

XVI legislatura

Parlamento e Governo nei  
disegni di legge costituzionale  
presentati in Senato  
(AA.SS. nn. 24, 216, 894,  
1086, 1114, 1218, 1548,  
1589, 1590, 1761, 2784,  
2875, 2941)

ottobre 2011  
n. 309



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Reggente ufficio: ---

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Parlamento e Governo nei  
disegni di legge costituzionale  
presentati in Senato  
(AA.SS. nn. 24, 216, 894,  
1086, 1114, 1218, 1548,  
1589, 1590, 1761, 2784,  
2875, 2941)

ottobre 2011  
n. 309

a cura di L. Borsi

Classificazione Teseo: Costituzione della Repubblica.  
Camere del Parlamento e Parlamento nel suo complesso.  
Governo.



## PREMESSA

*Al vaglio del Senato sono tredici disegni di legge costituzionale<sup>1</sup>, incidenti su composizione del Parlamento, bicameralismo, configurazione del Governo: in breve, tratti salienti della forma di governo.*

*Posto l'elevato numero delle proposte di revisione costituzionale, si presenta qui di seguito una rapida sintesi, organizzata per profili tematici.*

*E' opportuno precisare che non sono qui esaminati i disegni di legge costituzionali altri, aventi per esclusivo oggetto la riduzione del numero dei parlamentari. Per tali proposte, infatti, può dirsi oramai in avanzato stadio il vaglio condotto presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.*

*Per una prospettiva storica, si rinvia ad altro dossier (n. 310) per un testo a fronte che prenda in rassegna, oltre al disegno di legge d'iniziativa governativa A.S. n. 2941, i testi più significativi (dal testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nell'ottobre del 2007 a ritroso sino alla Commissione bicamerale del 1997) delineatisi nel dibattito parlamentare dell'ultimo decennio e più*

### Tredici disegni di legge costituzionale

L'annuncio di un carattere 'costituente', che correda ormai l'avvio delle legislature, ha accompagnato anche l'attuale XVI e si è tradotto, per i temi qui affrontati, nelle seguenti proposte.

A.S.	INIZIATIVA	TITOLO	PRESENTATO IL
24	Peterlini	<i>Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo</i>	29 aprile 2008
216	Cossiga	<i>Revisione della Costituzione</i>	29 aprile 2008
894	D'Alia	<i>Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del 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</i>	9 luglio 2008
1086	Ceccanti, Morando, Tonini, Adamo, Blazina, Casson, Chiaromonte, Garavaglia, Ichino, Lumia, Negri, Passoni, Pinotti, Sanna, Scanu e	<i>Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo e alla forma di governo</i>	7 ottobre 2008

<sup>1</sup> Al momento di redazione delle presenti note: 19 ottobre 2011.

	Treu		
1114	Pastore, Boscetto, Camber, Spadoni, Urbani, Speciali, Saro, Vicari, Possa, Zanetta, Santini, Costa, Sanciu, Nessa, Carrara e Lauro	<i>Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali</i>	14 ottobre 2008
1218	Malan	<i>Revisione dell'ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri</i>	19 novembre 2008
1548	Benedetti Valentini	<i>Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale</i>	6 maggio 2009
1589	Finocchiaro, Zanda e Latorre	<i>Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica</i>	26 maggio 2009
1590	Cabras, Musi, Pegorer, Morri, Micheloni, Casson, Marco Filippi, Donaggio, Amati, Marcenaro, Sanna, Marinaro, Scanu, Antezza, Barbolini, Blazina, Serra e De Sena	<i>Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l'elezione del Presidente della Repubblica e il Governo</i>	26 maggio 2009
1761	Musso, Sarro, Menardi, Poretti e Esposito	<i>Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica</i>	9 settembre 2009
2784	Poli Bortone, Viespoli, Castiglione, Cardello, Carrara, Menardi, Palmizio, Piscitelli, Saia, Chiaromonte e Peterlini	<i>Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale</i>	13 giugno 2011
2875	Oliva	<i>Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di riduzione dei parlamentari, di eliminazione della disposizione che prevede l'elezione dei senatori nella circoscrizione Estero e di riduzione del limite di età per l'elettorato passivo per la Camera dei deputati</i>	3 agosto 2011
2941	Presidente del Consiglio dei Ministri (Berlusconi), Ministro per le riforme per il federalismo (Bossi)	<i>Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo</i>	4 ottobre 2011

Beninteso, i disegni di legge ricordati non presentano tutti la medesima latitudine, quanto a revisione costituzionale prospettata.

Si va da un 'minimo', dato dalla riforma del solo Senato (A.S. n. 24, Peterlini) o incentrati in prevalente parte sul numero dei parlamentari (A.S. n. 2875, Oliva), ad un 'massimo', dato dalla ripresentazione (in termini immutati) delle elaborazioni della Bicamerale per le riforme costituzionali che fu presieduta dall'on. D'Alema nel 1997-98 (A.S. n. 216, Cossiga).

