

XIV legislatura

Disegno di legge n. 2544-B

Modifiche alla parte II della
Costituzione

Il nuovo Senato federale

*Come è composto. Quali leggi
approva e come. Le altre attività.
Quando entra in funzione.*

Edizione provvisoria

ottobre 2004
n. 643



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



XIV legislatura

Disegno di legge n. 2544-B
Modifiche alla parte II della
Costituzione

Il nuovo Senato federale

*Come è composto. Quali leggi
approva e come. Le altre attività.
Quando entra in funzione.*

ottobre 2004
n. 643

a cura di: Francesco Marcelli
Ottobre 2004

INDICE

1. STRUTTURA E COMPOSIZIONE

1.1. Composizione del Senato (252 + 42 = 294).	Pag.	2
1.1.1. Problemi applicativi della distribuzione dei seggi in un sistema di contestualità	"	4
<i>Tabella: La distribuzione dei seggi al Senato della Repubblica ed al Senato federale della Repubblica</i>	"	6
1.2 Elettorato attivo e passivo: senatori a venticinque anni.	"	7
1.3 Soppressione dei senatori eletti nella circoscrizione estero.	"	7
1.4 Dai senatori ai deputati di diritto e di diritto e a vita.	"	7
1.5 Dall'elezione del Senato all'elezione dei senatori: la durata (variabile) in carica dei senatori.	"	8
1.6 Il Presidente del Senato.	"	10
1.7 Il regolamento del Senato: approvazione, rinvii ed adempimenti.	"	11
<i>Tabella: Compiti del Regolamento del Senato federale</i>	"	13
1.8 Il <i>quorum</i> territoriale al Senato.	"	15
1.9 Statuto delle minoranze.	"	15
1.10 Rapporti Senato - Autonomie territoriali.	"	16
1.11 Lo <i>status</i> di parlamentare ed altri aspetti: disciplina indifferenziata delle due Camere.	"	19

2. LEGGI E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

2.1 Il nuovo procedimento legislativo tripartito.	"	21
2.1.1. Leggi a "prevalenza Camera": le materie statali.	"	21
2.1.1.1. Tempi e modi delle letture nel procedimento "a prevalenza" di una camera	"	22
2.1.2. Leggi a "prevalenza Senato": i principi fondamentali.	"	23
2.1.2.1. La prevalenza del Governo sul Senato: "la fiducia indiretta" ed il "potere sostitutivo atipico"	"	24
2.1.3. Venticinque tipologie di leggi bicamerali (leggi di "genere" e leggi di "specie")	"	29
2.1.3.1. La commissione di conciliazione e la navette.	"	31

2.1.4. Materie di rilievo per le autonomie e per le funzioni del Senato che restano "a prevalenza Camera"	"	33
2.2. Iniziativa legislativa e conflitti di competenza tra le camere.	"	34
2.3 Il procedimento legislativo: altri aspetti (articoli 71 e 72).	"	36
2.4 Leggi-delega e decreti-legge in materia di principi fondamentali.	"	38
2.5 Stato di guerra; leggi di amnistia ed indulto; leggi ratifica di trattati internazionali, leggi di bilancio (articoli 78 - 81).	"	39
2.6. Le Commissioni di inchiesta del solo Senato senza i poteri dell'A.G.	"	39

3. TITOLO II E III: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ED IL GOVERNO

3.1. I rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Senato.	"	41
3.2. I rapporti Governo - Senato: il sindacato ispettivo.	"	42
3.3. Le <i>authorities</i>	"	43
3.4. Corte dei Conti e controllo contabile.	"	44

4. I POTERI DI NOMINA E L'INTEGRAZIONE DEL SENATO

" 45

5. LE MODIFICHE AL TITOLO V: IL SENATO NEL RAPPORTO CON LE AUTONOMIE

5.1. Funzioni amministrative e legislative nel Titolo V: aspetti di rilievo per il Senato.	"	47
5.2. Il potere sostitutivo "legislativo".	"	49
5.3. Lo scioglimento "non politico" dei consigli regionali.	"	50
5.4. L'annullamento delle leggi regionali: l'"interesse nazionale" dal Senato al Parlamento in seduta comune.	"	51

6. VERSO IL SENATO FEDERALE: LA NORMA TRANSITORIA

6.1. Un'entrata in vigore variabile ed a più stadi.	"	53
6.2. Due ipotesi (più una) sul primo Senato federale: 2006, 2011 (o un anno intermedio?)	"	53
<i>Tabella: Cronologia della riforma 2001</i>	"	54
6.3. L'ultima legislatura del "Senato della Repubblica" (2006 - 2011).....	"	56
6.4. La prima legislatura del Senato federale (2011 - 2016).....	"	57
6.5. La seconda legislatura del Senato federale (2016 - 2021).....	"	60

1. STRUTTURA E COMPOSIZIONE

Il presente *dossier* prende in considerazione - del complesso della riforma - solo la parte che interessa direttamente il neo-istituito Senato federale della Repubblica¹. Quando ci si riferisce alle differenze tra il testo pervenuto dalla Camera e quello approvato dal Senato, i termini del raffronto sono l'A.C. 4862 - testo approvato dal Senato - e l'A.S. 2544-B in esame (testo approvato dalla Camera).

<*>

Il testo di revisione costituzionale (A.S. 2544 - B), approvato alla Camera il 15 ottobre 2004, che perviene nuovamente all'esame del Senato è un testo ampiamente modificato.

La forza della duplice lettura conforme è stata certamente impressa a diversi punti fondamentali della revisione, a cominciare alla denominazione: il Senato della Repubblica assume il nome di Senato federale della Repubblica (art. 55, comma primo, sostituito dall'art. 1).

Restano anche confermate - tra l'altro - l'elezione diretta a suffragio universale su base regionale (art. 57, comma primo citato) e la riserva alla legge statale per garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori (art. 57, comma terzo, sostituito dall'art. 3).

Il regime di eleggibilità è quello approvato al Senato ed è pure confermato il criterio della contestualità, pur essendo stati modificati diversi aspetti, quali il riferimento ai Consigli delle Province Autonome (al posto di quello al Consiglio regionale) e - soprattutto - la particolare modalità "affievolita" (art. 57, comma secondo, sostituito dall'art. 3), come oltre si dirà.

E' confermata anche la distribuzione dei senatori tra le Regioni su base proporzionale alla popolazione dell'ultimo censimento, come nella costituzione vigente (art. 57, comma quinto, sostituito dall'art. 3).

Nel nuovo contesto, come si esaminerà più avanti, questa norma presenta rilevanti problemi applicativi.

Rispetto al testo approvato dal Senato aumenta da 5 a 6 (*cf. infra*) il numero minimo di senatori per Regione (art. 57, comma quarto, sostituito dall'art. 3).

¹ Sulla revisione nel suo complesso *cf. dossier* del Servizio studi n. 644 dell'ottobre 2004.

1.1. Composizione del Senato (252 + 42 = 294).

La Camera ha aumentato il numero dei senatori (art. 57, comma secondo, sostituito dall'art. 3) fissandolo in 252 senatori (52 in più rispetto ai 250 del testo del Senato). La cifra è prossima, ma non ha espresso riferimento, agli attuali 232 collegi uninominali (che sono venti in meno dei senatori previsti). Non figurano più i sei senatori eletti all'estero, né i senatori di diritto e a vita².

Tuttavia (cfr. par. 1.4) i senatori a vita in carica - nonché quelli eventualmente entrati a far parte del Senato nella legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma - continuano a far parte del Senato anche divenuto federale (art. 53, comma 15 del testo di revisione).

Un'innovazione approvata alla Camera (art. 57, sesto comma, novellato dall'art. 3) prevede che "partecipano all'attività" del Senato federale due rappresentanti per ogni regione, in particolare due espressi da ciascuna Provincia Autonoma del Trentino Alto-Adige (quattro in totale) e due per ciascuna delle altre diciannove regioni (trentotto in totale), per un totale generale di quarantadue, eletti all'inizio di ogni legislatura. Per le modalità di partecipazione si rinvia al regolamento.

I due partecipanti sono eletti, rispettivamente, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali.

I Consigli regionali eleggono il rappresentante al proprio interno, mentre i Consigli delle autonomie locali lo eleggono tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione.

Per i Consigli delle PP.AA. di Trento e Bolzano, tale ultima specificazione non è sintatticamente riferibile. Tuttavia sembra ragionevole ritenere che la disciplina della rappresentanza non dovrebbe poter essere diversa.

Va ricordato poi che, ai sensi dell'art. 53, comma 9, del testo di revisione (disposizione transitoria), i Consigli regionali esercitano le funzioni dei Consigli delle Autonomie dove non istituiti e fino a che non siano istituiti.

I consigli regionali, tuttavia, dovrebbero eleggere il secondo rappresentante tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione, dovendo esercitare – come “supplenti” le stesse funzioni, ragionevolmente alle stesse condizioni.

Potranno sedere in totale 294 (252 + 42) rappresentanti, con la sostanziale differenza del diritto di voto, spettante solo ai 252 senatori. Non constano allo

² Le modifiche agli articoli 56 e 57 prevedono che vi siano diciotto deputati eletti nella circoscrizione estero, al posto dei sei senatori e dei dodici deputati previsti dal testo del Senato. Le modifiche agli articoli 57 e 59 hanno introdotto poi la figura dei deputati a vita in numero di tre, al posto dell'attuale previsione di cinque senatori a vita, nonché i deputati di diritto - gli ex Presidenti della Repubblica - al posto dei senatori di diritto.

stato disposizioni su eventuali prerogative o immunità dei 42, solo una parte dei quali sono - in quanto consiglieri regionali - titolari dell'immunità per le opinioni espresse garantita dall'intatto art. 122. quarto comma. Per le modalità della partecipazione dei 42 rappresentanti si rinvia al Regolamento del Senato.

Non sembra che i 42 rappresentanti partecipino – neppure solo presenziando – all’“attività” di cui all’art. 83, primo comma, vale a dire quella che vede solo i “componenti” del Senato partecipare all’Assemblea della Repubblica che elegge il Presidente della Repubblica.

Non potrebbe essere con altrettanta certezza escluso che essi possano invece presenziare, senza diritto di voto, alle altre attività di nomina del Senato: trattandosi, tuttavia, di attività di seggio elettorale preverrebbe la prassi per cui si escludono normalmente i dibattiti. Per quanto riguarda il Parlamento in seduta comune, anche in questo caso, essendo coinvolto il “Senato” e non i suoi “componenti”, i 42 rappresentanti/partecipanti sembrerebbero avere buon titolo, anche considerando che tra le attività che rilevano in materia c’è quella dell’annullamento delle leggi regionali per interesse nazionale (su cui cfr. par. 5.4). Sui profili generali delle fattispecie di integrazione del Senato con riferimento alle nomine, cfr. invece cap. 4.

Si può sottolineare qualche differenza tra i 42 rappresentanti/partecipanti e gli 88 delegati³ che compongono - insieme ad altri - l'Assemblea della Repubblica chiamata, dall'art. 83, primo comma, novellato ad eleggere il Presidente della Repubblica.

