



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

# Sulle ipotesi di riforma del bicameralismo

**Reggio Calabria - 30 ottobre 2013**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**A cura dell'Area Assistenza Commissioni del Consiglio regionale della Calabria**

**Elaborazione testi**

**Vincenzo Fera**

**Caterina Tiziana Romeo**

**Coordinamento**

**Italia Roscitano**

**Si ringrazia per la consueta e gentile collaborazione il Servizio Informatico e Flussi Informativi del Consiglio regionale della Calabria.**



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

### **Sommario**

Presentazione.....	1
1. Cos'è il bicameralismo: brevi cenni.....	3
2. Il bicameralismo in Italia.....	6
3. Breve storia dei principali tentativi di riforma costituzionale in Italia.....	7
4. 2013: ipotesi di revisione del bicameralismo nella XVII legislatura .....	19
4.1 Le conclusioni del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali .....	19
4.2 La relazione della Commissione per le riforme costituzionali.....	20
4.3 Il disegno di legge costituzionale recante l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali .....	27



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

### **Presentazione**

*Il dibattito sulle riforme costituzionali, che in Italia, com'è noto, ha radici profonde, è oggi particolarmente sentito ed interessa tutti i livelli di governo; ad opinione quasi unanime della dottrina, appare prioritario, in particolare, **il superamento del bicameralismo perfetto** con l'istituzione di un Senato territoriale, che risulti più coerente con una forma di Stato federale/regionale fortemente decentrata, come quella italiana.*

*Per tale ragione, pare utile avviare un percorso di monitoraggio costante che consenta di avere un quadro aggiornato sulla eventuale revisione dell'architettura costituzionale.*

*Il primo step di tale percorso è rappresentato da questo agile contributo, nel quale si ripercorrono sinteticamente i principali tentativi di riforma del bicameralismo in Italia e si descrivono le più recenti ipotesi formulate sul tema. Sono state, infatti, illustrate schematicamente le conclusioni elaborate dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, si è poi analizzata la relazione finale redatta dalla Commissione per le riforme costituzionali ed, infine, si è sintetizzato il disegno di legge costituzionale recante l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali.*

*Come già evidenziato, ogni intervento riformatore dovrà coinvolgere gli organi istituzionali a tutti i livelli e dovrà, pertanto, essere il più possibile condiviso, improntandosi necessariamente al principio di leale collaborazione.*

*Si segnala a tal proposito [l'ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, datato 3 ottobre 2013](#), nel quale emerge l'improcrastinabile esigenza di accelerare il processo riformatore in corso e di attivare apposite sedi di confronto, in particolar modo per "procedere senza più indugi all'istituzione di un **Senato della Repubblica che sia realmente rappresentativo delle Regioni e delle Autonomie**, differenziando così il ruolo tra le due Camere del Parlamento".*

*Pare, altresì, opportuno evidenziare che, per favorire una significativa partecipazione popolare al processo di riforma, su iniziativa del Governo, è stata indetta una consultazione pubblica sulle*



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

*riforme costituzionali. Per ogni dettaglio relativo alla consultazione, segnaliamo il link <http://www.partecipa.gov.it/index.html>.*

*Il presente fascicolo non ha ovviamente la pretesa di esaustività, ma mira a fornire al lettore un inquadramento sintetico e di immediata intelligibilità sul complesso tema del bicameralismo. All'eventuale concretizzarsi della riforma, procederemo quindi de iure condito all'elaborazione di appendici a corredo di questo primo elaborato.*

*I dati ed i documenti ufficiali menzionati nel presente lavoro sono stati estrapolati esclusivamente da siti istituzionali.*



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

### *1. Cos'è il bicameralismo: brevi cenni*

Il bicameralismo, nell'esperienza costituzionale moderna e contemporanea, è la forma parlamentare maggiormente scelta dalle più evolute democrazie occidentali; basti pensare che 15 Paesi del G20 e tutti gli Stati facenti parte del G8 hanno una struttura bicamerale.<sup>1</sup>

Le configurazioni basilari che il bicameralismo può assumere sono due: **bicameralismo perfetto** (in cui le due Camere hanno uguali funzioni e poteri) e **bicameralismo differenziato** (se una Camera ha funzioni e poteri diversi rispetto all'altra).

Nelle esperienze costituzionali comparate è possibile individuare un **nesso fra forma di governo e assetto bicamerale del Parlamento**. Di norma, quando le democrazie parlamentari hanno un assetto bicamerale è prevista una significativa differenziazione di poteri, funzioni e criteri di composizione fra le due Camere ed il rapporto fiduciario con il Governo si stabilisce con una sola Camera. Le forme di bicameralismo paritario, o tendenzialmente tale, sono invece presenti di regola nelle forme di governo presidenziali o comunque diverse dalla forma di governo parlamentare.

Le ragioni storiche dell'affermarsi del bicameralismo affondano nell'esigenza di prevedere organi rappresentativi di interessi eterogenei. Agli inizi del parlamentarismo in Inghilterra, ad esempio, ad una Camera ereditaria (House of Lords), espressione dei ceti tradizionali, si contrapponeva una Camera elettiva (House of Commons), interprete degli interessi della borghesia.

Il modello inglese si diffuse nel resto dell'Europa continentale nel corso del XVIII e del XIX secolo, con lo sviluppo delle monarchie costituzionali e dello Stato liberale; tale modello venne introdotto anche in Italia dallo Statuto Albertino.

---

<sup>1</sup> Questo dato è stato estrapolato dal [dossier n. 54 "Le Camere alte in Europa"](#), elaborato nel settembre 2013 dall'Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P. del Servizio Studi del Senato, disponibile al link [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file\\_internets/000/000/249/Dossier\\_54.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/249/Dossier_54.pdf).



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Attualmente il bicameralismo non trova più fondamento nella esigenza di rappresentare classi sociali diverse e contrapposte, ma assolve alla **funzione di garantire la rappresentanza delle collettività e degli enti territoriali in cui lo Stato si articola**.

Negli Stati federali, il bicameralismo risponde quindi alla **funzione di comporre gli interessi generali con le istanze locali**; in effetti, in una Camera, siedono i rappresentanti di tutto il Paese (che assumono decisioni nell'interesse dell'intera collettività), nella seconda Camera, invece, siedono i rappresentanti dei diversi Stati federati (che sostengono, a livello federale, le istanze dei propri territori).