Le diverse proposte muovono nell'alveo della forma di governo parlamentare (pur con la rivisitazione, talora, di elementi di rilievo, ad esempio lo scioglimento). Fa eccezione l'A.S. n. 1218 (Malan), che espressamente si richiama al modello presidenziale statunitense.

Peculiare è, dell'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini), la previsione - per i membri della Camera dei deputati - del mandato imperativo.





## PARLAMENTO: LA COMPOSIZIONE

### Un elemento comune: la riduzione del numero dei parlamentari

Nel pur vario configurarsi delle proposte, alcuni elementi possono dirsi ricorrenti. Tra questi, la riduzione del numero dei parlamentari.

Posta la variegata sua modulazione, se ne fornisce di seguito una tabella di sintesi. Essa riporta il numero di componenti la Camera e il Senato, come proposto dai diversi disegni di legge.

A.S.	INIZIATIVA	CAMERA	SENATO	TOTALE
24	Peterlini	vigente	240	870
216	Cossiga	min. 400/mass. 500	200	min. 600/mass. 700
894	D'Alia	512	187	699
1086	Ceccanti e altri	470	143	613
1114	Pastore e altri	518 + deputati a vita	252	770 + deputati a vita
1218	Malan	400	150	550
1548	Benedetti Valentini	462 + deputati a vita	306	768 + deputati a vita
1589	Finocchiaro e altri	506	213	719
1590	Cabras e altri	400	239	639
1761	Musso e altri	min. 424/mass. 630	min. 212/mass. 315	min. 636/mass. 1045
2784	Poli Bortone e altri	315	174	489
2875	Oliva	min. 500/mass. 600	min. 200/mass. 290	min. 700/mass. 890
2941	Governo Berlusconi	250	250	500

I dati sopra riportati *includono gli eletti nella circoscrizione Estero*, ove previsti (v. *infra*).

Essi evidenziano la (eventuale) previsione di parlamentari a vita, solo se diversi dagli ex Presidenti della Repubblica.

E' da tener presente che alcuni disegni (A.S. n. 894, D'Alia; n. 1589, Finoccharo e altri) propongono un Senato eletto in secondo grado da entità territoriali (v. *infra*), con commisurazione dei componenti al numero di abitanti delle Regioni.

Pertanto il numero riportato nella tabella è stato ottenuto esplicitando, con un apposito conteggio<sup>2</sup>, le indicazioni di tali disegni di legge (e quelle dell'A.S. n. 1086, Ceccanti e altri), i quali non riportano di per sé il totale risultante.

Non occorre rammentare come siano presentati in Senato *altresì* sei disegni di legge, dei quali la riduzione del numero dei parlamentari è oggetto *esclusivo*.

La composizione numerica che essi prospettano è la seguente:

A.S.	INIZIATIVA	CAMERA	SENATO	TOTALE
1178	Zanda e altri	400	200	600
1633	Benedetti Valentini	508	254	762
2821	Peterlini	300	150	450
2848	Bodega e altri	250	250	500
2891	Belisario e altri	300	150	450
2893	Lauro	285	95	380
Testo unificato rel. Boschetto e Bianco; Commissione Affari costituzionali, 20 sett. 2011		450	250	700

### La circoscrizione Estero

In materia di circoscrizione Estero, il più 'radicale' è l'A.S. n. 1218 (Malan), che ne propone la soppressione *tout court*.

Altri disegni prevedono che la circoscrizione Estero valga solo per la Camera dei deputati, non già per il Senato (del quale essi intendono accentuare il carattere di Senato 'federale'). Così è nel disegno governativo **A.S. n. 2941**, come negli A.S. n. 24 (Peterlini), n. 1114 (Pastore e altri), n. 1590 (Cabras e altri), n. 2875 (Oliva).

<sup>2</sup> Quale riferimento ai fini del conteggio, è stata assunta la popolazione residente nelle Regioni al 1° gennaio 2010, secondo i dati ISTAT.

L'A.S. n. 1086 (Ceccanti e altri) rovescia l'impostazione, prevedendo che solo presso il Senato (non già presso la Camera) vi siano rappresentanti eletti nella circoscrizione Estero.

Gli A.S. n. 216 (Cossiga, riproponente testi elaborati o esaminati dalla Bicamerale D'Alema, antecedente alla legge costituzionale n. 1 del 2000 che ha istituito la circoscrizione Estero) e n. 2784 (Poli Bortone e altri) nulla prevedono in materia di circoscrizione Estero. Figurano pertanto come privi di indicazioni nella tabella che segue, la quale riporta la modulazione recata dalle diverse proposte.