³ 2 x18 regioni = 36 ; 1 per Valle d'Aosta; 1+1 per le PP.AA = 2; 36+1+2 = 39 ; 49, pari a uno per milione di abitanti in ciascuna regione (v. tabella sotto) : 39 + 49 = 88

	regione	Pop. Res al 2003	+ delegati		regione	Pop. Res al 2003	+ delegati
1	Piemonte	4.231.334	4	11	Marche	1.484.601	1
2	Valle D'Aosta	120.909		12	Lazio	5.145.805	5
3	Lombardia	9.108.645	9	13	Abruzzo	1.273.284	1
4	Trentino Alto Adige	950.495		14	Molise	321.047	
5	Veneto	4.577.408	4	15	Campania	5.725.098	5
6	Friuli Venezia Giulia	1.191.588	1	16	Puglia	4.023.957	4
7	Liguria	1.572.197	1	17	Basilicata	596.821	
8	Emilia Romagna	4.030.220	4	18	Calabria	2.007.392	2
9	Toscana	3.516.296	3	19	Sicilia	4.972.124	4
10	Umbria	834.210		20	Sardegna	1.637.639	1
TOTALE Popolazione . residente al 2003 : 57.321.070						delegati: 49	

Oltre alla differenza numerica, si evidenzia il fatto che mentrei 21 dei 42 rappresentanti/partecipanti sono consiglieri regionali, tutti gli 88 delegati sono eletti dai consigli regionali (o delle PP.AA), senza vincoli di elettorato passivo. I 42 rappresentanti/partecipanti, inoltre, sono eletti all'inizio di ogni consiliatura, mentre per gli 88 delegati non si prevede il momento di elezione e potrebbero essere eletti anche in un momento successivo. Solo per gli 88 delegati si stabilisce altresì la garanzia di rappresentanza delle minoranze, mentre nell'altro caso, prevedendosi due rappresentanti per Regione, ma eletti da diverse assemblee (almeno nella fase a regime), potrebbe darsi l'ipotesi di non rappresentanza delle minoranze per ciascuna regione.

In nessuno dei due casi si prevede il sistema elettorale, né la fonte regolatrice (statuto, legge regionale, regolamento regionale, o anche legge statale - trattandosi di organi dello Stato).

Come detto, è confermata (art. 57, quarto comma, sostituito dall'art. 3) la distribuzione dei senatori tra le Regioni su base proporzionale, ma il minimo di è sei. Nel testo approvato dal Senato era cinque, ma con 200 senatori. Nel testo vigente è sette, ma con 315 senatori.

Pur se non esattamente, le modifiche sembrano ispirate da un criterio di mantenimento del rapporto seggi/popolazione di ciascuna regione.

Restano immutati i due senatori al Molise e uno alla Val d'Aosta.

Nella allegata tabella 1 è contenuta la ripartizione dei 252 seggi tra le Regioni, e quant'altro chiarito nella relativa *nota metodologica*.

1.1.1. Problemi applicativi della distribuzione dei seggi in un sistema di contestualità.

Tuttavia la ripartizione di seggi tra le regioni in proporzione alla popolazione non pare compatibile con il nuovo sistema della contestualità.

La ripartizione di seggi tra le regioni in proporzione alla popolazione dell'ultimo censimento è perfettamente compatibile solo con un sistema in cui il Senato è sciolto tutto insieme: prima dell'elezione, per il Senato nel suo complesso, sono distribuiti 315 seggi tra 20 Regioni. Censimento dopo censimento, può capitare che una regione abbia diritto a più seggi, ed altre regioni correlativamente meno seggi, fermo restando il numero di 315 senatori.

In un sistema – come quello della contestualità “non affievolita” – in cui i senatori cessano dalla carica a “gruppi regionali”, non sembrano compatibili il numero fisso di 252 senatori e la distribuzione proporzionale seggi/popolazione.

Infatti, se si procede ad un rinnovo di un consiglio della sola Regione A e dei relativi senatori, dopo che un censimento abbia registrato – ad esempio – un aumento di popolazione tale da dar luogo ad un ulteriore seggio nella regione A, delle due l'una:

- *se si aumenta di uno i seggi spettanti alla Regione A, si avrà un Senato con 252 senatori + 1, perché non è detto che l'altra Regione B, che dovrebbe avere un seggio di meno, proceda al rinnovo nello stesso momento. Ci sarebbe violazione dell'art. 57, secondo comma, che impone 252 senatori.*
- *se non si aumenta di un seggio – lasciando immutata la quota della Regione A – viene disattesa la norma che impone la proporzione seggi/popolazione. Ci sarebbe violazione dell'art. 57, quinto comma che impone il rapporto seggi / popolazione.*

Si rinvia al par. 1.5 per un'altra questione problematica relativa alla compatibilità tra elezione contestuale ed elezione suppletiva.

La distribuzione regionale dei seggi al Senato della Repubblica ed al Senato federale della Repubblica

Seggi spettanti a ciascuna Regione:

a) attualmente (elezioni 2001)

b) senza modifiche alla Costituzione (ipotesi: elezioni 2006)

c) con le modifiche alla Costituzione a 315 senatori (ipotesi elezioni 2011)

d) con le modifiche alla Costituzione a 252 senatori (ipotesi elezioni 2016)

Regione	a	b	c	d	e	f
Piemonte	23	22	23	18	-5	-21,7%
Valle d'Aosta	1	1	1	1	0	0,0%
Lombardia	47	47	48	38	-10	-20,8%
Trentino-Alto Adige	7	7	7	6	-1	-14,3%
Veneto	23	24	24	19	-5	-20,8%
Friuli-Venezia Giulia	7	7	7	6	-1	-14,3%
Liguria	9	8	8	7	-1	-12,5%
Emilia-Romagna	21	21	21	17	-4	-19,0%
Toscana	19	18	19	15	-4	-21,1%
Umbria	7	7	7	6	-1	-14,3%
Marche	8	8	8	6	-2	-25,0%
Lazio	28	27	27	22	-5	-18,5%
Abruzzo	7	7	7	6	-1	-14,3%
Molise	2	2	2	2	0	0,0%
Campania	30	30	31	24	-7	-22,6%
Puglia	22	21	21	17	-4	-19,0%
Basilicata	7	7	7	6	-1	-14,3%
Calabria	11	10	11	8	-3	-27,3%
Sicilia	27	26	27	21	-6	-22,2%
Sardegna	9	9	9	7	-2	-22,2%
<i>Circonscrizione estero</i>	-	6	-	-		
Totale	315	315	315	252	-63	-20,0%

* La colonna **a** riporta il numero di seggi distribuiti nelle elezioni del 2001 (censimento 1991); la colonna **b** riporta il numero di seggi che spetterebbero a ciascuna regione nelle elezioni 2006 a Costituzione vigente, sulla base della popolazione risultante dal censimento 2001; la colonna **c** riporta il numero di seggi che spetterebbero a ciascuna regione alle elezioni 2011, qualora intervenissero le modifiche Costituzionali (ma a censimento 2001); la colonna **d** riporta la suddivisione per regioni dei seggi spettanti ai 252 senatori, a regime definitivo (elezioni 2016); la colonna **e** mostra le variazioni del numero dei seggi tra le colonne **d** e **c** (censimento 2001); la colonna **f**, infine, riporta la variazione percentuale tra le colonne **d** e **c**.

Sia la riduzione del numero dei senatori, sia la ripartizione dei seggi col minimo di sei (e non cinque) per regione, sia - infine - la partecipazione dei 42 rappresentanti si applicano (art. 53 comma 2, del testo di revisione, norme transitorie) cinque anni dopo l'elezione - nella prima legislatura successiva a quella di entrata in vigore - del Senato federale. Si tratta (*cf. par. 6.2*) del 2016 (secondo la più comune ipotesi di entrata in vigore).

1.2 Elettorato attivo e passivo: senatori a venticinque anni.

Sono confermati - nel testo pervenuto dalla Camera - i requisiti di eleggibilità dei senatori definiti dal Senato e consistenti (art. 58, sostituito dall'art. 4) nel rivestire o aver rivestito determinate cariche di rilievo territoriale nella Regione o esservi residente. E' stata invece ridotta da 40 a 25 anni l'età necessaria per essere eletto senatore.

Dal punto di vista del diritto di elettorato attivo, è confermato il testo del Senato che aveva ridotto da 25 a 18 anni l'età per votare per il rinnovo del Senato.

In altre parole, con il testo approvato dalla Camera, ci vorranno 18 anni per eleggere e 25 anni per essere eletti al Senato.

Le condizioni di elettorato attivo e passivo si applicano (art. 53 comma secondo, del testo di revisione, norme transitorie) per la prima elezione - nella prima legislatura successiva a quella di entrata in vigore - del Senato federale. Si tratta (cf. cap. 6) del 2011, secondo la più comune ipotesi di entrata in vigore. Tuttavia, l'art. 53 citato, al quarto comma, chiarisce espressamente che in tali elezioni sono eleggibili solo gli elettori che hanno compiuto 40 anni di età. benché l'interpretazione della norma non sia del tutto agevole, sembrerebbero però - a parte il requisito dei quaranta anni di età - applicabili tutti gli altri stabiliti dall'art. 58 della Costituzione.

1.3 Soppressione dei senatori eletti nella circoscrizione estero.

Le modifiche apportate dalla Camera agli articoli 56 e 57 prevedono che vi siano diciotto deputati eletti nella circoscrizione estero, al posto dei sei senatori e dei dodici deputati previsti dal testo del Senato.

1.4 Dai senatori ai deputati di diritto e di diritto e a vita

Le modifiche agli articoli 57 e 59 hanno introdotto poi la figura dei deputati a vita in numero di tre, al posto dell'attuale previsione di cinque senatori

a vita, nonché i deputati di diritto e a vita - gli ex Presidenti della Repubblica - al posto dei senatori di diritto e a vita .

I senatori a vita in carica alla data di inizio della prima legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della revisione (al 2011, secondo la più comune ipotesi di entrata in vigore, *cfr. par. 6.2*) permangono in carica presso il Senato federale della Repubblica (art. 53, comma 15, del testo di revisione, disposizioni transitorie)

Il potere del Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita ed il diritto di diventarlo a scadenza permane per tutta la legislatura in corso al momento di entrata in vigore della revisione. Nella legislatura successiva potere e diritto si riferiranno alla carica di deputato a vita. (art. 53, comma 2, del testo di revisione, disposizioni transitorie).

1.5 Dall'elezione del Senato all'elezione dei senatori: la durata (variabile) in carica dei senatori.

Il testo della Camera ha confermato il principio di contestualità (art. 57, comma secondo, come modificato dall'art. 3) introdotto al Senato, ma lo ha profondamente cambiato nelle modalità di funzionamento.

Può essere preliminarmente osservato che il sistema delle contestualità non appare perfettamente compatibile con l'elezione suppletiva. In altre parole o il singolo seggio da rinnovare – per le vicende personali del singolo senatore - resta scoperto o la singola elezione non sarà “contestuale”, disattendendo l'art. 57, comma secondo.

"Contestualmente" significa verosimilmente: nello stesso contesto/tempo. Può ricordarsi il ricorso alla nozione di contestualità nel diverso ma omologo settore della legge elettorale regionale (art. 4, legge 2 luglio 2004, n. 165), relativo al rapporto tra elezione del Presidente di Regione e Consiglio regionale. In quell'occasione fu oggetto di dibattito se la "contestualità" pura e semplice (come presente nel testo originario del Governo) costringesse all'elezione nello stesso giorno di Presidente e Consiglio (e quindi imponesse l'elezione diretta del Presidente violando l'autonomia regionale) oppure consentisse soluzioni (anche cronologicamente) diverse. L'esito del dibattito fu la modifica della norma, sulla base evidentemente della considerazione che "contestualità" ragionevolmente potesse significare "nello stesso momento".