Anche negli **Stati** non propriamente federali, ma comunque **caratterizzati da uno spiccato decentramento istituzionale**, si è palesata la tendenza all'adozione di forme di bicameralismo imperfetto.

Sulle prerogative e sulle criticità del sistema bicamerale, il dibattito politico e dottrinario è costante e nutrito.

Tra le **prerogative** gran parte della dottrina annovera innanzitutto **l'affermazione della centralità del Parlamento**: il bicameralismo garantisce infatti un adeguato bilanciamento del potere legislativo rispetto all'esecutivo. Sicuramente rilevante, poi, è la **funzione di ponderazione** rispetto alle scelte legislative adottate dall'altra Camera. Infine, nel bicameralismo si ravvisa una **forte impronta garantista** tesa ad assicurare la più alta condivisione delle scelte legislative.

Tra le **criticità**, invece, la dottrina prevalente rileva *in primis* **la lentezza dei procedimenti decisionali** ed il **possibile indebolimento del ruolo istituzionale del Governo**, nonché i **rischi di stallo del sistema**, connessi alla possibilità di maggioranze politiche differenti nelle due Camere (si sottolinea, tuttavia, come tale rischio sia da correlarsi direttamente al sistema elettorale adottato). Non trascurabili, infine, sono i **maggiori costi di funzionamento dell'istituzione parlamentare**.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Dopo questa brevissima disamina degli specifici elementi caratterizzanti il sistema bicamerale, precisiamo che nel presente elaborato ci limiteremo a tracciarne per grandi linee le dinamiche nel caso italiano.

Non ci addentreremo, pertanto, in comparazioni giuridiche con altre esperienze di bicameralismo, tuttavia inseriamo di seguito uno schema sintetico che fornisce un'immediata visione della configurazione parlamentare dei 28 Paesi dell'Unione europea:

- Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia ed Ungheria sono **Paesi a struttura monocamerale**;
- Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Spagna sono **Paesi a struttura bicamerale**.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

### **2. Il bicameralismo in Italia**

La **Costituzione italiana prevede un bicameralismo perfetto**, il Parlamento è infatti composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica, ambedue dotati degli stessi poteri ed aventi identiche funzioni. Anche il rapporto fiduciario con il Governo riguarda paritariamente e simmetricamente le due Camere, che hanno durata quinquennale e sono elette a suffragio universale e diretto.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "*Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*" e la legislazione sul federalismo fiscale hanno, rispettivamente, introdotto un notevole grado di decentramento legislativo e redistribuito in misura rilevante lo *spending power* (il potere di spesa). Tuttavia, essendo rimasto immutato l'assetto bicamerale paritario e perfetto, **le questioni riguardanti la complicata ripartizione di competenze legislative ed il coordinamento della finanza pubblica sono ricadute prevalentemente sul sistema delle Conferenze Stato – Regioni - Enti locali.**

Si è profilata, pertanto, l'esigenza di una Camera maggiormente rappresentativa dei livelli di governo substatali, esigenza d'altronde già flebilmente rinvenibile nella nostra Costituzione, laddove all'art.57<sup>2</sup>, si prevede che il Senato sia eletto su base regionale.

Pare utile tratteggiare, a questo punto, i più rilevanti tentativi di riforma del bicameralismo in Italia.

---

#### <sup>2</sup> **Articolo 57 Cost.**

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.



### **3. Breve storia dei principali tentativi di riforma costituzionale in Italia**

Da circa un trentennio, si è avviato in Italia il dibattito sul bicameralismo, incastonato nella più ampia discussione sulle riforme costituzionali.

Le soluzioni di metodo adottate per l'elaborazione dei progetti di riforma, proposti in questo vasto arco di tempo, sono riconducibili essenzialmente a tre tipologie:

- i comitati di studio;
- le commissioni bicamerali;
- l'esame effettuato dalle Commissioni permanenti, in ossequio all'art. 138<sup>3</sup> della Costituzione.

Il primo **comitato di studio** risale al **1982 (VIII legislatura)**; dodici anni dopo, nel **1994 (XII legislatura)**, il Presidente del Consiglio ha istituito un secondo comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, il cosiddetto **Comitato Speroni**, formato da esperti della materia.

In entrambi i casi, dall'attività dei comitati sono scaturite ipotesi di riforma, mai concretamente realizzate.

---

#### <sup>3</sup> **Articolo 138 Cost.**

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Nel decennio compreso tra i primi anni '80 ed i primi anni '90, sono state inoltre istituite tre **commissioni bicamerali**.

**La Commissione Bozzi**, composta in modo paritario da Deputati e Senatori, fu istituita nel **1983 (IX legislatura)** con lo specifico compito di elaborare una proposta complessiva di riforma della Costituzione. La relazione conclusiva della Commissione fu presentata il 29 gennaio 1985; in seguito, furono depositate in Parlamento varie proposte di revisione costituzionale che ne riprendevano in tutto o in parte le conclusioni. Tali proposte furono assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera che, però, non ne avviò mai l'esame.

**La Commissione De Mita-Iotti** è la seconda commissione bicamerale, istituita nel **1992 (XI legislatura)**; in quell'occasione fu previsto che, con legge costituzionale da approvarsi entro sei mesi dall'istituzione, fossero conferiti alla stessa commissione poteri referenti nei confronti delle Camere, per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale. Ciò avvenne con l'emanazione della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 "*Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale*" che introduceva un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione.

L'11 gennaio 1994, la Commissione presentò alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la Parte II della Costituzione; tuttavia il Parlamento non esaminò il testo approvato a causa della conclusione anticipata della legislatura.

La **Bicamerale D'Alema (XIII legislatura)**, istituita dalla legge costituzionale 24 gennaio **1997**, n. 1 "*Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*", e composta da 35 deputati e 35 senatori, aveva il compito di predisporre un'ipotesi di revisione della Parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica.