A.S.	INIZIATIVA	CAMERA CIRC. ESTERO	SENATO CIRC. ESTERO
24	Peterlini	VIGENTE	NO ESTERO
216	Cossiga	---	---
894	D'Alia	12	6
1086	Ceccanti e altri	NO ESTERO	5
1114	Pastore e altri	18	NO ESTERO
1218	Malan	NO ESTERO	NO ESTERO
1548	Benedetti Valentini	12	6
1589	Finocchiaro e altri	6	12
1590	Cabras e altri	8	NO ESTERO
1761	Musso e altri	12	6
2784	Poli Bortone e altri	---	---
2875	Oliva	SÌ ( non specifica quanti)	NO ESTERO
2941	Governo Berlusconi	5	NO ESTERO

### **L'età per eleggere e per essere eletti**

La *riduzione dell'età* richiesta come requisito per essere eletti nonché (nell'elezione del Senato) per eleggere, è elemento comune a molti dei disegni di legge in esame (non tutti: fanno eccezione gli A.S. n. 1761, Musso e altri, e n. 2784, Poli Bortone e altri, i quali nulla prevedono in materia, e dunque non modificano la disciplina costituzionale vigente).

L'abbassamento a diciotto anni di età quale requisito per l'elettorato così attivo come passivo, è proposto - con varia tecnica legislativa - dagli A.S. n. 24 (Peterlini, limitatamente al Senato, giacché quel disegno tratta solo di Senato), n.

894 (D'Alia), n. 1086 (Ceccanti e altri), n. 1548 (Benedetti Valentini), n. 1589 (Finocchiaro e altri), n. 1590 (Cabras e altri), **n. 2941** (Governo Berlusconi).

Più cauti nell'abbassamento dell'età per l'elettorato passivo, sono gli A.S. n. 216 (Cossiga) e n. 1114 (Pastore e altri), con la previsione di 21 anni per la Camera e 35 anni per il Senato; n. 1218 (Malan), con la previsione di 21 anni per la Camera e 30 anni per il Senato.

Infine l'A.S. n. 1875 (Oliva) abbassa, rispetto alla Costituzione vigente, solo l'età dell'elettorato passivo per la Camera (a 21 anni).

In tema di elettorato passivo, può ricordarsi come un disegno di legge costituzionale - d'iniziativa governativa - sia stato approvato dalla Camera dei deputati (A.C. n. 4358) il 21 settembre 2011 in prima deliberazione, e trasmesso al Senato (A.S. n. 2921). Esso prevede, sia per la Camera sia per il Senato, che gli elettori siano insieme eleggibili, con il medesimo requisito di età (che permarrebbe di venticinque anni per il Senato)

## Un Senato federale

La maggior parte dei disegni di legge in esame mira alla costituzione di un Senato federale o delle autonomie (ad eccezione degli A.S. n. 216, Cossiga; n. 1761, Musso e altri; n. 2875, Oliva, i quali non innovano rispetto alla "base regionale" vigente).

Diverse, tuttavia, sono le modalità di sua configurazione.

Uno spartiacque è dato dal *mantenimento dell'elezione popolare diretta o, di contro, la previsione di una elezione di secondo grado.*

*Alcuni disegni optano per l'elezione popolare diretta. A questa, essi affiancano profili altri, che in varia forma e misura accentuino la rappresentatività territoriale.*

L'A.S. n. 24 (Peterlini) delinea un combinato disposto di tre elementi: contestualità dell'elezione dei Senatori delle singole Regioni, rispetto all'elezione del Consiglio o Assemblea regionale della Regione (o Consiglio provinciale, per il Trentino Alto-Adige); partecipazione dei Senatori a tali organi consiliari ("con diritto di intervento, obbligo di relazione e senza diritto di voto"); normativa elettorale stabilita dalla legge regionale (con il vincolo, che sarebbe costituzionalmente sancito, della ripartizione in collegi uninominali).

L'A.S. n. 1086 (Ceccanti e altri) prevede la medesima contestualità delle elezioni senatoriale e consiliare regionale, nonché una reciproca collaborazione ed informazione (secondo disciplina da recarsi con legge statale) tra i Senatori eletti nella Regione, il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali.

L'A.S. n. 1114 (Pastore e altri) prevede la medesima contestualità di elezione nonché la partecipazione, *senza di diritto di voto*, all'attività del Senato, di rappresentanti dei Consigli regionali o delle Province autonome (uno ciascuno, scelti al loro interno) nonché dei Consigli delle autonomie locali nelle Regioni o

Province autonome (uno ciascuno, scelti tra i sindaci, i presidenti delle Province, i presidenti di Città metropolitana).

Per questo aspetto integrativo della composizione, analogo tenore (pur con alcune differenze, come la mancata previsione che anche in ciascuna Provincia autonoma si abbia la designazione) ha il disegno d'iniziativa governativa **A.S. n. 2941**, che tuttavia *prevede la titolarità del diritto di voto* (e non prevede invece la contestualità di elezione rispetto ai Consigli regionali), rimettendo al regolamento parlamentare più puntuali determinazioni al riguardo.

L'A.S. n. 1218 (Malan) punta alla contestualità dell'elezione senatoriale con quella del Presidente della Giunta regionale (salvo diversa disposizione statutaria regionale). Esso inoltre differenzia il Senato dalla Camera per durata (sei anni, in luogo di quattro per la Camera) e per modalità di rinnovo (parziale, di un terzo ogni due anni).

Delle proposte sin qui ricordate, vale rammentare come l'A.S. n. 1114 (Pastore e altri) preveda che le deliberazioni del Senato non siano valide se non siano state prese con la presenza di Senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni.

