivare dall'eventuale apposizione su tali progetti della questione di fiducia, con conseguente condizionamento – oltre che sulle tempistiche e sul contenuto, non emendabile – anche sul merito del voto.

Ai fini di completezza nell'analisi delle novità in tema di procedimento legislativo, ne va segnalata una che attiene alla fase di promulgazione. Il nuovo articolo 74 della Costituzione

---

<sup>221</sup>Si rimanda a quanto detto nel Capitolo II.

<sup>222</sup>Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, op. cit., 2014.

aggiunge infatti la possibilità per il Presidente della Repubblica di chiedere una nuova deliberazione “anche limitatamente a specifiche disposizioni”. Non essendo però prevista anche la possibilità di promulgazione parziale, non appare essere una grossa innovazione, o quantomeno il testo non specifica quale possa essere l'effettiva portata di tale novità, perché comunque anche la parte non rinviata rimarrebbe bloccata in attesa della delibera post rinvio<sup>223</sup>.

### 5.2.3. *La decretazione d'urgenza (cenni)*

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 77 in materia di decretazione di urgenza – prescindendo dall'analisi approfondita per soffermarsi sui profili attinenti il ruolo in materia del nuovo Senato – si possono evidenziare due peculiarità presenti nel sesto comma.

In primo luogo l'esame da parte del Senato – il quale ai sensi del nuovo articolo 77, sesto comma Cost. “è disposto entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge di conversione alla Camera dei deputati” - sembra esser automatico e inoltre prescinde dal completamento dell'iter presso la Camera dei Deputati, mentre nella procedura ordinaria si tratta di un passaggio eventuale conseguente appunto all'approvazione presso la Camera bassa.

In secondo luogo va però evidenziato come le eventuali

---

<sup>223</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, op. cit., 20 ottobre 2014.

proposte di modificazione dovranno riferirsi al testo una volta approvato dalla Camera bassa, come sembra intendersi dalla formulazione della norma, che prevede un termine di dieci giorni dalla “data di trasmissione”, perché le proposte di modifica possano essere deliberate. Ne deriva un dubbio attinente le sorti del parere, allorquando la trasmissione del testo approvato alla Camera avvenisse in prossimità della decadenza del decreto-legge, quando cioè il termine residuo utile fosse inferiore a quello - dieci giorni - entro il quale il Senato ha comunque diritto di deliberare.

In definitiva rimangono dunque dei dubbi su quello che effettivamente sarà il ruolo che il Senato ricoprirà in materia di conversione.

Una dilatazione dei tempi di conversione è invece espressamente prevista dal nuovo secondo comma dell'articolo 74 Cost., ai sensi del quale nel caso di richiesta di nuova deliberazione fatta dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione di una legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge sarà differito di trenta giorni.

#### *5.2.4. Altri procedimenti legislativi speciali (cenni)*

Oltre che in materia di decretazione d'urgenza la riforma incide anche su altri fra quelli che nel gergo del diritto parlamentare vengono definiti procedimenti legislativi speciali.

Innanzitutto viene modificato l'articolo 78 Cost. in materia di

deliberazione dello stato di guerra, riconducendo tale prerogativa in capo alla sola Camera dei Deputati.

A ben vedere nell'esperienza comparata tale competenza è tendenzialmente ricondotta ad entrambe le Camere, proprio a rimarcare l'importanza. Il disegno di legge 1429 risulta dunque essere in controtendenza rispetto a quanto avviene ad esempio in Germania e Francia, ove la competenza è bicamerale, ovvero in Spagna, ove si prevede l'attribuzione del potere deliberante al Parlamento in seduta comune<sup>224</sup>.

Come visto nell'analisi del nuovo articolo 70, anche le leggi di amnistia e indulto non saranno più di competenza bicamerale, con modifica in tal senso dell'articolo 79 Cost.

Infine la riforma produce una modifica sostanziale dell'articolo 80 Cost., incidendo su due punti. Da un lato si riconduce alla sola Camera dei Deputati la competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali. Dall'altra si introduce un ulteriore periodo nel primo comma dell'articolo 80, in base al quale nel caso di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE viene attribuita al Senato della Repubblica una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge.