Se nel modello c.d. "affievolito", a fronte dello scioglimento anticipato di un Consiglio regionale restava fissa la durata quinquennale del Senato e si riduceva la durata in carica dei neo-eletti consiglieri regionali, nel testo

approvato dalla Camera accade il contrario, riducendosi la durata in carica dei senatori.

Dispone infatti l'art. 60, comma secondo, modificato dall'art. 6, che i senatori eletti in ciascuna Regione (o Provincia autonoma) rimangono in carica (*non per un certo numero di anni, come è attualmente in ragione della durata dell'organo, ma*) fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma. E' stata infatti soppressa la durata quinquennale del *Senato* (art. 60, comma primo, anch'esso sostituito dall'art. 6).

Non si dà più infatti - nel testo della Camera - una vera e propria elezione del Senato (a parte la prima successiva all'entrata in vigore della revisione), ma piuttosto l'elezione di "gruppi" di senatori di una o più Regioni (è improbabile, pur se non impossibile, che si tratti di tutte le Regioni).

Lo confermano le modifiche alle disposizioni, non solo di cui all'articolo 60, ma anche agli articoli 61 e 87. L'articolo 60 recita "i *senatori* eletti" e l'articolo 87 "il Presidente della Repubblica..indice...l'elezione dei *senatori*..". L'art. 61 - che nel testo vigente regola entrambe le Camere - nel testo modificato disciplina i tempi di rinnovo della sola Camera, dando evidentemente per implicita l'applicazione del principio di "contestualità" nei confronti del Senato

Fa eccezione l'art. 57, a norma del quale il *Senato* è eletto a base regionale, una formulazione compatibile con le altre, ma eccentrica nel nuovo contesto. Sostanzialmente *i senatori sono eletti su base regionale*: in effetti nella prima elezione contestuale a quella di un consiglio regionale - ed in tutte quelle successive salvo un'improbabile riallineamento - saranno eletti un certo numero di senatori, non il Senato.

La durata in carica dei senatori sembra deconstituzionalizzata: essa dovrebbe dipendere da quella dei consigli regionali che, ex art. 122 Cost., è fissata dalla legge statale (bicamerale: art 70, terzo comma, Cost.) di principi in materia di elezioni regionali. Attualmente la durata dei consigli regionali è di cinque anni (art. 5, legge 2 luglio 2004, n. 165), salvo i casi di scioglimento anticipato.

Può essere osservato che nel caso di scioglimento di un Consiglio regionale per ragioni non politiche (art. 126, comma primo, novellato dall'art. 38: atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge), il Senato chiamato a dare un parere obbligatorio è composto da senatori la cui permanenza in carica può essere conseguenza dell'atto oggetto di consultazione.

Lo scioglimento del Consiglio, - e quindi la durata in carica dei senatori - è anche conseguenza di fattispecie regolate dall'art. 126, comma terzo (novellato

dall'art. 38) nonché dallo Statuto regionale cui l'intatto art. 123 Cost. affida la forma di governo regionale.

L'art. 60, comma terzo, modificato dall'art. 6 prevede solo per la Camera e per i Consigli regionali l'ipotesi di proroga in caso di guerra, e solo per legge (bicamerale: art. 78, immutato). I senatori in carica sono prorogati non in sé, ma come conseguenza della proroga dei Consigli regionali (art. 60, terzo comma, sostituito dall'art. 6).

Nel nuovo contesto poi, l'art. 61 – relativo ai termini per le nuove elezioni ed alla *prorogatio* - riguarda, a differenza di quello del Senato, solo la Camera dei deputati.

Non essendoci più elezioni per il Senato (ma per i senatori), non c'è più *prorogatio*: il Senato è un organo continuo.

L'art. 62 (convocazioni ordinarie e straordinarie) non è stato modificato rispetto a quello vigente, che resta dunque in vigore.

1.6 Il Presidente del Senato.

Le modalità di elezione del presidente del Senato federale - come quello della Camera - sono (art. 63, comma primo, sostituito dall'art. 8) confermate, rispetto al testo del Senato: necessita una maggioranza dei due terzi dei componenti e, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta dei componenti (novità, quest'ultima specificazione, aggiunta alla Camera).

Non votano per il Presidente i 42 rappresentanti/partecipanti provenienti dalla Regioni.

Una novità introdotta al secondo periodo dello stesso comma, alla Camera, riguarda le cariche dell'Ufficio di presidenza, che potranno essere rinnovate anche periodicamente. Sul tema si rinvia al regolamento del Senato.

Effettivamente nel nuovo sistema anche il Presidente del Senato e gli altri titolari di cariche dell'Ufficio di presidenza potranno scadere in relazione alle vicende del Consiglio regionale cui contestualmente sono stati eletti.

La decadenza dalla carica del singolo componente del Consiglio di Presidenza è prassi corrente - ben potendo il titolare di carica decadere dallo status di senatore per ragioni diverse (personali, politiche) - ed anche prevista dal vigente Regolamento (come nell'art. 5, comma 9 bis, del Regolamento del Senato in riferimento ad un particolare ipotesi). Ciò cui la disposizione in esame accenna in via ipotetica (...rinnovate "anche" periodicamente..) sembra essere un rinnovo diverso da quello della singola carica e, quindi, riferito

all'intero organo o ad una sua parte. Fermo restando che resta nella disponibilità del Regolamento non il definire le modalità di rinnovo, ma il conformarle in modo periodico, una possibile ragione della previsione potrebbe essere trovata nella sostituzione di senatori in Senato per gruppi regionali anche consistenti, che potrebbero coinvolgere più membri del Consiglio di Presidenza ed anche alterarne gli equilibri politici rispetto all'assemblea.

Rimane – con alcune modifiche formali – la vigente disposizione dell'art. 86, in base alla quale le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato federale della Repubblica.

Va sottolineato come il Presidente del Senato potrebbe decadere dalla carica di senatore - in relazione alle vicende del Consiglio della Regione di riferimento - anche durante l'esercizio delle funzioni vicarie del Presidente della Repubblica. Se l'esercizio di tali alte funzioni - ex art. 60, primo comma - sembrerebbe continuare grazie al regime di proroga, al momento della sostituzione del "nuovo senatore" proveniente dalla nuova elezione contestuale, il Presidente del Senato - già prorogato - dovrebbe decadere dall'esercizio delle funzioni vicarie. Potrebbe - allora - in ipotesi esercitare le funzioni vicarie del Presidente della Repubblica il vice Presidente vicario del Senato.

Il Presidente del Senato – come quello della Camera – viene sentito dal Presidente della Repubblica quando questo nomina, nei casi indicati dalla legge, i presidenti delle Autorità indipendenti e il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 87, comma sesto).

Fino all'intesa con il Presidente della Camera circa i criteri generali sul contenuto "per materia" dei disegni di legge, a seconda delle rispettive competenze, (art. 70, sesto comma) il Presidente del Senato verifica che un disegno di legge non contenga disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi (art 53 della revisione - disposizioni transitorie - comma 8).

1.7 Il regolamento del Senato: approvazione, rinvii ed adempimenti.

All'art. 64, primo comma (modificato dall'art. 9), l'Assemblea di Montecitorio - dopo le modifiche della Commissione referente - è tornata alla soluzione approvata in Senato, che differenziava il *quorum* di approvazione dei regolamenti dei due rami del Parlamento: si prevede dunque che la Camera dei deputati adotti il proprio con la maggioranza dei tre quinti dei componenti, il Senato con la maggioranza assoluta.

Si noti che peraltro, fino alla riforma elettorale, il sistema elettorale di Camera e Senato sarà quello vigente, sostanzialmente analogo nei due rami, dove prevalgono le caratteristiche maggioritarie.

All'art. 64, secondo comma (modificato dall'art. 8) che regola la pubblicità delle sedute, le modifiche – sia rispetto alla formulazione vigente, sia rispetto al testo del Senato - appaiono formali (parlamento *in seduta comune* anziché *a camere riunite* e *riunirsi* invece che *adunarsi*).

Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti continuano ad applicarsi al momento di entrata in vigore della revisione solo se non incompatibili, altrimenti cessano di avere efficacia (art 53 della revisione - disposizioni transitorie - comma 8).

La tabella 2 che segue elenca i compiti che il testo di revisione costituzionale assegna al Regolamento del Senato federale (da solo o insieme alla Camera).

Compiti del Regolamento del Senato federale:

1. disciplinare le modalità di partecipazione all'attività del Senato federale della Repubblica, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali (art. 57, comma sesto).
2. disciplinare le modalità di rinnovo anche periodico dell'Ufficio di Presidenza (art. 63, comma primo).
3. garantire i diritti delle "minoranze" (articolo 64, quinto comma).
4. disciplinare le modalità sull'espressione del parere che le Assemblee legislative regionali possono esprimere sui disegni di legge in materia concorrente, sentito il Consiglio delle autonomie (articolo 64, sesto comma).
5. stabilire i casi in cui il Governo deve essere comunque rappresentato dal Primo ministro o dal Ministro competente (articolo 64, settimo comma)⁴.
6. stabilire i termini per il giudizio sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità (art. 66)⁵.
7. prevedere norme per la sollevazione di questioni di competenza tra le camere (art. 70, comma sesto)⁶;
8. prevedere norme sulla cui base i Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro, su proposta dello speciale comitato bicamerale, stabiliscono i criteri generali secondo cui un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi (art. 70, comma sesto)⁷.
9. prevedere norme per l'esame dei disegni di legge da una commissione e poi dall'assemblea del Senato, per l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale (art. 72, comma primo)⁸;
10. stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, le modalità e i termini entro cui deve essere avviato l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare (art. 72, comma secondo)⁹;

⁴ *Idem* il regolamento della Camera.

⁵ *Idem* il regolamento della Camera.

⁶ *Idem* il regolamento della Camera.

⁷ *Idem* il regolamento della Camera.

⁸ *Idem* il regolamento della Camera.

⁹ *Idem* il regolamento della Camera.

11. (può) stabilire casi e forme per l'approvazione in sede "deliberante" (art. 72, comma terzo)¹⁰
12. determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni (art. 72, comma terzo);
13. prevedere norme per l'iscrizione – su richiesta del Governo - all'ordine del giorno e per la votazione in tempi certi, dei disegni di legge del Governo. (solo per la Camera si prevede che il Governo possa chiedere che, decorso il termine, si proceda alle votazioni) (art. 72, comma quinto)¹¹;
14. stabilire modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle minoranze, determinandone i tempi di esame (art. 72, comma quinto)¹²;
15. organizzazione delle Commissioni (art. 72, comma sesto);
16. prevedere norme per l'espressione del parere sullo scioglimento dei consigli regionali per ragioni "non politiche" (art. 72, comma sesto);
17. stabilire i termini entro i quali sono posti all'ordine del giorno i disegni di legge Regionali, con priorità per quelli adottati in coordinamento tra più Regioni (art. 72, comma settimo)¹³;
18. stabilire norme in base a cui i progetti dei decreti legislativi governativi sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari (art. 76, secondo comma)¹⁴.
19. garantire rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 127-ter, secondo comma)¹⁵.
20. prevedere le modalità ed i casi in cui i senatori possono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dal Consiglio della Regione ovvero della Provincia autonoma in cui sono stati eletti (art. 127-ter, terzo comma)¹⁶

¹⁰ *Idem* il regolamento della Camera.