Lungo la diversa falsariga della *elezione di secondo grado*, muovono tre disegni di legge.

Quest'ultima opzione è perseguita, si è innanzi accennato, dagli A.S. n. 894 (D'Alia) e n. 1589 (Finocchiaro e altri), i quali si riannodano (con alcune rielaborazioni, nel caso dell'A.S. n. 1589) alle deliberazioni della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati della XV legislatura, presieduta dall'on Violante, nel testo da essa licenziato il 17 ottobre 2007 (l'esame colà in Assemblea, giunto all'approvazione di alcuni emendamenti, si interruppe con l'anticipata cessazione di quella legislatura).

Essi affidano dunque ai Consigli regionali l'elezione - al loro interno, con voto limitato - di una parte dei Senatori; al Consiglio delle autonomie locali l'elezione - all'interno dei Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane - della restante parte di Senatori.

Rinviano al testo dei disegni di legge per maggiori dettagli, basti qui ricordare che essi indicano (per ente elettore, a seconda esso sia il Consiglio regionale o il Consiglio delle autonomie locali) il numero di Senatori, per Regioni ripartite secondo le fasce di abitanti<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Può valere rammentare come si configura - di fatto - tale ripartizione (si prende qui a riferimento la popolazione residente nelle Regioni al 1° gennaio 2010, secondo i dati ISTAT). Sino a 1 milione di abitanti: [Valle d'Aosta, Molise], Umbria, Basilicata. Da 1 a 3 milioni di abitanti: [Trentino Alto-Adige], Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Abruzzo, Calabria, Sardegna. Da 3 a 5 milioni di abitanti: Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia. Da 5 a 7 milioni di abitanti: Lazio, Campania, Sicilia. Da 7 a 9 milioni di abitanti: nessuna Regione. Più di 9 milioni di abitanti: Lombardia. Sono qui poste tra parentesi le Regioni per le quali si abbia, nei disegni di legge ricordati, previsione di un numero fisso prestabilito di Senatori (almeno per la componente eletta dai Consigli regionali).

Sull'elezione di secondo grado punta altresì l'A.S. n. 2784 (Poli Bortone e altri), che fa dei Consigli comunali l'ente elettore, cui si aggiungono alcuni Senatori (venti) designati dalle Regioni. Membri di diritto sono, al contempo, i componenti delle Giunte regionali designati dai rispettivi Presidenti, in relazione alle materie oggetto di discussione.

*Una composizione 'mista'* - in parte (prevalente) elettiva diretta, in parte di rappresentanza degli enti territoriali - è prefigurata dall'A.S. n. 1590 (Cabras e altri). Vi si prevede infatti una componente (di circa un quinto), bipartita in presidenti di Giunta regionali (membri di diritto) ed in prescelti (al proprio interno) per ogni Regione (tranne la Valle d'Aosta) da un'Assemblea di sindaci e di presidenti di Province e di Città metropolitane.

La previsione di una composizione mista è presente altresì nell'A.S. n. 216 (Cossiga), limitatamente però a quando il Senato operi in sessione speciale, ossia, secondo quella proposta, allorché il procedimento legislativo verta su particolari materie. L'integrazione della composizione è in tal caso da parte di rappresentanti dei Consigli comunali, provinciali, regionali, scelti al loro interno (in numero pari ai Senatori elettivi spettanti per Regione).

Menzione a sé richiede l'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini), il quale rovescia l'impostazione, facendo della Camera dei deputati, non già del Senato, la rappresentanza più accosta al pluralismo territoriale.

Il Senato è qui previsto come elettivo diretto (secondo circoscrizioni comprendenti approssimativamente lo stesso numero di abitanti, ed eleggenti lo stesso numero di Senatori).

La Camera vi è disegnata sì come elettiva diretta ma a composizione mista, per metà su liste "a carattere civico in specifica rappresentanza dei territori", per l'altra metà in rappresentanza delle categorie sociali e produttive.

### **Numero minimo di Senatori per Regione**

Alcuni disegni di legge (non tutti) recano specifiche previsioni circa il *numero minimo* di Senatori per Regione. L'incidenza di tale dato va beninteso commisurata al formato numerico complessivo (riportata in precedente tabella).

Le diverse proposte sono:

- 6 Senatori per Regione (A.S. n. 894, D'Alia, su un totale di 187 Senatori; n. 1114, Pastore e altri, su 252; n. 1589, Finocchiaro e altri, su 213; n. 1590, Cabras e altri, su 239);
- 5 Senatori per Regione (A.S. n. 24, Peterlini, su un totale di 240 Senatori; n. 1086, Ceccanti e altri, su 143; **n. 2941** d'iniziativa governativa, su 250);
- 4 Senatori per Regione (A.S. n. 216, Cossiga, su un totale di 250 Senatori);
- 3 Senatori per Regione (A.S. n. 2784, Poli Bortone e altri, su un totale di 174);
- 2 Senatori per Regione (A.S. n. 1218, Malan, su un totale di 150 Senatori).