Si introduce dunque una differenziazione nel ruolo del Senato all'interno dell'articolo 80, funzionale a quanto previsto dal nuovo articolo 55 Cost., ai sensi del quale esso "esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti

---

<sup>224</sup>Cfr Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, in [www.senato.it](http://www.senato.it).



costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto. ”

### *5.3. Il potere d'inchiesta*

Il novellato articolo 82 Cost. riconosce in via generale il diritto di disporre inchieste solo alla Camera dei Deputati. Per quanto riguarda il Senato si limita tale potere solo alle “materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”.

Seppur tale previsione preveda limiti materiali per il Senato, essa costituisce comunque un'apertura rispetto al disegno di legge originario, che escludeva del tutto il potere d'inchiesta di tale Camera.

Nonostante il miglioramento del testo, non sono mancate critiche. Si è evidenziata ad esempio la differenziazione tra materie in cui il Senato potrà attivare una commissione d'inchiesta e quelle in cui avrà potestà legislativa piena, le quali fuoriescono dai meri interessi attinenti le autonomie territoriali, e come dunque sarebbe più ragionevole giunger quantomeno ad un equiparazione tra le due prerogative<sup>225</sup>.

Altro profilo criticato attiene la necessità di controbilanciare la contestuale soppressione del rapporto fiduciario tra Senato-Governo, riconoscendo un potere d'inchiesta parificato a quello

---

<sup>225</sup> Cfr. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014.

della Camera, quindi sciolto da vincoli di interesse<sup>226</sup>.

In tal prospettiva di allargamento c'è chi ha guardato come punto di riferimento al modello tedesco, nel quale – ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione federale - spetta al *Bundestag* (cioè alla camera federale), su richiesta di un quarto dei suoi membri, istituire commissioni di inchiesta, seppur con limiti annuali di inchieste proponibili<sup>227</sup>.

Infine anche e la composizione delle commissioni è diversificata, riferendosi il secondo comma dell'articolo 82 solo alla Camera dei Deputati nel richiamare una composizione proporzionale rispetto ai gruppi, rimettendo di fatto al regolamento del Senato l'intervento in materia.

#### *5.4. L'elezione del Capo dello Stato e dei membri della Corte Costituzionale*

##### *5.4.1. L'elezione del Presidente della Repubblica*

Il nuovo articolo 83 Cost. interviene sulla disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica sopprimendo la partecipazione dei delegati regionali all'elezione ed aumentando il numero degli scrutini per i quali è richiesta una maggioranza qualificata.

Sotto il primo profilo è abrogato il vigente secondo comma dell'articolo 83 il quale disciplina la partecipazione alla votazione

---

<sup>226</sup>Cfr. S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>227</sup>Cfr. S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, op.cit., 13 maggio 2014.

dei delegati regionali<sup>228</sup>. Ciò risulta essere la conseguenza della nuova composizione del Senato, come assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, dove 74 membri su 100 sono di derivazione regionale.

Per quanto riguarda le modalità di elezione viene modificato il terzo comma dell'articolo 83, del quale si mantiene la previsione – contenuta nel primo periodo - per cui l'elezione ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della Assemblea, mentre sono novellati il secondo e il terzo periodo, attinenti al numero di scrutini.

Si passa da un meccanismo dove dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta, ad uno in base al quale dopo il quarto scrutinio sarà richiesta la maggioranza dei tre quinti, e solo dopo l'ottavo scrutinio sarà possibile l'elezione anche a maggioranza assoluta.

Il nuovo articolo 83 non è stato sottratto alle critiche, per esempio sul rischio di allungare eccessivamente i tempi dell'elezione<sup>229</sup>, ma soprattutto a causa dell'eccessiva sproporzione tra membri del Senato (100) e della Camera dei Deputati (630). Tale sproporzione rischierà di rendere l'elezione del Capo dello Stato una prerogativa esclusiva della Camera dei Deputati, in particolare se si tiene conto della contestuale

---

<sup>228</sup> Ai sensi del vigente articolo 83, secondo comma Cost. «All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato».

<sup>229</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, op. cit., 20 ottobre 2014.

approvazione della riforma elettorale che di fatto rimetterà l'elezione – quasi completamente - nelle mani della maggioranza politica<sup>230</sup>.