¹¹ *Idem* il regolamento della Camera.

¹² *Idem* il regolamento della Camera.

¹³ *Idem* il regolamento della Camera.

¹⁴ *Idem* il regolamento della Camera.

¹⁵ *Ma spettano alla legge bicamerale le forme ed i modi del coordinamento tra Senato ed autonomie territoriali ai sensi del comma precedente* (art. 127-ter, primo comma).

¹⁶ *Idem* il regolamento dei Consigli regionali e delle Province autonome.

1.8 Il quorum territoriale al Senato.

La disciplina dei *quorum* definita nel testo approvato al Senato (art. 64, terzo comma, sostituito dall'art. 8), è stata modificata alla Camera.

Tale disciplina si articola su tre livelli. I primi due, *quorum* strutturale e *quorum* funzionale, sono identici per le tre Assemblee parlamentari (Senato, Camera, Parlamento in seduta comune); il terzo (*quorum* che potrebbe chiamarsi "territoriale") riguarda il solo Senato.

1. Resta ferma – come nel sistema vigente - la necessità, per la validità delle deliberazioni di Camera, Senato e Parlamento in seduta comune, della presenza della metà dei componenti (*tra i quali, al Senato, non dovrebbero contarsi i 42 rappresentanti/ partecipanti*). Nel testo approvato al Senato questo tipo di *quorum* strutturale al Senato federale era inferiore (due quinti dei componenti).
2. Resta ferma anche – come nel sistema vigente e come nel testo del Senato - la necessità, per la validità delle deliberazioni di Camera, Senato e Parlamento in seduta comune, del voto della maggioranza dei presenti (al Senato, non hanno diritto di voto i 42 rappresentanti/ partecipanti).
3. Al Senato, a differenza delle altre sedi (dovrebbe quindi restare esclusa non solo la Camera, ma anche il Parlamento in seduta comune) le deliberazioni non sono valide se non sono presenti i senatori espressi da almeno 1/3 delle Regioni, come nel testo del Senato.
Il testo approvato è lo stesso del Senato. Nel corso dell'esame a Palazzo Madama era stata espressa la preoccupazione che la lettera della norma fosse tale da far sì che i senatori espressi da (almeno) 1/3 delle Regioni possano rendere invalide le deliberazioni (con la loro assenza).

Il quorum territoriale si applica (art. 53, comma 1, del testo di revisione - disposizioni transitorie) a partire dalla prima legislatura successiva a quella di entrata in vigore della riforma.

1.9 Statuto delle minoranze

Lo statuto dell'opposizione è previsto solo alla Camera (64, quarto comma, sostituito dall'art. 9).

Con disposizione solo leggermente diversa da quella del testo del Senato (non si specifica "in ogni fase dell'attività parlamentare"), il regolamento del Senato federale della Repubblica (64, quinto comma, sostituito dall'art. 9) garantisce i diritti delle "minoranze".

Verosimilmente si parla di minoranze e non di "opposizioni", poiché non si prevede al Senato la formazione di una maggioranza che appoggi il governo, cui altra fazione si opponga. In effetti il concetto di opposizione si riferisce normalmente al governo (al quale il Senato non è legato), mentre il concetto di minoranza di contrappone – dal punto di vista puramente quantitativo - a "maggioranza".

E' appena il caso di notare che, specie in caso di leggi elettorali diverse, l'"opposizione" potrebbe avere colore politico diverso dalla "minoranza". In questo senso la tutela dell'opposizione (alla Camera) e della minoranza (al Senato) potrebbero tutelare due soggetti politici diversi.

Il termine minoranze è, nella legislazione, normalmente riferito a quelle linguistiche o religiose o etniche, il che va considerato alla luce della "vocazione" del Senato alla rappresentanza territoriale. Non sembra tuttavia questo il caso, anche alla luce dell'art. 72, sesto comma novellato, chiaramente riferibile alle "minoranze" politiche nel contesto parlamentare.

Il fatto che alcune prescrizioni di "tutela delle opposizioni" (conferimento di presidenze, iscrizione all'ordine del giorno) siano esplicitamente disposte solo in riferimento alla Camera, non sembra implicare necessariamente che al Senato non si possa pervenire – in assenza di quella prescrizione – ad identica conseguenza (in altre parole e per esempio, ben potrebbe al Senato giungersi alla presidenza "di minoranza" in una Giunta, per effetto di un comportamento di voto politicamente concordato, non sussistendo alcun vincolo – né in negativo né in positivo – al riguardo).

1.10 Rapporti Senato - Autonomie territoriali.

Sono raggruppabili sotto questa voce una serie di previsioni che il testo di revisione costituzionale presenta in sedi piuttosto lontane (articoli 64, 72, 127 *ter*) ma che sembrano per la verità caratterizzate dai medesimi intenti. Specialmente la collocazione delle norme dell'art. 127 *ter* appare lontana da quella che avevano le corrispondenti disposizioni nel testo approvato dal Senato.

E' confermata nel testo del Senato la previsione di rinvio al regolamento del Senato sulle modalità sull'espressione del parere che le Assemblee legislative regionali (o delle PP. AA.) possono esprimere sui disegni di legge in materia concorrente (e quindi "a prevalenza Senato"), sentito il Consiglio delle autonomie (art. 64, comma sesto, sostituito dall'art. 8).

La pratica parlamentare già oggi conosce la possibilità che le Regioni facciano formalmente conoscere il proprio parere sulle iniziative legislative all'esame delle Camere. Un caso recente – e di rilievo – è a proposito della (già

citata: cfr. par. 1.5.) legge 2 luglio 2004, n. 165, legge di principi in materia di elezioni regionali: nel corso del dibattito più Consigli regionali intervennero sul concetto di "contestualità", in un senso che fu poi quello delle modifiche definitivamente approvate. Dall'esame letterale dell'art. 64, comma sesto, potrebbe ritenersi che il regolamento non possa fare di più (essendogli state riservate le "modalità ed i termini", ma non – ad esempio – gli effetti).

L'art. 72, ultimo comma (novellato dall'art. 16) rinvia al regolamento di entrambe le Camere - e dunque anche del Senato – la definizione dei termini entro i quali sono posti all'ordine del giorno i disegni di legge adottati dalle Regioni.

Le proposte legislative adottate in coordinamento tra più Regioni non sono più - come nel testo del Senato - le uniche ammesse a questa corsia preferenziale, ma hanno priorità tra le altre proposte regionali.

L'art. 127-ter - introdotto alla Camera dall'art. 47 del testo di revisione - consta di tre commi.

Il primo comma rinvia alla legge bicamerale, a competenza - quindi - paritaria tanto della Camera quanto del Senato, la disciplina per la promozione, nonché le relative forme e modalità, del coordinamento tra il Senato e le autonomie territoriali.

Il comma, evidenziando consapevolezza per la vicinanza ad un'area - quella del coordinamento - tipicamente amministrativa, fa salve le competenze amministrative delle Conferenze (ex art. 118, terzo comma).

Il tenore dell'art. 127-ter, primo comma, può suonare come un'interpretazione autentica (data contestualmente) delle competenze delle Conferenze, dal momento che definisce "competenze amministrative" quelle dell'art. 118, terzo comma. Non è tuttavia univocamente definibile se tale riferimento esaurisca effettivamente tutto l'ambito di competenza delle Conferenze: essendo la legge bicamerale chiamata a realizzare tale ambito, il punto potrà essere probabilmente chiarito in quella sede.

Certo l'ambito del coordinamento del Senato riguarda anche enti privi di potere legislativo (Comuni, Province, Città metropolitane), che potrebbero tuttavia essere coinvolti nelle funzioni legislative – o di indirizzo – del Senato stesso.

Il secondo comma rinvia invece al Regolamento del Senato la garanzia dei rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti delle autonomie territoriali. *Il testo riprende quello situato all'art. 57, sesto comma dall'art. 3 del testo del Senato.*

Non viene specificato se per "rappresentanti" si debbano intendere i consiglieri delle assemblee delle autonomie territoriali - come sembrerebbe suggerire l'omogeneità Senato-Assemblea politica - oppure i responsabili degli esecutivi (sindaci e Presidenti di giunta) che "rappresentano" legalmente l'autonomia territoriale (come suggerisce l'art. 121, quarto comma, per il Presidente della Regione).

Un'analogha questione si presentò per l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3/2001 - che prevedeva l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con "rappresentanti" delle Autonomie territoriali, questione non definitivamente risolta per non essersi ad oggi addivenuto all'integrazione.

In ogni caso i due commi - per così dire - sembrano "fare sistema". I rapporti tra istituzioni sono definiti dalla legge bicamerale, quelli tra rappresentanti, dal regolamento del Senato. Potrebbe osservarsi che la distinzione qui ipotizzata potrebbe rivelarsi non agevole da utilizzare al momento di scegliere l'una o l'altra fonte, essendo l'attività dei rappresentanti ovviamente interna all'istituzione.

Mentre il regolamento del Senato - che deve garantire "reciproca" informazione - può disporre per il comportamento dei senatori verso i rappresentanti locali, non altrettanto agevole potrebbe essere garantire i rapporti di collaborazione dai rappresentanti degli enti locali verso i senatori.

In analoga situazione "di tipo reciproco" opera il comma terzo dell'art. 127, che, non a caso, coinvolge non solo il regolamento del Senato, ma anche quello delle autonomie territoriali (nella specie, dei consiglieri regionali)

Il terzo comma, infatti, prevede che i senatori possano essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dal Consiglio della Regione ovvero della Provincia autonoma in cui sono stati eletti. Modalità e casi sono delegati ai rispettivi regolamenti del Senato e dei Consigli.

Il testo riprende quello situato all'art. 57, settimo comma dall'art. 3 del testo del Senato, che peraltro configurava la fattispecie come un dovere (di essere sentiti) e non come una possibilità.

Il testo del Senato prevedeva anche la reciproca doverosità che i Consiglieri regionali fossero sentiti al Senato. La soluzione adottata dal testo Camera è invece - a questo proposito - la partecipazione alle sedute del Senato, senza diritto di voto, dei rappresentanti di cui all'art. 57, sesto comma (cfr. par. 1.1)

1.11 Lo *status* di parlamentare ed altri aspetti: disciplina indifferenziata delle due Camere

Gli articoli da 65 a 69 dettano previsioni che regolamentano aspetti essenziali della vita delle Camere, soprattutto in relazione allo *status* di parlamentare, in modo del tutto identico per Camera e Senato.

Alla Camera sono state apportate modifiche all'ultimo comma dell'art. 64 (art. 64, settimo comma, sostituito dall'art. 9), relativo alla situazione di diritto/dovere che caratterizza la presenza del Governo in Parlamento. La previsione, che presenta caratteri di novità per quanto concerne la presenza del Primo ministro (si rinvia ai regolamenti parlamentari la disciplina dei casi in cui è necessaria la sua presenza), si riferisce in modo indifferenziato ad entrambe le Camere ed è pertanto di piena applicazione anche al Senato.