L'A.S. n. 1761 (Musso e altri) configura un meccanismo tra un numero massimo (di sette) e minimo di Senatori per Regione (come anche di deputati, in quel caso per circoscrizione elettorale).

Rimane ferma, nei disegni di legge, la diversa determinazione, in numero fisso, di Senatori di Molise e Valle d'Aosta.

Alcuni disegni predeterminano in numero fisso altresì i Senatori per Province autonome (A.S. n. 24, Peterlini; A.S. n. 894, D'Alia; n. 1086, Ceccanti; n. 1584, Finocchiaro), nel numero di tre per ognuna.

### **Parlamentari a vita**

Alcuni disegni di legge innovano le previsioni costituzionali vigenti relative ai Senatori a vita (dettate dall'articolo 59 della Costituzione).

L'A.S. n. 1218 (Malan) diminuisce da cinque a tre il numero dei Senatori a vita di nomina presidenziale - insieme prescrivendo che *tutti* i Senatori a vita *non* abbiano diritto di voto.

L'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini) che a vita e di nomina presidenziale siano (sino a) cinque *deputati*, non già Senatori. Permangono Senatori a vita gli ex Presidenti della Repubblica.

**L'A.S. n. 2941** d'iniziativa governativa sopprime i Senatori a vita di nomina presidenziale. Prevede che gli ex Presidenti della Repubblica siano *deputati* a vita.

Infine l'A.S. n. 1590 (Cabras e altri) abroga l'articolo 59 della Costituzione, con ciò sopprimendo i Senatori a vita, così di diritto come di nomina presidenziale.





## DEL BICAMERALISMO

*La più gran parte dei disegni di legge ridisegna la disciplina costituzionale del bicameralismo.*

Fanno eccezione - in quanto circoscriventi la loro proposta alla composizione del Parlamento - gli A.S. n. 24 (Peterlini), n. 1761 (Musso e altri), n. 2875 (Oliva).

Vale peraltro specificare su quali profili del bicameralismo le diverse proposte incidano. Si stagliano in primo piano: l'organizzazione del procedimento legislativo; la relazione fiduciaria; lo scioglimento anticipato.

### **Il procedimento legislativo**

Va preliminarmente precisato che con procedimento legislativo qui si fa riferimento alla formazione della legge. Dei procedimenti speciali (quali la conversione di decreti-legge) si fa cenno in altro luogo.

La riorganizzazione del procedimento legislativo è per lo più perseguita dai disegni di legge combinando, secondo varia modalità, il criterio della competenza per materia con un criterio procedurale.

Assume intuitivo rilievo la determinazione delle materie, nella elencazione resa dalle diverse proposte. Per motivi di sintesi, tuttavia, non se ne può qui fornire una ricognizione analitica.

Alcuni disegni (A.S. n. 894, D'Alia; A.S. n. 1114, Pastore ed altri; n. 1086, Ceccanti e altri; n. 1589, Finocchiaro e altri) si rifanno alle indicazioni rese a conclusione del dibattito della scorsa XV legislatura presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (allora presieduta dall'on. Violante).

Essi dunque enumerano una serie di materie per la quali l'esercizio della funzione legislativa sia paritario dei due rami del Parlamento.

Per le altre materie, è previsto che la Camera dei deputati svolga comunque la prima lettura, il Senato svolga la seconda - eventuale - lettura, su richiesta di un quinto dei componenti e con deliberazione entro tempi certi.

Questa seconda lettura ha per alcune materie (tra cui la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, per l'A.S. n. 894) effetti rinforzati (come modificabilità o reiezione solo a maggioranza assoluta dei componenti) ai fini della terza lettura della Camera dei deputati - la quale è sempre l'ultima e definitiva.

Dei tre disegni ricordati, alcuni (A.S. n. 1114 e n. 1589) prevedono altresì e di contro che la prima lettura si svolga in Senato ove si tratti di determinazione di principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, e che la seconda - ed ultima - lettura presso la Camera possa essere in tal caso modificativa solo se a maggioranza assoluta dei componenti.

Siffatto impianto è rivisitato dalla proposta governativa dell'**A.S. n. 2941**, restringendo l'ambito materiale di competenza paritaria, prefigurando per altre materie (tra cui le materie costituzionalmente riservate alla legge) una competenza della Camera, ovvero del Senato (quest'ultima per la perequazione delle risorse finanziarie; per la legislazione concorrente; per la disciplina della partecipazione regionale all'ambito internazionale), con facoltà dell'altro ramo del Parlamento non competente, di esaminare in tempi dati il disegno di legge (e modificarne "parti"), dietro richiesta di un *quorum*, peraltro assai elevato: la maggioranza assoluta dei componenti. Il ramo del Parlamento competente comunque poi delibera in via definitiva.