La Bicamerale presentò alle Camere, nel novembre dello stesso anno, un organico progetto di riforma, del quale la Camera dei Deputati avviò l'esame nel gennaio 1998, approvandone la parte riguardante l'ordinamento federale e la forma di Stato. Tuttavia, successivamente, l'*iter* del progetto fu bloccato dal venir meno dell'intesa politica tra i partiti.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Infine, alcune proposte di riforma sono state avanzate **ex art. 138 della Costituzione**; di seguito sono elencate in ordine cronologico.

**X legislatura** - La Commissione Affari costituzionali della Camera approvò un primo provvedimento di riforma del bicameralismo del quale la Camera iniziò l'esame nel luglio 1991, senza però concluderlo (A.C. 4887-A).

**XIII legislatura** - Nel 2001 fu approvata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "*Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*", che rappresenta una delle più rilevanti leggi di riforma costituzionale.

**XIV legislatura** - Fu approvato dalle due Camere un progetto di riforma riguardante la Parte II della Costituzione (A.S. 2544). Tuttavia, in seconda deliberazione, la proposta di legge costituzionale, pur essendo stata approvata, non ottenne la maggioranza qualificata, consentendo pertanto la sottoposizione al *referendum* confermativo che si svolse il 25 e 26 giugno 2006 ed il cui esito negativo di fatto rese nulla la riforma.

**XV legislatura** - La Commissione Affari costituzionali della Camera approvò un testo unificato contenente alcune proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare, recanti modifiche della Parte II della Costituzione (A.C. 553 e abb.-A, cosiddetta **Bozza Violante**). L'Assemblea ha discusso soltanto pochi articoli del progetto, il cui *iter* non proseguì a causa della fine anticipata della legislatura.

**XVI legislatura** – Un ulteriore tentativo di riforma fu fatto con il progetto di legge approvato dal Senato il 25 luglio 2012 (A.S. 24 e abb. A), in cui si prevedeva tra l'altro l'elezione diretta del Capo dello Stato; il testo fu trasmesso alla Commissione Affari costituzionali della Camera, che ne iniziò l'esame, anche in questo caso senza pervenire ad una definitiva approvazione.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Al fine di rendere più efficace e completa la sintetica ricostruzione appena tratteggiata, inseriamo di seguito lo schema esplicativo predisposto nel [dossier di sintesi “Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale” datato 12 giugno 2013 ed elaborato dal Servizio per lo studio ed il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne del Dipartimento per le Riforme istituzionali](#).<sup>4</sup> In tale schema sono descritti in maniera dettagliata i contenuti dei diversi progetti di riforma, elencati dal più recente al più datato.

---

<sup>4</sup> Il dossier nella versione integrale è disponibile al link <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-del-bicameralismo/63-dossier-bicameralismo-tentativi-di-riforma-costituzionale.html>.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### A.C. 5386

#### “Modifiche alla Parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere e la forma di governo”

*XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012)*

##### **Composizione delle Camere**

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

- riduzione del numero dei parlamentari: deputati da 630 a 508; senatori da 315 a 250;
- numero minimo di senatori garantito a ciascuna Regione passa da 7 a 6 (fermi restando 2 per il Molise ed 1 per la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste);
- elettorato passivo: abbassata da venticinque a ventuno anni l’età minima dell’elettorato passivo per la Camera dei Deputati e da quaranta a trentacinque per il Senato;
- elettorato attivo: per il Senato abbassata l’età da venticinque a diciotto anni.

##### Senato federale

eliminazione della circoscrizione Estero, per accentuare la base regionale del Senato;

- introduzione di una riserva di legge rinforzata per la disciplina dell’elezione del Senato federale che avviene a suffragio universale e diretto;
- partecipazione ai lavori del Senato federale di rappresentanti delle Regioni ai quali, tuttavia, non è conferita la qualità di componenti del Senato.

##### **Procedimento legislativo**

Si articola in base agli ambiti tematici oggetto di ciascun disegno di legge; le differenze consistono fondamentalmente nel riconoscimento, in linea generale, di un ruolo di “preminenza” di una delle due Camere.

L’articolazione si imposta sulla seguente tripartizione:

- a) *legislazione di competenza collettiva* delle due Camere nelle seguenti materie: costituzionale, elettorale, prerogative degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti, delegazione legislativa, bilanci e consuntivi. Inoltre a procedimento necessariamente bicamerale sono destinati i progetti di legge quando la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione e quando dispongono la conversione dei decreti-legge. In tutti questi casi continua ad essere necessaria l’approvazione dei disegni di legge da parte di entrambe le Camere sul medesimo testo;
- b) *legislazione a bicameralismo “eventuale”* di competenza preminentemente del *Senato*, nelle materie ex artt. 117, terzo comma, 119; 122; 125; 132, secondo comma; art. 133 Cost.;
- c) *legislazione a bicameralismo “eventuale”* di competenza preminentemente della *Camera dei deputati* in tutte le altre materie.

Nelle ipotesi sub b) e c), il disegno di legge approvato dalla Camera prima assegnataria diventa legge qualora l’altro ramo non delibere modifiche entro termini ristretti e a maggioranza qualificata. Ove ciò si verifici, il primo ramo assegnatario è comunque il decisore ultimo e ha il potere, in via definitiva, di confermare ovvero di respingere le modifiche. Il procedimento legislativo così si esaurisce al massimo in tre letture.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **“Modificazioni di articoli della Parte Seconda della Costituzione, concernenti forma di Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”**

**c.d. “Bozza Violante”**

*XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008)*

#### **Composizione delle Camere**

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica. Viene così designato un Senato che ha natura e funzioni di camera territoriale che non è chiamato a votare la fiducia al Governo e che non può essere sciolto dal Presidente della Repubblica.

Senato federale della Repubblica

- Elettorato attivo e passivo: i senatori sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze. Scompare il requisito dell’età minima per essere eletto senatore.
- Riduzione del numero dei senatori: sono ora 186, di cui 6 eletti nella circoscrizione estero. Viene espressamente previsto dalla modifica costituzionale il numero dei senatori da eleggere in ciascuna regione o provincia autonoma.

#### Camera dei deputati

- Elettorato passivo: l’età minima per essere deputati viene abbassata a 18 anni.
- Riduzione del numero dei deputati da 630 a 512.