In tal senso, per eliminare le disparità numerica, c'è chi si è spinto a ipotizzare il mantenimento dell'abrogato secondo comma, e quindi dei delegati regionali<sup>231</sup>. Una soluzione in tal senso viene contestata da parte di chi evidenzia come per mantenere quantomeno la proporzione attualmente prevista nel testo vigente sarebbe necessario un numero di delegati pari a 215, soluzione che creerebbe non poche perplessità<sup>232</sup>.

#### 5.4.2. *L'elezione dei membri della Corte Costituzionale*

Ai sensi del nuovo articolo 135 Cost. i cinque membri della Corte Costituzionale di nomina parlamentare non saranno più eletti dal Parlamento in seduta comune, bensì ripartiti tra le Assemblee. Spetterà dunque rispettivamente alle Camera dei Deputati nominare tre membri, mentre al Senato i restanti due.

A favore di tale suddivisione c'è chi sottolinea l'importanza di dare rappresentanza alle Regioni, soprattutto in virtù dell'ampio contenzioso costituzionale in materia di rapporti Stato-regioni<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> Cfr. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014; Cfr. S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, op.cit., 13 maggio 2014.

<sup>231</sup> Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma, 2014 costituzionale: considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014; Cfr. S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, op.cit., 13 maggio 2014.

<sup>232</sup> Cfr. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014.

<sup>233</sup> Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*:

Sotto un altro punto di vista, gioca però a sfavore di tale previsione il pericolo che tali due membri possano risultar essere eccessivamente legati alle istituzioni territoriali che li eleggono<sup>234</sup>.

### *5.5 Il venir meno del rapporto di fiducia Senato-Governo*

Tra le più importanti novità apportate dalla riforma vi è senza ombra di dubbio il nuovo articolo 94 Cost., che riconduce il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento al novero delle funzioni di competenza esclusiva della Camera dei Deputati.

Viene meno dunque il rapporto di fiducia tra Senato-Governo, e tale scelta – come visto nei paragrafi precedenti – funge da presupposto giustificativo per tutta una serie di altre scelte poste in essere nella riforma<sup>235</sup>.

Recita il nuovo primo comma dell'articolo 94: «*Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati*». Di conseguenza, sono modificati tutti i commi successivi, rispettivamente su accordo e revoca della fiducia (secondo comma), sulla presentazione del Governo innanzi alla Camera entro dieci giorni dalla sua formazione (terzo comma), sugli effetti del mero voto contrario alle proposte del governo<sup>236</sup> (quarto comma), e sulla

---

*considerazioni e proposte*, op.cit., 22 aprile 2014.

<sup>234</sup>Cfr. V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, op. cit., 20 ottobre 2014.

<sup>235</sup>Si ricordi in particolare come tale scelta incida da un punto di vista teorico sulle tesi a favore dell'elezione indiretta.

<sup>236</sup>Se non viene posta la questione di fiducia, il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

mozione di sfiducia<sup>237</sup> (quinto comma).

Il bicameralismo paritario, in tema di rapporto fiduciario, non ha in realtà mai costituito un vero problema all'interno dell'ordinamento italiano, fino all'approvazione di leggi elettorali idonee a formare maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, attribuendo un premio di maggioranza su base nazionale alla Camera dei Deputati, su base regionale al Senato. Proprio in questa incapacità del legislatore di elaborare sistemi elettorali in grado di formare maggioranze politiche omogenee tra i due rami del Parlamento si palesa il profilo di maggior problematicità attinente alla doppia fiducia<sup>238</sup>. Si pensi all'attuale legge elettorale che proprio nelle ultime elezioni (febbraio 2013) ha portato alla Camera dei Deputati (sulla base del premio di maggioranza su base nazionale) all'assegnazione della maggioranza dei seggi alla coalizione di centrosinistra, mentre al Senato (dove il premio è su base regionale) si è palesata una situazione di stallo, così da rendere necessaria l'instaurazione di larghe intese.