L'art. 65, comma primo, (sostituito dall'art. 10) rinvia, come nel testo vigente, alla legge la disciplina dell'ineleggibilità ed dell'incompatibilità di deputato o senatore: viene tuttavia specificato che – nel nuovo sistema – la legge in questione è una legge bicamerale.

Resta immutato il divieto di appartenere ad entrambe le Camere (art. 65, secondo comma).

La disciplina della verifica dei titoli di appartenenza alle Camere resta – come nel testo vigente – affidata a ciascuna delle Camere. Novità sono (art. 66, sostituito dall'art.11) la previsione di termini (stabiliti dal Regolamento) e di *quorum* (maggioranza dei componenti).

La formula della rappresentanza di cui all'art. 67 (novellato dall'art. 12) conosce alcune variazioni: resta invariato il divieto di mandato imperativo, ma ogni deputato ed ogni senatore non rappresenta solo la Nazione, ma la Nazione e la Repubblica.

L'art. 57, terzo comma, novellato dall'art. 3, incarica la legge elettorale del Senato di garantire "la rappresentanza territoriale da parte dei senatori", Se ne potrebbe inferire che la rappresentanza territoriale si esaurisce nel momento genetico (l'elezione), mentre la rappresentanza della Nazione e della Repubblica, e l'esclusione del vincolo di mandato caratterizza il momento funzionale (l'esercizio del mandato elettorale.)

L'immunità parlamentare (art. 68) non è stata modificata.

L'art. 69 (69, commi primo e secondo, sostituiti dall'art. 13) rinviano, come nel testo vigente, alla legge la disciplina dell'indennità parlamentare: viene tuttavia specificato che – nel nuovo sistema – la legge in questione è una legge

bicamerale. La previsione introdotta nel testo del Senato relativa all'incumulabilità dell'indennità con altre entrate derivanti da altra cariche pubbliche elettive, è stata modificata nel senso che sarà la legge a disciplinare i relativi casi (comma secondo dell'art. 69).

Non è esplicito (anche se è ragionevole ritenere) che si tratti della stessa legge (bicamerale) di cui al comma primo dell'art. 69 novellato.

2. LEGGI E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

2.1 Il nuovo procedimento legislativo tripartito.

La disciplina del procedimento legislativo, come è noto, ha conosciuto molte modifiche di fase in fase dell'*iter* parlamentare ed il suo assetto non è mai rimasto inalterato.

E' pur vero, tuttavia, che è sostanzialmente stato conservato l'impianto originario proposto dal Governo che prevedeva (semplificando notevolmente) tre categorie di leggi con tre diversi *iter*: le leggi "a prevalenza Camera", le leggi "a prevalenza Senato" e le leggi bicamerali.

Tale struttura ha – come detto – conosciuto diverse modificazioni, la più importante delle quali sembra quella – introdotta durante l'esame del Senato – che, preoccupandosi che la volontà insuperabile del Senato potesse essere d'ostacolo alla realizzazione del programma di governo, dava all'esecutivo la possibilità di porre una speciale questione di fiducia "indiretta".

La struttura di base è rimasta quella ed ha quindi avuto la doppia approvazione in testo conforme, ma molti aspetti - e non marginali - della disciplina approvata alla Camera appaiono modificati rispetto al testo di Palazzo Madama.

Manca – in questo come anche nei precedenti testi – una norma sulla residualità, come vi è per la ripartizione di competenza di Stato e Regioni. Ciò – sembrerebbe – perché se la materia non è di competenza esclusiva dello Stato, né ha natura di principio fondamentale, né ricade nell'elenco esplicito (ed in parte tassativo) delle materie bicamerali, la competenza è delle Regioni.

In altre parole, non ci possono essere "due residualità".

L'art. 70 si applica nella legislatura successiva a quella di entrata in vigore della legge costituzionale di revisione (dal 2011, secondo la principale ipotesi sull'entrata in vigore: cfr. par. 6.2).

2.1.1. Leggi a "prevalenza Camera" : le materie statali.

Le leggi "a prevalenza Camera" (art. 70, primo comma, sostituito dall'art. 14) sono quelle che la Camera esamina per prima e sulle quali ha "l'ultima parola".

Questo procedimento si applica su tutte le materie di competenza esclusiva statale (ma quelle relative ai c.d. livelli essenziali, ai fondamenti sugli enti locali ed ai sistemi di elezione della Camera e del Senato sono assegnate in altra sede – art. 70, comma terzo - alla competenza bicamerale).

Può essere opportuno notare che la Camera, nelle proprie materie, può far prevalere le proprie determinazioni, ma non può istituire “Autorità di garanzia e vigilanza”, essendo per ciò - ex art. 98 bis, introdotto dall'art. 35 - necessaria una legge bicamerale.

2.1.1.1. Tempi e modi delle letture nel procedimento a prevalenza di una camera.

Il Senato, entro trenta giorni (quindici giorni per la conversione di decreti-legge, cu cui *cfr. par. 2.4*), può proporre modifiche, sulle quali la Camera decide in via definitiva. La dizione è identica a quella usata per la lettura “debole” della Camera sulle materie a prevalenza Senato. Quindi le questioni esaminate in questo paragrafo si ripropongono identiche nel procedimento “speculare” a “prevalenza Senato”.

Non si specifica - a differenza del testo approvato al Senato - il momento di decorrenza dei trenta giorni. Ragionevolmente dovrebbe trattarsi della trasmissione, che - tuttavia - in astratto potrebbe anche non esserci, non essendo previsto un obbligo di trasmissione (come nel testo approvato al Senato) e potendo il Senato non richiedere l'effettuazione della propria lettura. In altre parole il termine di trenta giorni potrebbe anche decorrere dall'approvazione. Al riguardo si può notare che, seppure il riferimento del testo è "dopo l'approvazione", “dopo” non sembra significare un termine, in particolare di decorrenza, ma un la successione di un periodo.

Sul punto potrebbero essere decisivi gli orientamenti dei regolamenti che, - nel sostanziale silenzio della norma - potrebbero ritenere di avere ampio spazio decisorio (ed optare, ad esempio, per la decorrenza del termine dall'assegnazione).

In altre parole “dopo l'approvazione”, “entro trenta giorni” non sembra equivalente a “entro trenta giorni dopo l'approvazione”. E ciò perché una decisione presa - ad esempio - “entro trenta giorni” dal deposito in Senato, è pur sempre presa “dopo l'approvazione” della Camera. Né “dopo l'approvazione” potrebbe essere ritenuto pleonastico, posto che esclude che il Senato possa proporre modifiche mentre è in corso l'esame della Camera.

Non si specifica neppure il quorum per l'approvazione, e quindi sembra applicabile il generale quorum dell'art. 64 Nel testo del Senato era previsto il quorum per il richiamo, pari ai due quinti dei componenti.

Per quanto riguarda il contenuto delle deliberazioni, le possibilità lasciate alla Camera nella seconda lettura "definitiva" sembrano solo di far proprie (tutte o in parte) le modifiche proposte dal Senato oppure di rigettarle.

In altre parole sembrerebbe esclusa la possibilità di modificare il testo in un senso diverso da quello definito nella proposta del Senato.

La possibilità che la Camera possa, in relazione a talune modifiche proposte dal Senato ed accolte, modificare conseguentemente il proprio testo, sembra preclusa dal fatto che la Camera decide "definitivamente".

Ammettere una diversa possibilità porrebbe la questione se si debba poi o meno ammettere anche il diritto del Senato di esprimersi sulle novità. Ciò riporterebbe in vita una sorta di navette che sembrava volersi escludere dal funzionamento del procedimento legislativo più "snello". Va d'altronde osservato che – a decidere altrimenti – potrebbe essere facilmente aggirabile il diritto della camera "debole" ad esprimersi sulle decisioni della camera "prevalente".

L'interpretazione più radicale porta a ritenere circoscritta la possibilità di intervento modificativo della Camera sul proprio testo, essendo quest'ultima titolare appunto solo del potere di "decidere" – e "definitivamente" – ma sulle modifiche del Senato.

2.1.2. Leggi a "prevalenza Senato": i principi fondamentali.

Le leggi "a prevalenza Senato" (art. 70, secondo comma, sostituito dall'art. 14) sono del tutto speculari a quelle a prevalenza Camera, salvo che per esse si prevede – art. 70, quarto comma, sostituito dall'art. 14 – un procedimento di speciale "fiducia indiretta" (*cfr.* par. succ.).

Le leggi in questione sono quelle che il Senato esamina per prima e sulle quali ha "l'ultima parola".

Questo procedimento si applica su tutte le materie di competenza concorrente, quelle che recano i principi fondamentali nelle materie - per il resto - di competenza regionale.

Cosa siano i "principi fondamentali" - che è l'ambito proprio ed unico della competenza prevalente del Senato - è materia assai dibattuta e controversa. Manca nell'ordinamento e nella giurisprudenza della Corte costituzionale una definizione certa ed univoca. Sul punto si rinvia - tra gli studi più recenti - al dossier del Servizio Studi del Senato "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di "professioni", n.625 - settembre 2004 - dove il tema è stato esaminato in relazione alla delega conferita dalla c.d. "legge La Loggia" (legge 131/2003, art. 1) alla ricognizione appunto dei "principi fondamentali".

Un effetto sostanziale delle disposizioni procedurali in esame è che le Regioni potrebbero ritenersi non vincolate - nell'esercizio delle proprie funzioni legislative nelle materie concorrenti - da leggi non approvate dal Senato. Naturalmente questa conclusione formale va poi misurata dal punto di vista sostanziale con la ben nota incidenza - anche sulle materie pienamente o

parzialmente regionali - delle materie statali "verticali" (oltrech , specie dopo le modifiche apportate al testo dalla Camera, con la ripartizione di molte materie omologhe per ambiti o per livelli nazionali/regionali: cfr. par. 2.1.4.)

La Camera, entro trenta giorni (quindici per la conversione di decreti-legge), pu  proporre modifiche, sulle quali il Senato decide in via definitiva.

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente a proposito 1) del momento dei decorrenza dei trenta giorni; 2) delle possibilit  lasciate alla camera di prima lettura di modificare il proprio testo fuori delle modifiche proposte dalla camera di seconda lettura, valgono - mutatis mutandis - anche per le leggi a prevalenza Senato. Pertanto si rinvia al par. 2.1.1.

2.1.2.1. La prevalenza del Governo sul Senato: "la fiducia "indiretta" ed il "potere sostitutivo atipico".

Il quarto comma dell'art. 70 d  al Governo la possibilit  di intervenire per far prevalere il proprio convincimento su un disegno di legge che sarebbe altrimenti "a prevalenza Senato", con uno speciale procedimento.

Questo speciale procedimento ha due articolazioni.

- (1) La prima potrebbe essere chiamato di "fiducia indiretta". Come nella questione di fiducia, infatti, il Governo chiama la Camera che lo appoggia a confermare - con un voto dagli speciali effetti - un testo legislativo essenziale per il suo programma: ci , per , con riferimento ad un testo all'esame del Senato ("fiducia indiretta").
- (2) La seconda, con lo stesso procedimento ma diverse condizioni di esercizio, potrebbe essere chiamata "potere sostitutivo atipico". Il Governo infatti si "sostituisce" al Senato - con l'appoggio della Camera - per le stesse finalit  in base alle quali la Camera - con l'appoggio del Senato - pu  sostituirsi alle Autonomie territoriali.

Pu  osservarsi preliminarmente che non appare univocamente specificato in quale fase il Governo possa introdurre la speciale procedura.