#### **Procedimento legislativo**

Il testo mira al superamento del “bicameralismo perfetto”, configurando tre diversi procedimenti per l’esercizio della funzione legislativa dello Stato:

1-*procedimento “bicamerale paritario”*: trova applicazione solo per una limitata ed enumerata serie di provvedimenti, estranei all’indirizzo politico governativo, riferibili a scelte “di sistema”;

2- *procedimento “a prima lettura Senato”*: prevede che l’esame in prima lettura venga riservato al Senato, ma esso trova applicazione solo per l’approvazione di leggi che “hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali” nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione. I relativi progetti di legge vengono individuati dai presidenti delle due Camere, d’intesa fra loro. Il testo approvato dal Senato federale viene trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale spetta l’esame in seconda lettura e l’approvazione in via definitiva (viene in questo modo esclusa ogni ipotesi di “navetta”). La Camera può modificare il testo approvato dal Senato federale, ma è necessario che qualsiasi emendamento venga adottato a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea.

3- *procedimento “a prevalenza Camera”*: in tutti gli altri casi i progetti di legge sono esaminati e approvati in prima lettura dalla Camera dei deputati.

Il testo viene poi trasmesso al Senato federale della Repubblica, il quale ha la facoltà di esaminarlo, ma solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei suoi componenti. Il suo esame deve ultimarsi entro trenta giorni dalla trasmissione.

Qualora il Senato federale non avvii l’esame, o comunque non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed approvato il testo della Camera.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Qualora invece il Senato federale abbia approvato modifiche, il testo viene sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta la pronuncia in via definitiva. In determinate materie di particolare interesse regionale, la Camera può ulteriormente modificare o respingere le modifiche del Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti.

Oggetto del secondo esame da parte della Camera, non è l'intero testo, ma solo le modifiche approvate dal Senato federale, sulle quali la Camera è chiamata a pronunciarsi con distinte deliberazioni.

#### **Rapporto fiduciario**

Il Senato federale non è chiamato a conferire la fiducia al Governo.

#### **Scioglimento delle Camere**

Il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera dei deputati e non anche il Senato federale.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### A.S. 2544-D “Modifiche alla Parte II della Costituzione”

#### c.d. “Devolution”

#### *XIV Legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006)*

Viene modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario in direzione di un diverso modello in cui la funzione politica di governo è demandato esclusivamente alla Camera dei deputati, mentre il secondo ramo del Parlamento, definito “Senato federale”, si caratterizza quale raccordo tra Stato centrale e sistema delle autonomie.

#### **Composizione e durata delle Camere**

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica.

Senato federale della Repubblica

- Elettore attivo e passivo: è confermata l’elezione dei senatori a suffragio universale e diretto su base regionale. L’elezione avviene in ciascuna Regione contestualmente all’elezione del rispettivo Consiglio regionale e i senatori rimangono in carica fino all’elezione del successivo Consiglio regionale (pertanto il Senato nel suo complesso non ha più una durata predefinita, ma è soggetto a rinnovi parziali). Si prevede la partecipazione ai lavori del Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, eletti dalle rispettive assemblee elettive. Sono elettori i cittadini che hanno compiuto i 18 anni. Sono eleggibili coloro che hanno compiuto i 25 anni di età e che hanno ricoperto cariche pubbliche elettive nella Regione o siano stati eletti parlamentari nella

Regione o che vi risiedano.

- Riduzione del numero dei senatori: vengono portati a 252. Non sono più previsti senatori per la circoscrizione estero.
- Non sono più previsti i senatori a vita: quelli in carica diventano deputati a vita.

#### Camera dei deputati

- Riduzione del numero dei deputati a 518, di cui 18 eletti nella circoscrizione estero. Previsti i deputati a vita, ridotti da 5 a 3.
- Elettore passivo: l’età minima per essere deputati viene abbassata a 21 anni.

la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo.

- E’ previsto solo per essa il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica.

#### **Procedimento legislativo**

Viene introdotto un criterio generale in base al quale il procedimento legislativo è, di norma e *in prevalenza* “*monocamerale*”:

- la Camera dei deputati esamina i progetti di legge nelle materie (espressamente elencate nella Costituzione) sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva;
- il Senato federale esamina quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (indicate dalla Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

L’altro ramo del Parlamento può proporre modifiche al progetto di legge, ma la decisione definitiva spetta alla Camera competente in via principale.

Per alcune materie di particolare rilievo resta fermo il *procedimento bicamerale*, ma in caso di disaccordo l’elaborazione del testo può essere affidata dai Presidenti delle Camere a una commissione composta da 30 deputati e 30 senatori, ferma restando la votazione finale da parte di entrambe le Camere.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Per eventuali questioni di competenza che possano sorgere tra le due Camere, si prevede che la soluzione sia rimessa ai rispettivi Presidenti, i quali, d'intesa tra loro, possono deferire la questione ad un comitato paritetico: si precisa al riguardo che la decisione adottata "non è sindacabile in alcuna sede".

#### **Statuto delle opposizioni**

Vincola il Regolamento del Senato federale a garantire i diritti delle minoranze e a prevedere modalità di garanzie per l'iscrizione all'ordine del giorno e tempi di esame delle proposte e iniziative indicate dalle stesse.

Vincola invece il Regolamento della Camera a garantire i diritti delle opposizioni.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### “Commissione bicamerale D’Alema ”

#### *XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001)*

Viene modificato profondamente il sistema del bicameralismo paritario accolto dalla Costituzione vigente. Vengono affidate alle due Camere compiti diversi, attribuendo al Senato il ruolo di “Camera delle garanzie” e alla Camera dei deputati quello di “Camera politica”, e viene ridisegnato completamente il procedimento di approvazione delle leggi.

#### **Composizione delle due Camere**

Il testo prevede una consistente diminuzione del numero dei componenti sia del Senato che della Camera: il numero dei senatori elettivi è portato a 200; per la Camera si prevede invece un numero minimo (400) e massimo (500) di componenti, rinviando l’effettiva determinazione alla legge.

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

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

#### **Statuto delle opposizioni**

Vincola il Regolamento della Camera dei deputati a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare e a prevedere modalità di garanzie per l’iscrizione all’ordine del giorno e tempi di esame delle proposte e iniziative indicate dalle opposizioni.