Risolvere tale problematica facendo venir meno il rapporto di fiducia Senato-Governo è una soluzione che sarebbe tra l'altro conforme a quanto avviene a livello internazionale. Rifacendosi all'esperienza comparata, in quasi tutti le maggiori democrazie

---

<sup>237</sup>La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

<sup>238</sup>Cfr. A. PERTICI, *La riforma del Senato*, op. cit., 2014; Cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, op. cit., 2014.

solo la Camera bassa è titolare del rapporto fiduciario con il Governo, e ciò avviene indifferentemente in sistemi nei quali l'elezione dei membri della Camera alta è indiretta, come in Germania, mista, come in Spagna, ma anche allorché sia diretta, come avviene per esempio in Polonia<sup>239</sup>.

Il venir meno del rapporto di fiducia Senato-Governo potrebbe inoltre avere dei risvolti positivi se si legasse al rafforzamento della funzione di garanzia del Senato, in quanto esso nello svolgimento di tal ruolo gioverebbe del venir meno del reciproco condizionamento politico<sup>240</sup>.

Se dunque vi sono elementi a favore, non si può però prescindere dal considerare il rischio che il nuovo articolo 94 Cost. sia in realtà funzionale meramente a mettere il Governo nelle condizioni di superare facilmente l'eventuale opposizione del Parlamento. Tale dubbio è ancor più consistente se si tiene conto della - più volte citata - contestuale approvazione di una legge elettorale a stampo fortemente maggioritario, la quale potrebbe portare ad una netta subordinazione del Parlamento nei confronti del Governo<sup>241</sup>.

Non è quindi di per se la riconduzione alla sola Camera dei Deputati del rapporto fiduciario con il Governo, o la riduzione in generale delle funzioni del Senato, a porre perplessità, ma il

---

<sup>239</sup>Cfr. A. PERTICI, *La riforma del Senato*, op. cit., 2014.

<sup>240</sup>Cfr. S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, op. cit., 2014.

<sup>241</sup>Cfr. V. LIPPOLIS, *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, op. cit., 20 ottobre 2014.

combinato disposto di tali riforme istituzionali con l'imminente approvazione della nuova legge elettorale.

Il rischio infatti è che il tutto potrebbe implicitamente tradursi, al di là di quelli che possano essere gli intenti dichiarati, in un vero e proprio mutamento della forma di governo.



## BIBLIOGRAFIA

- AA. Vv., *Atti Assemblea Costituente, 7 settembre 1946.*
- AA. Vv., *Atti Assemblea Costituente, 8 ottobre 1947.*
- AA. Vv., *Relazione al disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 2003.*
- AA. Vv., *Pour un renouveau démocratique, Resoconto, Commissione Jospin, Parigi, 2012.*
- AA. Vv., *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, Dossier Senato n. 133, XVII Legislatura, del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 1429, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 2014.*
- AA. Vv., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, Dossier, n. 54, settembre 2013.*
- ACQUARONE A. , NEGRI G., SCELBA C. (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Pisa, 1961.
- AIMO A., *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e trasformazione di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1997.
- AINIS M., *La luce e l'ombra*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 14 aprile 2014.
- AMATO G., *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 gennaio 2014.
- ANTONETTI N., *Bicameralismo e regionalismo nella Costituente repubblicana*, in [www.sintesidialettica.it](http://www.sintesidialettica.it), 9 dicembre 2006.

- ANTONUCCI C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'Impero alla Costituente del '49*, in *Il politico*, Milano, n.3, 1997
- ASTOLFI F., *Il dibattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013.
- BALBO C., *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, 1857.
- BALLADORE PALLIERI G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio, in Foro Padano*, IV, 1954.
- BARBERA A., *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Bari-Roma, 2011.
- BARBERA A., *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429, con riguardo all'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta del 27 maggio 2014, ore 14.00*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- BASSANI L.M. , *Thomas Jefferson, Un profilo intellettuale*, Napoli, 2002.
- BELLONI G.A., *Costituzione Repubblicana dello Stato*, in *La Costituente*, I, 1946.
- BILANCIA P., *Stato unitario, accentrato, decentrato, federale : dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti di memoria* di L. PALADIN, Napoli, 2004.
- BIN R., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2014.
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia, Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006.
- BONINI F., *Il Senato alla Costituente e nel processo di riforme costituzionali*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013.
- BORSI L., *Il Senato nel pensiero liberale e nella pratica dell'Ottocento italiano*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di) , *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013.