Secondo una prima ricostruzione il Governo dovrebbe intervenire dopo la lettura "debole" della Camera, ma prima della successiva lettura "prevalente" del Senato: il Governo, dopo aver visto le sue modifiche approvate alla Camera, chiede (ed in ipotesi ottiene) l'autorizzazione presidenziale ed espone al Senato i motivi per cui ne chiede la conferma.

In questa ipotesi o il Senato approva le modifiche del Governo o sarà la Camera chiamata dal Governo ad approvarle (con la maggioranza qualificata). In altri termini il Senato non si esprime, se non nel senso chiesto dal Governo.

Secondo una seconda ricostruzione, il Governo potrebbe intervenire anche dopo la seconda lettura "prevalente" del Senato, per evitare che la legge sia promulgata: il Governo chiede allora (ed in ipotesi ottiene) l'autorizzazione presidenziale ed espone al Senato i motivi per cui chiede la modifica della deliberazione del Senato.

In questa seconda ipotesi, dunque, il Governo potrebbe chiedere la "fiducia indiretta" della Camera dopo la deliberazione "negativa" del Senato sulle proposte formulate dall'esecutivo.

Nella prima ipotesi il procedimento si configura come preventivo, nella seconda come successivo, rispetto alla deliberazione del Senato.

La prima ricostruzione lascerebbe al Senato uno spazio assai angusto per deliberare, ma appare conforme allo schema della fiducia, dove il Governo vuole proprio evitare un voto negativo (non subirlo e rimuoverlo). La seconda ipotesi avrebbe dei caratteri atipici, posto che alla lettura - che dovrebbe essere definitiva - segue l'interruzione dell'*iter* che porterebbe alla promulgazione, senza che l'art. 70, quarto comma, preveda neppure un termine per l'iniziativa del Governo. Tuttavia, solo nell'espressione della volontà del Senato - secondo la seconda ipotesi - il Presidente della Repubblica potrebbe trovare elementi conoscitivi per il suo giudizio di verifica, evitando che esso avvenga - per così dire - *inaudita altera parte*.

L'intero procedimento sembrerebbe comunque presupporre la presentazione di (1) emendamenti, non di disegni di legge e (2) del Governo, non di altri soggetti. In altre parole: solo il Governo può intervenire e solo su testi avviati dal Senato. La "fiducia indiretta" è uno strumento del solo Governo e non per l'iniziativa legislativa (salvo l'uso dei decreti-legge: cfr. infra).

(1) Il testo recita infatti di "modifiche", non di iniziative legislative. Se questa lettura fosse corretta, sembrerebbe quanto meno più difficile per il Governo far approvare un proprio testo in tema di principi fondamentali in un contesto dove il Senato non si sia attivato. In ipotesi però, e ricorrendone i presupposti, il Governo potrebbe ricorrere ad un decreto-legge ed intervenire in sede di conversione: l'uso sistematico di tale meccanismo tuttavia ridurrebbe notevolmente il ruolo dell'azione autonoma del Senato.

(2) Non sembrerebbero sufficienti emendamenti dei deputati: il testo richiede infatti “proprie... modifiche” in riferimento al Governo. Idem il quinto comma che richiede “modifiche proposte dal Governo”.

Il Governo deve comunque investire della questione in primo luogo il Presidente della Repubblica, chiamato a verificare i presupposti per l'attivazione dello speciale procedimento. I presupposti sembrano essenzialmente due:

1. un presupposto soggettivo. Deve essere il Governo (dei membri della Camera si è già detto) ad attivare il procedimento: ciò potrebbe implicare un intervento dal Consiglio dei Ministri;
2. un presupposto oggettivo. Le modifiche richieste dal Governo devono essere essenziali:
 - a. per l'attuazione del programma del Governo votato dalla Camera. La verifica di questa condizione è quindi da riferire anche all'art. 94, primo comma, nel testo novellato, che prevede che la Camera si esprima con un voto sul programma del Governo.
 - b. per la tutela delle finalità (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) di cui all'art. 120, secondo comma. Si tratta delle finalità per cui lo Stato può sostituirsi alle autonomie territoriali nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative;

Il primo caso lega un testo legislativo sui principi fondamentali all'attuazione del programma di Governo: può ben accadere d'altronde che il governo abbia un suo intendimento "forte" in tema di principi fondamentali da indirizzare alle Regioni. Il disegno di revisione vuole conferire al governo uno strumento procedurale per affermare questo suo intendimento anche nei confronti del Senato con il quale il Governo non è legato dal continuum fiducia/scioglimento.

Il secondo caso è meno agevolmente interpretabile: evidentemente il caso prevede che Governo voglia veder approvato - a tutela delle già citate finalità di cui all'art. 120, secondo comma - un testo normativo all'esame del Senato. In altre parole il Governo - via art. 70, quarto comma - verrebbe ad esercitare un (atipico) potere sostitutivo nei confronti del Senato per le medesima finalità per cui l'art. 120 citato prevede un tipico potere sostitutivo nei confronti delle Autonomie, in un contesto - quindi - del tutto diverso.

In altre parole l'intervento governativo che prevale sul Senato è esercitabile “in positivo” (per imporre al Senato, che non lo vuole, un testo che

realizza il programma di governo) ed in “negativo” (per contrastare il Senato che vuole un testo ritenuto lesivo di interessi “unitari” vitali).

Tra le finalità che legittimano l'intervento di prevalenza del Governo ex art. 120 non tutte sono ipotizzabili senza che sorgano questioni interpretative non marginali: il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria sembrerebbe - ad esempio - un'ipotesi atipica (il testo legislativo adottato dal Senato sarebbe incostituzionale); la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è materia bicamerale, e non a "prevalenza Senato".

Va ricordato inoltre che l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Autonomie territoriali ex art. 120, secondo comma è - ex art. 70, terzo comma - materia bicamerale, che richiede quindi una pari ed uguale determinazione di Camera e Senato. La ratio della norma che richiede una legge bicamerale sembra quella di chiedere l'intervento del Senato quando si va a legiferare in via sostitutiva nei confronti di autonomie territoriali.

Potrebbe dunque porsi la domanda come potrebbe la Camera prevalere - tutelando le medesime finalità - sul testo del Senato, quando per l'esercizio di analogo potere nei confronti delle Autonomie territoriali si richiede una pari determinazione dello stesso Senato. Il senso potrebbe essere che si richiede la pari determinazione di Camera e Senato per prevalere sulle Autonomie territoriali, e la pari determinazione di Camera e Governo per prevalere sul Senato. Ciò a tutela delle medesime finalità.

Nell'uno e nell'altro caso non sono espliciti i criteri attraverso cui il Presidente della Repubblica può verificare il rapporto di "essenzialità", evidentemente prescritto perché sia una questione "essenziale" - e non una qualunque altra motivazione - a comportare l'intervento prevalente della Camera nelle materie in cui dovrebbero concorrere solo Senato e Regioni. L'attività di verifica potrebbe essere ritenuta non di mero riscontro formale.

Nel caso riferito al programma, i presupposti costituzionali potrebbero consistere tanto nella valutazione sull'essenzialità, quanto al nesso causale tra modifiche proposte al testo all'esame del Senato ed attuazione del programma.

Nel caso riferito all'atipico potere sostitutivo i presupposti costituzionali potrebbero consistere, oltretutto nella valutazione sull'essenzialità, nell'accertamento delle finalità ex art. 120, secondo comma, e nel nesso causale tra queste e le modifiche proposte al testo all'esame del Senato.

A seguito della verifica dei presupposti, il Presidente della Repubblica - si prevede - “può autorizzare” il Primo ministro ad esporre le proprie motivazioni al Senato federale.

Sembrerebbe dunque trattarsi di una facoltà del Presidente della Repubblica, pur in presenza della verifica dei presupposti, non di un atto dovuto,

anche se il diniego di autorizzazione in caso di verifica positiva potrebbe essere considerata un'evenienza del tutto straordinaria.

Può essere osservato, tuttavia, che ai sensi dell'art. 64, ultimo comma, il Governo – anche al Senato – deve essere sentito ogni volta che lo richiede.

Su questa base, dunque, il contenuto sostanziale dell'autorizzazione presidenziale potrebbe essere ritenuto più rivolto alla Camera – che si vede conferiti poteri che normalmente non le spettano – che non al Governo, già normalmente titolare del potere di effettuare comunicazioni al Senato.

Il Senato, dopo che il Primo Ministro ha esposto le proprie motivazioni, deve decidere entro trenta giorni (verosimilmente dall'esposizione). Il termine vale a costituire una sorta di silenzio-rifiuto. Infatti, passati trenta giorni senza che le modifiche richieste siano accolte dal Senato – oppure se le modifiche sono rigettate - il disegno di legge passa ("è trasmesso": ma non si specifica a cura di chi) alla Camera dei deputati che decide in via definitiva, ma a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sempre sulle modifiche proposte.

Il testo non sembra disciplinare esplicitamente tutti i casi; in particolare:

- l'accoglimento solo parziale – da parte del Senato – delle modifiche proposte dal Governo; se dovesse espandersi l'analogia con la questione di fiducia, non può escludersi che si vada ad escludere questo caso e si preveda un voto unico su tutte le modifiche chieste dal Governo.
- la decisione della Camera con una maggioranza inferiore a quella dei componenti; in questo caso il testo potrebbe passare nuovamente al Senato per la decisione definitiva (valendo quella della Camera come nuova proposta di modifica), oppure assumersi già definitivamente approvato nel testo originario del Senato.

Meno probabile appare l'ipotesi che nessun testo risulti approvato: non quello che il Senato non ha inteso modificare (perché il Governo ha chiesto ed ottenuto l'intervento della Camera), non quello modificato dal Governo (perché la Camera non ha raggiunto la prescritta maggioranza qualificata). L'ipotesi non trova base nel testo anche se non è esclusa e potrebbe significare che il Governo - seppure non può imporre un proprio testo - può almeno bloccare quello sui cui dissente.

Il testo approvato al Senato prevedeva una diversa procedura: esito della fiducia indiretta (non si prevedeva il potere sostitutivo atipico) era la procedura bicamerale in sede di commissione mista paritetica (*cf. par.2.1.3.1*).

Il comma in esame si applica a partire dalla legge di riforma elettorale (art. 53, comma 3, lett.b del testo di revisione - disposizioni transitorie).

2.1.3. Venticinque tipologie di leggi bicamerali (leggi di "genere" e leggi di "specie").

Le leggi bicamerali richiedono il concorso paritario della Camera e del Senato. Consistono di poche categorie di leggi e di diverse singole leggi su materie piuttosto eterogenee tra loro, non tutte previste dall'art. 70, terzo comma. Il loro elenco è notevolmente più ridotto, rispetto a quello definito nel testo del Senato. Tra le voci eliminate vi è quella delle leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21.

Sono qui sotto elencate 25 tipologie di leggi bicamerali. Va tuttavia osservato che sono solo poche le leggi di "genere", vale a dire leggi cui si riserva la disciplina di materie generali; prevalgono di gran lunga le leggi "di specie", vale a dire singole leggi su determinati argomenti, che si esauriscono con l'approvazione della relativa disciplina (e delle successive modifiche). Le previsioni di leggi di "genere" sono in sostanza quattro: livelli essenziali, funzioni fondamentali di enti locali, federalismo fiscale ex art. 119, leggi costituzionali. Le altre appartengono piuttosto alle leggi di specie.