La tripartizione della competenza legislativa - della Camera, del Senato, paritaria - si rinviene, con varia modulazione, altresì negli A.S. n. 1218 (Malan) e n. 1590 (Cabras e altri) - con esame dell'altra Camera non competente entro tempi certi e su richiesta (non è specificato il *quorum* della richiesta, nell'A.S. n. 1218; è di un quinto dei componenti, nell'A.S. n. 1590). Peculiare del primo dei due disegni or ricordati è la previsione, per la competenza legislativa paritaria, di una sorta di 'redigente' bicamerale, ad opera di una Commissione di conciliazione (che i Presidenti delle due Camere possono convocare, d'intesa), onde comporre la divaricazione dovuta alla mancata approvazione presso le due Camere del medesimo testo.

Questa idea la si ritrova nell'A.S. n. 216 (Cossiga), in caso di disegni di legge che incidano su materia di competenza paritaria e che al contempo siano di iniziativa regionale o popolare (per questi, la prima lettura è riservata al Senato). Per gli altri disegni di legge di competenza paritaria, comunque si svolge presso la Camera la prima lettura, la seconda al Senato dev'esser richiesta da un terzo dei componenti.

Analoga organizzazione delle letture - ossia prima lettura comunque presso la Camera; seconda lettura in Senato dietro richiesta - si ritrova nell'A.S. n. 2784 (Poli Bortone e altri), il quale altresì prevede (oltre ad una competenza esclusiva del Senato sulle leggi di bilancio) che ove il Senato abbia avocato a sé l'esame (su richiesta di un terzo dei componenti) ed esso non approvi il disegno di legge già approvato dalla Camera, quest'ultima possa definitivamente approvarlo solo a maggioranza assoluta dei componenti.

Menzione a sé richiede l'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini), il quale prevede una competenza per materie *solo* paritaria e attribuisce al Senato comunque l'ultima deliberazione.

## **La relazione fiduciaria**

Alcuni disegni di legge spingono il loro intento revisivo del bicameralismo sino ad incidere sulla competenza di una delle due Camere a dare o negare la fiducia al Governo (o al Primo Ministro: v. *infra*).

Non è il caso dell'**A.S. n. 2941**, il quale si astiene da modificazioni per questo riguardo.

Lo è invece per alcune altre proposte, che prevedono sia la sola Camera dei deputati partecipe della relazione fiduciaria. Così è per gli A.S. n. 216 (Cossiga), n. 1086 (Ceccanti e altri), n. 1114 (Pastore e altri), n. 1589 (Finocchiaro e altri), 1590 (Cabras e altri), 2784 (Poli Bortone e altri).

Tra questi, peculiare è la previsione nell'A.S. n. 1114, di un meccanismo di sfiducia costruttiva, non necessario ma eventuale (comunque entro la medesima maggioranza uscita dalle elezioni).

La sfiducia è sempre costruttiva per l'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini), che coerentemente con la sua impostazione 'senatocentrica', rende il solo Senato partecipe della relazione fiduciaria. Esso prevede inoltre un meccanismo di 'ancoraggio' della sfiducia (in parte preponderante) alla medesima maggioranza che abbia votato la fiducia in avvio di legislatura, pena l'invalidità della sfiducia costruttiva a scongiurare un automatico scioglimento (di ambedue le Camere).

L'ispirazione propria dell'A.S. n. 1218 (Malan), calibrato sulla separazione dei poteri propria della forma di governo statunitense, rende conto dell'abrogazione *tout court* dell'articolo 94 della Costituzione proposita. Viene meno la configurabilità di una relazione fiduciaria tra Parlamento ed Esecutivo.

Alcuni dei disegni sopra ricordati elevano il *quorum* costituzionale vigente per la sottoscrizione di una mozione di sfiducia (pari a un decimo dei componenti): ad un quinto (A.S. n. 216; n. 1114; n. 1548) ovvero ad un terzo (A.S. n. 1086; n. 1589).

Nulla prevede sul *quorum* l'A.S. n. 1590.

Quest'ultimo disegno di legge abroga la previsione di una verifica fiduciaria all'atto di formazione del Governo, la cd. fiducia preventiva (cristallizzata nell'Italia liberale - dopo un'oscillante prassi - in età giolittiana, indi costituzionalizzata dalla Carta del 1948).

### **Lo scioglimento anticipato**

Alcuni (non tutti) tra i disegni prospettanti una partecipazione solo monocamerale alla relazione fiduciaria, prevedono al contempo che *solo la Camera dei deputati* possa essere oggetto di scioglimento anticipato.

E' il caso degli A.S. n. 216 (Cossiga), n. 1086 (Ceccanti e altri), n. 1114 (Pastore e altri), n. 1589 (Finocchiaro e altri), n. 1590 (Cabras e altri).

E' a notare come quest'ultimo disegno innesti, sullo scioglimento anticipato, l'ipotesi di una sfiducia costruttiva eventuale (entro la medesima maggioranza uscita dalle elezioni), tale da scongiurarlo.

Si dirà *infra*, nel trattar di Governo (e di Primo Ministro), l'incidenza che sullo scioglimento anticipato assuma, nelle proposte or ricordate, la sua richiesta da parte governativa.