- CASTELLÀ ANDREU J.M., *The Spanish Senate after 28 years of Constitutional experience. Proposado for reform*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Milano, 2006.
- CECCANTI S. (a cura di), *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.
- CECCANTI S., *Amicus Fulco sed magis amica veritas*, in *Nomos/Le attualità nel diritto*, n.3, 2013.
- CECCANTI S., *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 maggio 2014.
- CHELI E., *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma Costituzionale presentato dal Governo)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- CIOLLI I., *Il federalismo in Italia: una scelta possibile?*, in CIOLLI I., DOMENICHELLI L., *Le ragioni del federalismo. Il dibattito in Italia sulla riforma dello Stato*, 1997.
- COLOMBO P., *Storia Costituzionale della Monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001.
- CONSTANT B., *Principi di politica*, Soveria Mannelli, 2007.
- COVATTA L., *La riforma del Senato nella lunga transizione italiana*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013.
- CRISAFULLI V., *Seconda Camera*, in *L'Unità*, 28 settembre 1946.
- CRISPI F., *Scritti e discorsi politici*, Torino-Roma, 1890.
- CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997.
- DAL CANTO F., *Intervento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- DECARO C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia, Profili comparati*, Roma, 2008.
- DELLA TORRE M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in PEZZINI B., TROILO S. (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006.

- DE SIERVO U., *Parlamento, partiti e popolonella progettazione costituzionale di Mortati*, in GALIZIA M., GROSSI P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2013.
- DE VERGOTTINI G., *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 maggio 2014.
- DORIA G., *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 febbraio 2007.
- FRANGIONI A., *Il tentativo di riforma del Senato nel 1919 e il dibattito durante il fascismo*, in CASAMASSIMA V. e FRANGIONI A. (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, 2013.
- FROSINI T.E., *Elezione diretta o indiretta: That is the Question?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 19 maggio 2014.
- GANDINI F., *Brevi note sulla istituzione della Corte Suprema per il Regno Unito*, in *Il foro italiano*, 2009.
- GIAMMUSSO V., *Spagna*, in MARCELLI F. (a cura di), *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei Paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studio del Senato della Repubblica, Roma, 1997.
- GUIGLIA G., *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 1991.
- LAMPERTICO F., *Lo Statuto e il Senato. Studio*, Roma, 1886.
- LANCHASTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio Aic*, 2014.
- LIETO S., PASQUINO P., *Note sulla seconda Camera*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2014.
- LIPPOLIS V., *17 osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 20 ottobre 2014.
- MANETTI M., *Il Senato federale all'italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8, 2005.
- MARTINELLI C., *Le immunità dei senatori e la natura del nuovo Senato*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 24 giugno 2014.

- MASTROMARINO A., *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 9 Maggio 2014.
- MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1997.
- MERCADANTE D., *Un primo commento alla proposta di legge elettorale Renzi-Berlusconi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 gennaio 2014.
- MERLINI S., *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- MORTATI, *Le forme di Governo*, Padova, 1973.
- NOBILE U., *Atti della Costituente, seconda Sottocommissione, 6 settembre 1946*.
- OLIVETTI M., *Il vestito di Arlecchino: prime note sul c.d. "ABC costituzionale"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.9, 2012.
- PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Diritto Pubblico*, n.3, 1997.
- PACE A., *Verso una forma di governo senza contro-poteri?*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 9 luglio 2014.
- PACE A., *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2014.
- PASQUINO G., R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006.
- PERTICI A., *La riforma del Senato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- PESOLE L., *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 21 settembre 2014.
- PEZZINI B., TROILO S. (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006.
- PINNA M.E., *Il Senato francese nel parlamentarismo contemporaneo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.10, 2007.
- PISANESCHI A., *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- PREDIERI A. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945.

- SASSI A., *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari*, Napoli, 1988.
- SGRÒ F., *Il senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012.
- SGRO' F., *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 febbraio 2014.
- SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 21 marzo 2014.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, Milano, 1984.
- TARCHI R., *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- TARLI BARBIERI G., *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi Boschi"*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- TORRE A., *Il Regno unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010.
- VILLONE M., *Un Senato tutto sbagliato*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 7 giugno 2014.