#### **Procedimento legislativo**

Sono previsti tre tipi di procedimenti:

1- *Leggi bicamerali paritarie*: leggi che riguardano una serie di materie elencate nel testo (o previste, singolarmente, da altre norme della Costituzione o da altre leggi costituzionali). Per tali leggi è richiesta necessariamente l’approvazione delle due Camere su l’identico testo;

2- *Leggi bicamerali non paritarie*: leggi in materie espressamente enumerate, di interesse per il sistema delle autonomie, che devono essere approvate da entrambe le Camere, ma in caso di introduzione di modifiche da parte del Senato, la Camera delibera in via definitiva. Per l’esame di tutte queste leggi il Senato delibera in sessione speciale a composizione “mista”, integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna regione in numero pari ai rispettivi senatori.

3- *Leggi monocamerali*: tutte le leggi per le quali la Costituzione o altre leggi costituzionali non prevedano un procedimento “bicamerale” sono deliberate, di norma, dalla sola Camera dei deputati. E’ tuttavia prevista la facoltà di chiederne l’esame da parte del Senato: la richiesta deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di questa Camera entro dieci giorni dalla trasmissione del progetto.

#### **Le differenti funzioni della Camera politica e della Camera di garanzia**

Camera dei deputati (Camera politica):

- è la sola titolare del rapporto fiduciario con il Governo;
- solo presso di essa possono essere presentate le mozioni di sfiducia all’esecutivo;
- solo essa può essere sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica.

Senato della Repubblica (Camera delle garanzie):

- nel procedimento legislativo ha poteri paritari a quelli della Camera solo per determinate materie;
- ha la facoltà di istituire commissioni d’inchiesta provviste dei poteri dell’autorità giudiziaria;
- è esclusivo titolare dei poteri di nomina.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### “Comitato Speroni”

#### *XII Legislatura (15 aprile 1994 –16 febbraio 1996)*

Il progetto propone un modello di bicameralismo differenziato nel quale le due Camere differiscono per composizione, funzioni e modalità elettive.

#### **Modalità elettive**

Camera dei deputati: continua ad essere eletta a suffragio diretto;

Senato della Repubblica: diviene espressione delle autonomie territoriali. Sono in proposito definite due ipotesi: nella prima il Senato è composto per metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei comuni e delle province eletti in modo indiretto secondo modalità stabilite con legge statale; nella seconda ipotesi il Senato della Repubblica è composto da membri dei governi regionali che li nominano e revocano: ciascuna regione nomina un numero variabile di senatori in relazione alla rispettiva popolazione.

#### **Funzione legislativa**

Per alcuni disegni di legge enumerati è previsto l'esame e l'approvazione in identico testo da entrambe le Camere

Per i disegni di legge diversi da quelli indicati la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un quinto dei componenti del Senato della Repubblica possono chiedere, entro quindici giorni dalla approvazione di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il disegno.

E' modificato il procedimento di revisione costituzionale, prevedendo in particolare deliberazioni a maggioranza assoluta alla Camera dei deputati e dei due terzi al Senato.

#### **Rapporto fiduciario**

La possibilità di votare mozioni di sfiducia al Governo è prevista presso la sola Camera dei deputati.

#### **Statuto delle opposizioni**

Introduce la definizione dell'Opposizione parlamentare e disciplina il ruolo e le attribuzioni del Capo dell'Opposizione.

### “Commissione De Mita - Iotti”

#### *XI Legislatura (23 aprile 1992- 16 gennaio 1994)*

E' stata confermata la parità delle Camere sia a livello di composizione che di poteri.

Le novità consistono:

-riduzione a 4 anni della durata della legislatura;

-attribuzione delle competenze in materia di rapporto fiduciario al Parlamento (e non alle due Camere) che elegge il Primo ministro e revoca la fiducia.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### “Atto Camera 4887-A”

#### *X Legislatura (2 luglio 1987-2 febbraio 1992)*

Il progetto si propone di modificare il bicameralismo perfetto, sostituendolo con una soluzione procedimentale ispirata al c.d. “*principio della culla*” in base al quale i progetti sono esaminati e approvati da una sola Camera (quella dove sono presentati) mentre all'altra è riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato.

Qualora la richiesta di riesame non venga deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intende definitivamente approvato. Qualora invece venga deliberata la richiesta di riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni, ma con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, può essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere in identico testo, o manchi una richiesta di riesame.

La procedura descritta si applica a tutti i progetti di legge, tranne quelli riguardanti una serie di materie tassativamente elencate che continueranno ad essere necessariamente bicamerali.

Al “*principio della culla*” viene affiancata un principio di specializzazione nella competenza normativa tra le due Camere, connessa con il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni:

- la presentazione dei progetti di legge nelle materie di competenza esclusiva dello Stato avviene presso la Camera dei deputati;
- i progetti di legge che fissano i principi fondamentali cui si dovranno attenere le Regioni nelle materie riservate alla loro competenza legislativa sono presentati al Senato.

### “Commissione Bozzi”

#### *IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987)*

Viene introdotto un bicameralismo “*differenziato*” che pur conservando pari dignità alle due Assemblee le specializza nelle svolgimento di determinate funzioni.

#### **Composizione delle due Camere**

Vi sono state numerose proposte per la riduzione del numero dei parlamentari, ma nessuna è riuscita a formalizzarsi nel testo.

Relativamente ai membri non elettivi del Senato, si prevede che possono diventare senatori di diritto e a vita anche gli ex Presidenti delle Camere per almeno una legislatura e gli ex presidenti della Corte Costituzionale per almeno un mandato presidenziale; viene inoltre elevato a 8 il numero complessivo dei senatori a vita.

#### **Procedimento legislativo**

Viene attribuita alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, sono previste:

- 1- *leggi necessariamente bicamerali*: leggi di particolare rilevanza, riguardanti una serie di materie specificamente elencate, per le quali è richiesta l'approvazione da parte di entrambe le Camere;
- 2- *leggi a prevalenza Camera*: tutte le altre leggi, diverse da quelle enumerate, per le quali è prevista l'approvazione da parte della sola Camera dei deputati, con facoltà di rinvio al Senato su richiesta del Governo ovvero di un terzo dei senatori, con scadenze temporali predeterminate e pronuncia definitiva da parte della Camera.