L'A.S. n. 1218 (Malan) non abroga l'articolo 88 della Costituzione. Qualora non fosse omissione ma rispondesse ad intendimento della proposta, questa configurerebbe invero uno scostamento dal modello statunitense suo ispiratore, ove scioglimento presidenziale delle Camere non si ha.

L'A.S. n. 1548 (Benedetti Valentini) prevede che lo scioglimento (anche di una sola Camera) possa essere richiesto - oltre che dal Presidente del Consiglio - altresì dal Senato, con deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti.

### **Altri elementi di diversificazione tra le due Camere**

Nella prefigurazione di un bicameralismo 'asimmetrico', quale perseguito dai disegni di legge, affiorano talora profili altri, per i quali la competenza delle due Camere venga ad essere differenziata.

L'A.S. n. 216 (Cossiga) attribuisce al Senato la nomina di cinque giudici della Corte costituzionale, così come dei componenti di designazione parlamentare del Consiglio superiore della magistratura (così come configurato da quella proposta) ed ogni altra nomina attribuita al Parlamento (incluso i titolari delle Autorità indipendenti).

Gli A.S. n. 894 (D'Alia), n. 1086 (Ceccanti e altri), n. 1589 (Finocchiaro e altri) e quello governativo **n. 2941** escludono il Senato dalla deliberazione legislativa in materia di amnistia e indulto e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. A tali materie l'A.S. n. 2784 (Poli Bortone e altri) aggiunge la conversione dei decreti-legge, la deliberazione dello stato di guerra, la disposizione di inchieste parlamentari, la messa in stato di accusa di membri del Governo.

L'A.S. **n. 2941** prevede una iniziativa (oltre che del Governo, com'è nella Costituzione vigente) altresì del Senato, perché sia sollevato giudizio di legittimità costituzionale degli Statuti e delle leggi regionali.

Questo disegno prevede (si è sopra ricordato) l'integrazione della composizione del Senato con rappresentanti territoriali (del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione), e li rende titolari del diritto di voto. Essi manterrebbero (in assenza di diversa previsione) il diritto di voto, in sede di deliberazione sulla questione di legittimità da promuovere.

## IL GOVERNO; IL GOVERNO IN PARLAMENTO

La maggior parte dei disegni di legge revisivi della disciplina del bicameralismo (con l'eccezione, tra questi, dell'A.S. n. 2784, Poli Bortone e altri) perseguono al contempo una *riconfigurazione dell'organo costituzionale Governo*.

### La formazione del Governo

Per quanto riguarda il momento genetico di sua formazione, le diverse proposte lo riannodano, con maggiore evidenza di dettato costituzionale, ai risultati della consultazione elettorale.

Gli A.S. n. 1590 (Cabras e altri) e **n. 2941** governativo giungono a costituzionalizzare il principio dell'indicazione della candidatura a *Premier* da parte delle forze politiche che presentano la propria lista (o coalizione di lista) alle elezioni.

### Da Presidente del Consiglio a Primo Ministro

In più disegni si persegue un rafforzamento della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, mutato in *Primo Ministro* (ancorché non in tutte le proposte figura tale esplicita dicitura).

Sua è la nomina e revoca dei ministri, secondo gli A.S. n. 1114, Pastore e altri; n. 1590, Cabras e altri; **n. 2941** governativo.

Configurano invece come sua "la proposta" della nomina e revoca dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, gli A.S. n. 894, D'Alia e altri; n. 1086, Ceccanti e altri; n. 1548, Benedetti Valentini; n. 1589, Finocchiaro e altri.

Egli impersona l'indirizzo politico innervante il programma governativo, sul quale si instaura il rapporto fiduciario parlamentare (che alcuni disegni di legge espressamente configurano come fiducia *al* Primo Ministro o Presidente del Consiglio).

### Segue: ancora in tema di scioglimento

Nell'**A.S. n. 2941** d'iniziativa governativa, si prevede che le dimissioni del Primo ministro possano - seppur *non* automaticamente - importare *lo scioglimento* della Camera dei deputati e la conclusione anticipata della legislatura.

Altri disegni (così come ancora l'A.S. n. 2941) scrivono di "richiesta" da parte del Primo Ministro dello scioglimento (A.S. n. 1086, Ceccanti e altri; n. 1548, Benedetti Valentini).

Impiegano una formula più sfumata ("sentito il"), gli A.S. n. 1114 (Pastore e altri) e n. 1589 (Finocchiaro e altri).

E' profilo del quale è palese la rilevanza, in ordine all'incidenza del ruolo del *Premier* nel concreto atteggiarsi della forma di governo.

## **Il Governo in Parlamento**

La definizione di uno 'statuto' del Governo in Parlamento, circa l'organizzazione dei lavori e i tempi della decisione, è perseguita dall'**A.S. n. 2941** governativo, attribuendo al Governo la potestà di incidere sull'ordine del giorno delle Camere, indicando priorità e ordine di discussione, in caso di disegni di legge d'iniziativa governativa o da esso fatti propri.