L'art. 70, terzo comma, prevede, quali leggi bicamerali:

1. livelli essenziali sui diritti civili e sociali (lettera m) secondo comma art. 117);
2. funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; (lettera m) secondo comma art. 117);
3. ordinamento della capitale (lettera m) secondo comma art. 117);
4. le materie di cui all'art. 119;
5. l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 120, secondo comma (*potere sostitutivo esercitato con legge; questa previsione va tuttavia raffrontata con quella - art. 70, comma quarto, che consente alla Camera di "prevalere" sul Senato alle condizioni previste;*
6. sistemi di elezione di Camera e Senato federale.

Sono anche di competenza bicamerale anche le espresse riserve di legge "dello Stato" o "della Repubblica": poiché tuttavia il comma in esame le specifica puntualmente, il numero sembra chiuso, ed il riferimento di carattere generale potrebbe essere ritenuto pleonastico; si tratta di:

7. art. 117, comma quinto (norme di procedura sul potere estero delle Regioni e potere sostitutivo in materia);
8. art. 117, comma nono (leggi su accordi interterritoriali esterni delle regioni),

9. art. 118, comma secondo (altre funzioni amministrative a Comuni e Province);
10. art. 118, quinto comma (legge sulle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in tema di immigrazione, ordine pubblico, tutela dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica, grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale)¹⁷.
11. art. 122, primo comma (legge di principi in materia di elezioni regionali);
12. art. 125 (legge sugli organi di giustizia amministrativa di primo grado - oggi TAR)
13. art. 132, secondo comma (distacco di Province e Comuni)
14. art. 133, secondo comma (nuove o diverse Province),

Sono tuttavia bicamerali altre leggi che la Costituzione – in sede diversa dall'art. 70, terzo comma – attribuisce a tale competenza. Così è per:

15. la legge sulle ineleggibilità ed incompatibilità (art. 65);
16. la legge sull'indennità parlamentare (art. 69 primo, *ma - si direbbe - anche secondo comma sulla disciplina del cumulo*);
17. lo stato di guerra (art. 78; v. anche art. 60, comma secondo);
18. l'amnistia e l'indulto;
19. la legge che istituisce le Autorità di vigilanza e garanzia (art. 98 bis);
20. la legge che istituisce la Conferenza Stato-Regioni o altre conferenze (art. 118, terzo comma).
21. la legge sui piccoli comuni associati e sulle comunità montane (art. 118, ultimo comma);
22. la legge bicamerale per disciplinare forme e modalità del coordinamento tra il Senato e le autonomie territoriali (art. 127 ter, primo comma).
23. la legge bicamerale per l'istituzione di Città metropolitane (art. 133, primo comma)
24. la legge bicamerale che stabilisce le modalità ed i tempi per la ripartizione dei beni e delle risorse da trasferire a Regioni ed enti locali (art. 56, comma uno del testo di revisione - disposizioni transitorie).
25. le leggi costituzionali (art. 138).

¹⁷ A parte le materie già "a prevalenza Senato", si segnala la possibilità - altrimenti esclusa - di intervento del Senato in tema di immigrazione ed ordine pubblico. La corrispondente norma nella Costituzione vigente è l'art. 116 terzo comma, che ha una procedura rafforzata e viene soppresso dall'art. 50, comma 1 del testo di revisione.

Possono, inoltre, essere leggi bicamerali anche quelle istitutive di commissioni di inchiesta (*si direbbe, nelle materie bicamerali*) (art. 82, secondo comma).

2.1.3.1. La commissione di conciliazione e la navette.

Il problema del dissenso sul testo tra le due Camere si pone solo per le leggi bicamerali. Nei procedimenti "a prevalenza" di uno dei due rami, infatti, la questione del dissenso è risolta - per definizione, appunto - con la "prevalenza".

In caso di disaccordo sul testo fra le Camere si prevede (art. 70, terzo comma, ultimo periodo) che i due Presidenti d'intesa possano convocare una Commissione, di sessanta membri, trenta deputati e trenta senatori, con il compito di proporre un testo unificato che deve essere poi approvato dal voto finale delle due Assemblee.

Il compito appare a prima lettura più ampio di quello assegnato - dal testo del Senato - al "comitato paritetico" che era ivi previsto: mentre questo doveva limitarsi alle "disposizioni su cui permane il disaccordo", la Commissione, con il testo definito dalla Camera, sembrerebbe poter invece trovare il consenso e "proporre un testo unificato" anche modificando il testo già approvato.

La soluzione, tuttavia, non appare del tutto pacifica: "testo unificato" è un'espressione che ha senso solo a partire da testi diversi (appunto, le parti per le quali non c'è "medesimo testo"); inoltre il "medesimo testo" è già garantito dalla doppia lettura conforme e potrebbe essere ritenuto non modificabile.

Il testo di revisione non sembra prevedere né un regolamento del comitato, né rinvio ai regolamenti delle camere. Per il rinvio sui termini e sulle votazioni alla decisione dei Presidenti delle camere cfr. infra.

All'esame della speciale Commissione - incaricata di proporre un testo unificato secondo un modello che ricorda quello redigente - segue il voto finale (quindi, si direbbe, senza emendamenti) di ciascuno dei due rami del Parlamento.

L'operato dei due presidenti sembra definito in termini di facoltà: in altri termini i presidenti potrebbero anche non convocare la Commissione paritetica.

Non è tuttavia prescritto cosa accadrebbe in tal caso al testo su cui si manifesta il dissenso. E' sostenibile che il sistema - come quello vigente - preveda - o quanto meno non escluda - la navette, e ciò a differenza della soluzione disegnata nel testo del Senato (e della Commissione referente alla Camera) dove la convocazione della Commissione non era disegnata come

facoltà e quindi necessariamente - salvo rinunciare all'approvazione - seguiva la fase della commissione di conciliazione.

Il testo pervenuto al Senato dalla Camera differisce rispetto a quello a suo tempo approvato a Palazzo Madama, anche perché quest'ultimo chiaramente prevedeva che la commissione che era detta "paritetica" fosse non solo necessariamente convocata, ma immediatamente dopo una prima, vana, lettura di ciascuna camera. Il nuovo testo potrebbe legittimare il (facoltativo) ricorso alla commissione anche in fasi successive.

La Commissione è costituita proporzionalmente "rispetto alla composizione delle due Camere".

Il fatto che il testo non opti per la formula "di ciascuna camera" potrebbe indurre a realizzare la proporzione tra i sessanta membri e la somma dei deputati e senatori, più che tra ciascun gruppo di trenta e la composizione di ciascun ramo; la formula tradizionalmente adoperata nella costituzione delle Commissioni bicamerali (non solo di inchiesta) riferisce il criterio della proporzionalità per lo più ai "gruppi parlamentari" (talvolta fissando un minimo consistente nella presenza di almeno un rappresentante per gruppo).

La proporzionalità si dovrebbe esprimere diversamente per una camera eletta con un sistema maggioritario ed una eletta con un sistema – a sua volta – proporzionale.

Come già osservato non ci sono elementi procedurali ulteriori nella disposizione in esame: i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee devono essere stabiliti dai Presidenti delle due Camere. Appare dubbio se con "termini" si debba intendere solo i termini temporali ("la decorrenza dei termini", o invece "termini" in senso ampio ("i termini della questione"): il contesto tecnico-procedurale farebbe propendere per la prima soluzione.

La decisione dei Presidenti appare un potere loro proprio (i Presidenti, si ricorda, agiscono con una certa autonomia anche sulle modalità di controllo del contenuto dei disegni di legge ai fini dell'assegnazione: *cfr. par. 2.2*) che potrebbe assumere carattere di norma generale se la Commissione fosse costituita – anziché di volta in volta – *una tantum*.

Non è infatti specificato se la Commissione di conciliazione sia costituita una tantum o - per così dire - di volta in volta. In astratto entrambe le soluzioni potrebbero essere ritenute possibili, la prima presentando i vantaggi derivanti dalla presenza di un organo permanente e quindi pronto a svolgere le proprie funzioni in caso di convocazione, la seconda di un organo che può essere disegnato sulle specifiche esigenze, e quindi - in ipotesi – composto dai

parlamentari esperti nella materia di cui tratta il disegno di legge il cui testo va definito.

Difficile, infine, immaginare condizioni di partecipazione dei 42 rappresentanti/partecipanti (o di una loro parte) a questa particolare "attività del Senato" nella Commissione bicamerale: essi, d'altronde, partecipano poi alla lettura definitiva in Assemblea,

2.1.4. Materie di rilievo per le autonomie e per le funzioni del Senato che restano “a prevalenza Camera”

Per alcune materie di rilievo per le autonomie e per il Senato, il testo non prevede la legge bicamerale.

In primo luogo potrebbe preliminarmente osservarsi che la legge dello Stato che disciplina - ex art. 57, terzo comma - l'elezione del Senato federale della Repubblica garantendo la rappresentanza territoriale da parte dei senatori non è esplicitamente riportata tra le materie bicamerali. Tuttavia, il sistema di elezione del Senato federale è materia bicamerale.

Resta tuttavia il mancato riferimento dell'art. 70, terzo comma, all'art. 57, terzo comma.

Analogamente può essere osservato che il referendum statale è affidato alla prevalenza della Camera, pur potendo esplicare i suoi effetti anche avverso leggi a prevalenza Senato.

E' espressamente “a prevalenza Camera” la legge sugli enti di autonomia funzionale (art. 118, sesto comma, introdotto dall'articolo 40), tra i quali sono normalmente ricomprese le Camere di commercio.

Il testo approvato alla Camera passa alla competenza esclusiva dello Stato - e quindi alla competenza “a prevalenza Camera” - alcune materie che, nel testo del Senato, vedevano la competenza “paritaria” del Senato federale.

Tra le materie - di rilievo per le autonomie territoriali e per le funzioni del Senato - che, figurando tra le competenze esclusive statali, sono sottoposte al procedimento legislativo "a prevalenza Camera" vi è quella relativa alle *norme generali sulla tutela della salute*, cui corrisponde la scomparsa tra le materie concorrenti della *tutela della salute*, probabilmente dovuta alla nuova competenza regionale esclusiva esplicita.

Ciò allontana il Senato dalle decisioni in materia sanitaria, un tema tra quelli di più radicata dialettica Stato/Regioni.

Alcuni ambiti di rilievo per le autonomie, con il conseguente coinvolgimento del Senato, appaiono distribuite su più materie, con qualche possibilità di sovrapposizione.

- La “perequazione delle risorse finanziarie” è una competenza statale esclusiva, a fronte della “legge sul fondo perequativo” di cui all’art. 119; la legge di bilancio - si ricorda - è “a prevalenza Camera”;
- Il settore dell’istruzione, materia in parte propria anche della nuova competenza esclusiva regionale espressa, evidenzia una differenza tra norme generali (di competenza statale e proceduralmente “a prevalenza camera”) e principi fondamentali (“a prevalenza Senato”, perché propri di materia concorrente). *Se nel vigente regime costituzionale la differenza non era apprezzabile dal punto di vista del procedimento legislativo (che era il medesimo), in quello definito dalla revisione in esame, la differenza dovrà essere compiutamente definita.*
- la promozione *internazionale* del sistema economico e produttivo nazionale (resta la competenza del Senato sui principi fondamentali in materia di commercio estero)
- sicurezza e qualità alimentari (resta la competenza del Senato sui principi fondamentali in materia di alimentazione);
- sicurezza del lavoro (resta la competenza del Senato sui principi fondamentali in materia di tutela del lavoro);
- a seconda che siano di rilievo (“interesse” o “ambito” o “carattere”) “nazionale” o “regionale” sono assegnate a diversa competenza – Camera o Senato - le materie relative a: reti di trasporto e di navigazione; comunicazione; ordinamento sportivo; energia, istituti di credito.