#### **Parlamento in seduta comune**

Le due Camere accordano o revocano la fiducia al Governo in seduta comune.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### 4. 2013: ipotesi di revisione del bicameralismo nella XVII legislatura

#### 4.1 Le conclusioni del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali

Nella XVII legislatura, il tema delle riforme costituzionali è stato decisamente posto al centro dell'agenda politica.

Il 30 marzo 2013, ancor prima della formazione dell'attuale Governo, il Presidente della Repubblica ha ritenuto necessario istituire due gruppi di lavoro composti da esperti, con l'obiettivo di teorizzare due proposte programmatiche, rispettivamente su questioni di carattere economico-sociale e su questioni di carattere istituzionale.

Ai fini del presente dossier, appare funzionale riportare integralmente un estratto della [relazione finale elaborata dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali](#),<sup>5</sup> datata **12 aprile 2013** e recante un'ipotesi di superamento del bicameralismo perfetto.

#### **Cap. III Parlamento e Governo**

##### **Superamento del bicameralismo paritario**

*"Il Gruppo di lavoro ritiene che l'attuale modello di bicameralismo paritario e simmetrico rappresenti una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale. A tal fine, propone che ci sia una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali (Senato delle Regioni). La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell'indirizzo politico, ha competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprime il voto definitivo sui disegni di legge. Il Senato delle Regioni è costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione. Si potrà prevedere che il Consiglio Regionale debba eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci. Questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni e partecipa al procedimento legislativo. Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a questa emendamenti. Spetterà alla Camera, entro*

---

<sup>5</sup> La relazione è consultabile nella versione integrale al link [http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c\\_20mar2013/gruppi\\_lavoro/2013-04-12\\_relazione\\_finale.pdf](http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf).



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

*un termine altrettanto breve, decidere sulle modifiche proposte dal Senato, potendosi prevedere per alcune categorie di leggi che il voto finale della Camera sia espresso a maggioranza assoluta. Il bicameralismo resterebbe paritario per: le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera); le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma capitale; le leggi sul regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.); le norme di procedura per partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano alla formazione di normative comunitarie (art. 117.5 Cost.); le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali (art. 122.1 Cost.); l'ordinamento della finanza regionale e locale.*

#### **Numero dei parlamentari**

*Per effetto del superamento del bicameralismo paritario, occorre calcolare il numero di parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Oggi i deputati sono 630, all'incirca uno ogni 95.000 abitanti. Il Gruppo di Lavoro ritiene che sia ragionevole seguire un criterio per il quale la Camera sia composta da un deputato ogni 125.000 abitanti. I deputati verrebbero così ad essere complessivamente 480. Per i Senatori, si propone un numero complessivo di 120, ripartiti, come si è detto, in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.*

## **4.2 La relazione della Commissione per le riforme costituzionali**

E' stata istituita, successivamente, la **Commissione per le riforme costituzionali** con il compito di formulare proposte di revisione della Parte II della Costituzione (Titoli I, II, III e V), in riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento, nonché alle materie di legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.

La Commissione, insediatasi il 12 giugno 2013, è presieduta dal Ministro per le Riforme costituzionali ed è composta da 35 membri nominati dal Presidente del Consiglio, scelti tra autorevoli esperti del diritto.

Ai lavori della Commissione partecipa il Capo del Dipartimento per le Riforme istituzionali, nonché un **Comitato di Redazione**, composto da 7 membri, incaricato di redigere le proposte di riforma tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla stessa Commissione.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

L'esito dei lavori della Commissione è contenuto in una **relazione finale, datata 17 settembre 2013**

ed indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri, in cui sono indicate una serie di ipotesi di riforma, fatti salvi gli obiettivi già fissati dal summenzionato gruppo di lavoro sui temi istituzionali.

La relazione è suddivisa in sei capitoli:

1. Superamento del bicameralismo paritario
2. Procedimento legislativo
3. Titolo V
4. Forma di Governo
5. Il sistema elettorale
6. Istituti di partecipazione popolare.

Nel presente contributo, ci soffermeremo esclusivamente sui primi due capitoli.<sup>6</sup>

Dal dibattito svolto in Commissione, è emerso l'indirizzo unanime sulla necessità del superamento del bicameralismo paritario. Sono state prospettate in particolare due ipotesi: il monocameralismo ed il bicameralismo differenziato.

Quanto al **monocameralismo**, ipotesi nettamente minoritaria, pare sufficiente evidenziare che si realizzerebbe unificando le due Camere, realizzando così una notevole semplificazione del sistema istituzionale e, quindi, una maggiore stabilità di governo. E' importante sottolineare che questa soluzione, al fine di garantire la rappresentanza degli enti territoriali, richiederebbe **la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato – Regioni - Enti locali**.

L'ipotesi prevalente, **il bicameralismo differenziato**, deriva essenzialmente da due esigenze:

- realizzare un compiuto sistema delle Autonomie territoriali, intese sia come territorio, sia come istituzioni, mediante un Senato che ne diventi espressione;

---

<sup>6</sup> Il testo integrale della relazione è consultabile al link <http://riformecostituzionali.gov.it/primo-piano/185-informativa-al-parlamento-sulla-relazione-finale-della-commissione-per-le-riforme-costituzionali.html>.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

- garantire maggiore governabilità e stabilità.

Il Parlamento evidentemente resterebbe articolato in Camera e Senato, ma, in tale ipotesi, i due rami avrebbero composizione e funzioni differenziate.

Ferme restando le modalità di elezione della Camera dei Deputati, un primo aspetto su cui ancora manca una visione univoca riguarda **la composizione e le modalità di elezione del Senato**. In proposito, infatti, sono state prese in considerazione diverse alternative. I Senatori potrebbero essere:

- a) eletti dal popolo (elezione diretta);
- b) eletti dai Consigli regionali (elezione indiretta);
- c) membri di diritto in relazione al ruolo ricoperto nelle Regioni (Presidente della Regione e Presidente del Consiglio regionale) e, secondo alcuni, nei Comuni.