Su richiesta del Governo per quegli stessi disegni di legge (o per quelli dichiarati urgenti), vi si prevede un termine per l'esame e la deliberazione, non superiore a trenta giorni.

Lungo una medesima falsariga muovono, pur con alcune varianti, gli A.S. n. 894 (D'Alia e altri), n. 1589 (Finocchiaro e altri), senza però la predetta costituzionalizzazione del termine di conclusione dell'esame; n. 1548 (Benedetti Valentini); n. 1114 (Pastore e altri), il quale prevede l'ulteriore facoltà per il Governo - ove sia decorso il termine di esame (determinato secondo le modalità dettate dai regolamenti parlamentari) - di chiedere venga votato (articolo per articolo e con voto finale) il testo proposto o fatto proprio dal Governo.

## **Per uno 'statuto' dell'Opposizione**

Alcune delle proposte rafforzative del 'Governo in Parlamento' disegnano, al contempo, una garanzia del ruolo e delle attività delle forze parlamentari di Opposizione.

Così è per gli A.S. n. 216 (Cossiga e altri), n. 1114 (Pastore e altri) e **n. 2941** governativo. Essi prevedono (la determinazione da parte dei regolamenti parlamentari di) una attribuzione alle opposizioni e minoranze di tempi (e riserva di voto finale) per l'esame di proprie proposte. Prevedono del pari l'assegnazione loro della presidenza di Commissioni o Giunte che svolgano compiti ispettivi e di garanzia.

Incide su questo riguardo altresì la previsione che le inchieste parlamentari possano essere attivate su richiesta di un terzo dei componenti una Camera (A.S. n. 216) ovvero di un quarto (A.S. n. 1590).

## ALTRI PROFILI DELL'ATTIVITA' PARLAMENTARE

L'A.S. n. 2941 governativo reca alcune disposizioni, sinora non rammentate, relative ad aspetti propri dell'attività parlamentare.

Vi si prevede che ove un parlamentare abbandoni nel corso della legislatura il Gruppo di origine, egli affluisca d'ufficio al Gruppo misto (non potendo così iscriversi ad altro Gruppo); che l'indennità parlamentare sia in parte commisurata all'effettiva partecipazione a lavori parlamentari.

Di una ricorribilità alla Corte costituzionale delle deliberazioni parlamentari in sede di 'verifica dei poteri' fanno menzione gli A.S. n.1548 (Benedetti Valentini) e n. 1590 (Cabras e altri).

L'A.S. n. 1761 (Musso e altri) costituzionalizza la previsione che le leggi in materia elettorale non si applichino nella elezione successiva alla loro entrata in vigore - bensì si applichino a decorrere dalla elezione ancor seguente.

### *Conclusiva avvertenza*

*Per esigenze di tempestività nella predisposizione del presente fascicolo, si è operata una drastica selezione dei temi emergenti dall'intreccio di disegni di legge costituzionale, giunti all'esame urgente della Commissione Affari costituzionali del Senato (a seguito delle determinazioni dell'Assemblea, assunte nella seduta antimeridiana del 19 ottobre 2011).*

*L'esame si è così concentrato sulla disciplina di Parlamento e Governo, quale prefigurata nelle diverse proposte.*

*Non si sono considerati temi altri, che pur in alcune proposte trovano trattazione: dalle modalità di elezione della Corte costituzionale (A.S. n. 1114, n. 1548, 1590) all'abolizione delle Province (cui non minore rilievo rispetto alla riforma del bicameralismo, è dato nell'A.S. n. 2784). Quanto all'A.S. n. 1218, ispirato al modello statunitense, esso rivede completamente la figura del Presidente della Repubblica, secondo un disegno che non è stato qui sopra ripercorso.*

*Anche su altri profili si è dovuto procedere con estrema sintesi (si pensi alla determinazione delle materie rilevanti ai fini della ripartizione di competenze legislative di Camera e Senato, non più paritarie) e con alcune - auspicabilmente non decisive - omissioni (come su talune previsioni recate dall'A.S. n. 2941 circa le competenze legislative dello Stato).*







## Ultimi dossier del Servizio Studi

301/II Tomo 3	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 2814 "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" Vol. II - Le novelle Tomo 3 (artt. 26-39)
301/II Tomo 4	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 2814 "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" Vol. II - Le novelle Tomo 4 - Indice delle leggi modificate
301/III	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 2814 "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" Vol. III - Indice per materia
302	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2824 "Conversione in legge del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria"
303	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2809 "Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore dell'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore"
304	Testo a fronte	Disegni di legge AA.SS. nn. 2768, 2283, 2636 e 2641 Intervento legislativo sulla rete di distribuzione dei carburanti (articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98) e suo impatto sulle attività parlamentari <i>in itinere</i>
305/I	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2887 "Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" Vol. I – Sintesi e schede di lettura
305/II	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 2887 "Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" Vol. II – Le novelle
306	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2887 "Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo". Il testo con gli emendamenti della Commissione Bilancio. Ed. provvisoria.
307	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2322-B Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee Legge comunitaria 2010
308	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2906 Commercializzazione del metano per autotrazione

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".