Riguardo all'**elezione diretta**, che sostanzialmente non innova l'attuale sistema, si discute se debba svolgersi **in concomitanza all'elezione della Camera dei Deputati oppure alle elezioni regionali**; se si optasse per quest'ultima tesi, si dovrebbe altresì prevedere la decadenza dei Senatori in caso di scioglimento dei Consigli regionali (la morte e l'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale dovrebbero quindi essere esclusi dalle cause di scioglimento automatico del Consiglio regionale). Sulla base di questi meccanismi, il Senato diverrebbe un organo permanente, mentre i suoi componenti decadrebbero allo sciogliersi delle Assemblee legislative regionali.

Per quanto attiene all'**elezione indiretta**, è necessario stabilire se **i Consigli regionali debbano eleggere i Senatori al proprio interno o al di fuori del Consiglio**; in quest'ultima ipotesi, risultata decisamente prevalente in Commissione, si eviterebbe la duplicazione di importanti funzioni legislative in capo agli stessi soggetti.

Qualora si decidesse di eleggere i Senatori all'interno dei Consigli regionali, si potrebbe procedere con la surroga ricorrendo ai primi dei non eletti. Tale tesi è sostenuta affermando che l'elezione dei Senatori al di fuori del Consiglio regionale contrasterebbe con la *ratio* dell'elezione indiretta del Senato, che si fonda sulla rappresentanza delle Autonomie territoriali, oltre che dei territori.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

In riferimento alla terza soluzione, occorre *in primis* decidere se **del Senato possano far parte solo gli eletti dai Consigli regionali o anche i rappresentanti dei Comuni**, stabilendo in quest'ultima eventualità le modalità della loro elezione. A tal proposito, alcuni propongono l'elezione da parte dei **Consigli delle Autonomie locali**, sottolineando come anche in questa ipotesi, la scelta dovrebbe ricadere al di fuori dei Consigli comunali, sempre per evitare che le stesse persone ricoprano contemporaneamente due funzioni legislative.

E' opinione maggioritaria all'interno della Commissione che, in tutti i casi di elezione indiretta, **i Presidenti delle Giunte regionali debbano essere membri di diritto del Senato**; molto accreditata è anche la tesi per cui **del Senato debbano far parte di diritto anche i Presidenti dei Consigli regionali**. Per entrambe le fattispecie si esclude la possibilità di designare un delegato permanente o anche per singole sedute; i membri di diritto non dovrebbero avere titolo a retribuzione, ma soltanto ad un rimborso spese e, visti i loro impegni nella istituzione di provenienza, non dovrebbero potere accedere alle cariche interne del Senato.

Nell'ambito dell'ipotesi di riforma è stata inclusa anche la rideterminazione del **numero dei componenti delle due Camere**; in particolare s'è individuato il parametro di **un Deputato ogni 125 000 abitanti** (quello attuale è un Deputato ogni 95 000 abitanti). Ne deriverebbe una **Camera dei Deputati composta da 480 membri**.

Riguardo al numero dei Senatori, anch'esso ancorato alla consistenza demografica di ciascuna regione, la Commissione fa riferimento alla cosiddetta *Bozza Violante*, che prospetta un **Senato composto da un numero di membri compreso tra 150 e 200**.

Per quanto attiene al **procedimento legislativo**, la Commissione ha proposto un sistema che modificherebbe profondamente quello in vigore, scegliendo di non adottare il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, ma prefigurando le importanti modifiche che di seguito sintetizziamo.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Innanzitutto, la Commissione ha ipotizzato di distinguere **quattro categorie di leggi**:

1. **leggi costituzionali e di revisione costituzionale**;
2. **leggi organiche**;
3. **leggi bicamerali**;
4. **leggi ordinarie**.

In relazione alla prima categoria, resterebbe in vigore la procedura prevista dall'art. 138<sup>7</sup> della Costituzione.

Le **leggi organiche** disciplinerebbero le materie riguardanti il funzionamento dei pubblici poteri nazionali. La loro introduzione mira a scongiurare il contraddittorio succedersi di leggi ordinarie sul medesimo oggetto. Nella gerarchia delle fonti, le leggi ordinarie sono sottordinate rispetto alla Costituzione ed alle leggi costituzionali, dalle quali, in via esclusiva, possono essere qualificate. Specifiche norme transitorie costituzionali dovranno individuare quali tra le leggi vigenti siano da considerarsi organiche.

Le leggi organiche sono invece sovraordinate rispetto alle leggi ordinarie, dalle quali non possono essere modificate o abrogate. Eventuali modifiche o abrogazioni, infatti, potranno essere disposte esclusivamente per mezzo di altre leggi organiche e soltanto in forma esplicita. Per tali leggi, l'iniziativa legislativa ed il voto finale spettano sempre alla Camera dei Deputati.

Le **leggi bicamerali** dovrebbero riguardare l'ordinamento e le funzioni degli Enti autonomi, nonché i loro rapporti con lo Stato. Per questo tipo di fonte nulla cambierebbe rispetto alla attuale procedura legislativa, sulla quale non pare necessario soffermarsi.

Le leggi bicamerali e le leggi organiche disciplinerebbero, quindi, materie diverse e predeterminate, pertanto le une non sarebbero gerarchicamente subordinate alle altre, né viceversa.

---

<sup>7</sup> Si segnala che tale procedura potrebbe venire modificata in caso di approvazione del disegno di legge costituzionale recante l'Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali, di cui trattiamo a pag. 27 del presente elaborato.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

La categoria delle **leggi ordinarie** è residuale: ordinarie sono infatti tutte le leggi che non rientrano nelle altre categorie. Come per le leggi organiche, anche per le leggi ordinarie l'iniziativa legislativa ed il voto finale spettano sempre alla Camera dei Deputati.

Riepilogando, le leggi approvate da entrambe le Camere con il procedimento vigente sarebbero soltanto le leggi bicamerali. Tutte le altre sarebbero approvate dalla sola Camera, a meno che il Senato non deliberi, entro trenta giorni dall'approvazione del testo, di respingerlo o modificarlo, esercitando in tal modo il cosiddetto **potere di richiamo**. Nel primo caso, la Camera può approvarlo in via definitiva; nell'altro, la Camera lo riesamina, deliberando sempre in via definitiva.

**L'iniziativa legislativa** spetterebbe a ciascun parlamentare per le materie per le quali il voto finale spetta alla Camera d'appartenenza.

Il Senato collegialmente può deliberare di presentare alla Camera progetti di legge per i quali esprime il voto finale la stessa Camera; qualora l'iniziativa sia sostenuta da 3/5 dei Senatori, la Camera è obbligata entro 120 giorni ad esprimere il voto finale.

Un'ulteriore novità ipotizzata è l'introduzione dell'**istituto del voto a data fissa**, che consentirebbe al Governo di chiedere alla Camera l'iscrizione all'ordine del giorno di un disegno di legge ordinaria (sono esclusi quindi i disegni di leggi costituzionali, organiche e bicamerali), con **fissazione di un termine perentorio per l'espressione del voto finale**, decorso il quale, il testo verrebbe sottoposto a votazione finale senza modifiche.

La *ratio* di questa innovazione è limitare l'abuso della decretazione d'urgenza; i decreti legge dovranno infatti riacquisire la natura di strumento normativo assolutamente straordinario. Inoltre, al fine di garantire la specificità e l'omogeneità del loro articolato, la Commissione propone sostanzialmente di **escludere totalmente o limitare considerevolmente l'emendabilità dei decreti legge e delle relative leggi di conversione**.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Qualora la riforma si realizzasse, ne conseguirebbe **la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali**, tra le cui funzioni si annovera, ai sensi dell'art. 126<sup>8</sup> della Costituzione, il parere sullo scioglimento del Consiglio regionale o sulla rimozione del Presidente della Giunta regionale nel caso in cui abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. L'espressione di tale parere rientrerebbe, infatti, tra le competenze del Senato stesso.

**Verrebbero assorbite dal Senato le competenze di carattere normativo attualmente attribuite alle Conferenze**, rimanendo in capo ad esse soltanto le competenze amministrative.

Nel nuovo assetto parlamentare qui delineato, poiché **il rapporto fiduciario verrebbe conferito soltanto alla Camera dei Deputati**, per il principio dei contrappesi costituzionali, al Senato spetterebbero poteri di controllo che esulano dal rapporto fiduciario, nello specifico:

- il potere di inchiesta parlamentare;
- il sindacato ispettivo;
- il monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica (si ipotizza una sorta di rapporto privilegiato ma non esclusivo con la Corte dei Conti, il CNEL e l'Ufficio parlamentare del bilancio).

---

#### <sup>8</sup> **Articolo 126 Cost.**

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Il Senato sarebbe inoltre titolare di un'ulteriore **funzione di controllo, vale a dire la valutazione delle politiche pubbliche** in termini di impatto regolatorio e di mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti. L'assegnazione di un simile compito ad un'Assemblea sganciata dal rapporto fiduciario con il Governo, consentirebbe l'esercizio di un controllo meno legato all'indirizzo politico della maggioranza.

Si precisa infine che al Senato spetterebbe il potere di elezione di tre giudici della Corte Costituzionale (gli altri due verrebbero eletti invece dalla Camera dei Deputati). L'elezione dei membri del Consiglio superiore della Magistratura, invece, continuerebbe ad avvenire in seno al Parlamento in seduta comune.

In definitiva, una delle forti spinte a questa nuova eventuale configurazione del Senato, che garantirebbe una maggiore rappresentanza del territorio e degli enti territoriali, è il rafforzamento della cooperazione tra i vari livelli di governo, per recepire le diverse istanze periferiche e comporle nell'interesse generale del Paese.

### **4.3 Il disegno di legge costituzionale recante l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali**

E' sembrato essenziale ai fini del presente elaborato, in ultimo, soffermarsi sul **disegno di legge costituzionale recante l'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali** (A.S. 813-B). Tale disegno di legge è stato approvato in prima lettura in data 11 luglio 2013 dal Senato ed in data 10 settembre 2013 dalla Camera. Ritornato al Senato per la seconda lettura, è stato nuovamente approvato in data **23 ottobre 2013**. E' stato quindi ritrasmesso alla Camera dei Deputati per la conclusione dell'*iter* ([A.C. 1359-B](#)).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni sull'*iter* del disegno di legge si consulti il link <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=1359>.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Il disegno di legge in questione delinea una procedura speciale di revisione costituzionale, derogatoria rispetto al procedimento previsto dal vigente art. 138 della Costituzione ed al procedimento legislativo previsto dall'art. 72<sup>10</sup> della Costituzione stessa.

Inoltre, il disegno di legge prevede l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, composto da 20 Senatori e 20 Deputati, nominati dai Presidenti delle Camere e scelti all'interno delle Commissioni permanenti per gli Affari costituzionali di Camera e Senato. Del Comitato faranno parte di diritto i Presidenti delle suddette Commissioni, a cui è affidata congiuntamente la Presidenza.

Le competenze conferite al Comitato riguardano l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale relativi al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alle Regioni, alle Province ed ai Comuni. Il Comitato esamina inoltre i progetti di legge costituzionali sul sistema elettorale, valutando in relazione a tale materia anche i progetti di legge ordinari, esclusivamente riguardanti i sistemi elettorali delle due Camere. Sono di competenza del Comitato anche le modificazioni di altre disposizioni costituzionali, purché strettamente connesse a quelle appena descritte. Restano esclusi i disegni di legge costituzionali relativi al Titolo IV (La Magistratura) ed al Titolo VI (Garanzie costituzionali).

---

#### <sup>10</sup> **Articolo 72 Cost.**

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in 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 o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Per una più immediata ed efficace individuazione delle modifiche che il disegno di legge in questione introdurrebbe, si inserisce il testo a fronte dell'attuale articolato costituzionale e del disegno di legge n. 813-B, **esclusivamente per la parte riguardante l'ipotesi di modifica dell'art. 138.**

<b>Art. 138 Cost.</b>	<b>Disegno di legge costituzionale recante l'istituzione del Comitato parlamentare per le Riforme Costituzionali</b>
Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di <b>tre mesi</b> , e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.	Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di <b>quarantacinque giorni</b> e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.
Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. <b>Non si fa luogo a referendum</b> se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a <b>maggioranza di due terzi dei suoi componenti.</b>	La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono <b>sottoposte</b> , quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, <b>a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti</b> e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.