2.2. Iniziativa legislativa e conflitti di competenza tra le camere.

E’ evidente che, nel nuovo procedimento legislativo “tripartito”, diventa fondamentale il contenuto del disegno di legge, che è il parametro per la scelta del tipo di procedimento (e per la prevalenza o meno di una camera).

L’esperienza evidenziata dai primi anni di giurisprudenza costituzionale sul riparto delle materie tra Stato e Regione dimostra non solo la notevole quantità di contenziosi, ma anche la scarsa definibilità di confini precisi, nonostante gli elenchi tassativi, a causa di numerosissimi punti di contatto.

Non sorprende pertanto che un testo costituzionale che introduce un nuovo ed articolato riparto per materie tra Camera e Senato, parallelo a quello tra Stato e Regioni che ha provocato un contenzioso con le caratteristiche sopra accennate, affronti espressamente il problema delle modalità di riparto e di risoluzione di eventuali conflitti.

L'ultimo periodo del comma sesto dell'art. 70 dispone che i Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro, stabiliscono i criteri "generali" secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi.

Tale decisione – che appare conformarsi quasi come una fonte integrativa dei regolamenti e costituire un potere proprio dei Presidenti, che potrebbe ritenersi neppure condiviso con le rispettive Giunte del regolamento (i Presidenti, si ricorda, agiscono con una certa autonomia anche sul comitato di conciliazione dei 60: *cfr. par. 2.1.3.1*) – avviene tuttavia "sulla base" di norme previste dai rispettivi regolamenti.

La decisione, poi, avviene su proposta del comitato composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai Presidenti.

L'art. 53, comma 8 del testo di revisione (disposizioni transitorie), chiarisce che fino alla determinazione dei criteri generali è il Presidente di ciascuna Camera a verificare che un disegno di legge non contenga disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi.

Dunque, sulla base della proposta del comitato, i Presidenti stabiliscono d'intesa norme generali – sostanzialmente – sull'irricevibilità dei testi per materia. In questo contesto si esercita l'iniziativa legislativa.

L'art. 71, primo comma (novellato dall'articolo 15) conferma il testo approvato al Senato disponendo, al riguardo, che senatori e deputati esercitano la loro iniziativa legislativa solo sulle rispettive competenze (neppure le camere hanno iniziativa legislativa una nei confronti dell'altra). Diversa la situazione del Governo, che potrà introdurre disegni di legge presso entrambe le Camere, sulla base della materia.

Poiché i confini delle materie possono essere labili, anche per l'affinità di talune materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente, sono possibili questioni di competenza in ordine all'esercizio della funzione legislativa.

Le modalità per sollevare queste questioni – prevede il comma sesto dell'art. 70 - sono affidate alle norme dei rispettivi regolamenti.

Non vi sono indicazioni esplicite se le questioni di competenza debbano essere preventive (sollevate prima dell'approvazione finale) o successive: al riguardo vi è solo la riserva di regolamento. La questione potrebbe avere rilievo sul rapporto tra questione di competenza ed eventuale giudizio di costituzionalità per vizi di procedura.

Lo stesso sesto comma affida poi all'intesa dei Presidenti del Senato federale della Repubblica e della Camera dei deputati la decisione su tali questioni di competenza tra le due Camere.

I Presidenti hanno anche un'altra possibilità, potendo deferire la decisione allo stesso comitato paritetico competente per la proposta sui criteri generali relativi ai contenuti dei disegni di legge.

La decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile "in alcuna sede".

Il punto dell'insindacabilità è assai delicato per le conseguenze che l'esatta definizione del suo ambito ha con il rapporto tra decisione sulla questione di competenza ed eventuale sollevazione di un giudizio di costituzionalità per vizi di procedura.

Mentre il testo del Senato recitava "non è sindacabile in alcuna sede legislativa", quest'ultimo aggettivo è stato espunto dalla Camera, con la possibile conseguenza che si sia inteso precludere un giudizio di costituzionalità sulla legge che si assume approvata con procedura non corretta quando vi sia già stata una decisione dei Presidenti su una identica questione di competenza.

La questione ha delicatissimi profili giuridici: di profilo minore (un effetto pratico potrebbe essere quello di indurre a non sollevare questione di competenza – per non provocare l'insindacabile decisione copresidenziale – ed instaurare direttamente il giudizio di costituzionalità), di profilo teorico (i limiti stessi della revisione costituzionale), di profilo maggiore (gli stessi limiti alla revisione costituzionale, anche alla luce della portata dell'abrogazione parziale implicita tra norme di pari rango costituzionale), di profilo pratico (il testo legislativo normalmente muta nel corso dell'iter, e potrebbe divenire non agevole stabilire quale sia il grado di copertura di una codecisione presidenziale sulla competenza quando il testo sia successivamente mutato).

2.3 Il procedimento legislativo: altri aspetti (articoli 71 e 72).

L'iniziativa legislativa (art. 71, novellato dall'art.15) ed il procedimento di esame (art. 72, novellato dall'art.16) restano sostanzialmente confermati nel testo approvato al Senato che – a sua volta – non porta fondamentali modifiche al testo vigente. La parte principale delle modifiche consiste nel riferire le varie fasi dell'*iter* – in ciascuna camera – alle materie di competenza.

Per quanto riguarda la promulgazione (art. 73, novellato dall'art. 17, comma 1) ed il rinvio presidenziale (art. 74, novellato dall'art. 17, comma 2), si

tratta di novità introdotte alla Camera, non presenti nel testo del Senato. Anche in questo caso si chiarisce che la dichiarazione di urgenza per la promulgazione e la riapprovazione della legge rinviata si riferisce - per ciascuna camera e quindi anche per il Senato – alle materie di competenza.

L'art. 72, secondo comma (novellato dall'art. 15) – per entrambe le Camere e dunque anche per il Senato – rinvia al Regolamento per conferire termini certi all'avvio dei disegni di legge di iniziativa popolare. Si tratta di una innovazione apportata alla Camera e non presente nel testo del Senato.

L'art. 72, terzo comma (novellato dall'art. 15) – per entrambe le Camere e dunque anche per il Senato – sostanzialmente consente l'approvazione in Connessione in sede deliberante solo per i disegni di legge bicamerali (e la esclude quindi per quelli non bicamerali). Fanno eccezione (art. 72, quarto comma, novellato dall'art. 15) i disegni di legge in materia costituzionale, elettorale e di delegazione che sono – come nel sistema vigente - necessariamente adottati con il procedimento ordinario (commissione referente + aula).

L'art. 72, quinto comma (novellato dall'art. 15) è stato introdotto *ex novo* alla Camera e rinvia al regolamento la previsione di norme per l'iscrizione – su richiesta del Governo - all'ordine del giorno e per la votazione, in tempi certi, dei disegni di legge del Governo. Solo per la Camera si prevede che il Governo possa chiedere che, decorso il termine, si proceda alle votazioni.

Altro rinvio è fatto per le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate (per quanto riguarda il Senato) dalle minoranze, determinandone i tempi di esame.

L'art. 72, sesto comma (novellato dall'art. 15) rinvia al regolamento del Senato:

- l'organizzazione del lavoro in Commissioni (non compare più il riferimento all'art. 117, comma ottavo, che è stato anche letto come riferimento a commissioni comuni interregionali);
- la disciplina del procedimento con cui il Senato, ex art. 126, rende il parere sul decreto presidenziale di scioglimento dei consigli regionali per ragioni non politiche e per la rimozione del Presidente di Giunta. Oggi il parere è espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che resta soppressa nel testo di riforma. La disposizione è sostanzialmente ripetuta nell'art. 126, primo comma.

L'art. 72, ultimo comma (novellato dall'art.15) rinvia al regolamento di entrambe le Camere - e dunque anche del Senato – la definizione dei termini entro i quali sono posti all'ordine del giorno i disegni di legge adottati dalle Regioni; non si richiede più – come nel testo del Senato – che le proposte delle

Regioni siano state fatte in coordinamento tra loro, divenendo questa circostanza solo un titolo di priorità.

2.4 Leggi-delega e decreti-legge in materia di principi fondamentali.

Le modifiche apportate al testo degli articoli 76 e 77 non erano presenti nel testo approvato dal Senato e sono state introdotte dalla Camera. Come già esaminato nel paragrafo precedente, esse per lo più introducono specifici riferimenti alla competenza di ciascuna camera.

Che decreti legge possano effettivamente intervenire in tutti gli ambiti in cui l'art. 70 ripartisce l'esercizio della funzione legislativa, o se invece alcuni ambiti siano preclusi (con particolare riguardo all'ambito dei principi fondamentali) è questione già risolta dall'art. 70 che, a proposito delle leggi "a prevalenza di una camera", esplicitamente prevede la possibilità di decreti-legge.

Per le leggi di delega (con i conseguenti decreti legislativi delegati) non risultano elementi espliciti che precludano analoga conclusione.

Si radica perciò il convincimento che siano possibili sia la legge di delega – a prevalenza Senato - per sancire principi fondamentali, sia il decreto-legge – da convertire con legge a prevalenza Senato – sui principi fondamentali stessi.

E' ragionevole ritenere che se si avranno o meno decreti-legge del governo o leggi-delega del Senato in materia di principi fondamentali, dipenderà consistentemente dall'omogeneità politica o meno tra maggioranza al Senato e Governo.

Tuttavia – per i decreti-legge – si dovrebbe aprire per il Governo la possibilità di adire lo speciale procedimento della "fiducia indiretta", di cui all'art. 70, quarto comma (cfr. par. 2.1.2.1.)

Le modifiche all'art. 77, primo comma (art. 77, primo comma, novellato dall'art. 17, terzo comma) prevedono che il Governo possa emanare decreti legislativi solo mediante delega concessa dalle Camere, secondo le rispettive competenze, che vengono individuate con riferimento all'intero articolo 70, non solo ad alcuni suoi commi.

Analogamente le modifiche all'art. 77, secondo comma e terzo comma (novellati rispettivamente dall'art. 17, quarto e quinto comma) riferiscono ancora una volta all'intero articolo 70 tra l'altro sia l'obbligo del governo di presentare alle Camere competenti il disegno di legge di conversione dei decreti-legge adottati, sia il potere alle Camere competenti di regolare con legge i rapporti venuti in essere, in caso di non conversione.

Il secondo comma aggiunto (con l'art. 18) dalla Camera all'art. 76 costituzionalizza – infine - il parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi.

2.5 Stato di guerra; leggi di amnistia ed indulto; leggi ratifica di trattati internazionali, leggi di bilancio (articoli 78 - 81).

L'articolo 78 secondo cui le Camere - entrambe - deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari, resta intatto nella revisione in esame, lasciando questa materia una materia bicamerale.

Idem per quanto - con testo immutato - dispone l'articolo 79 in tema di amnistia ed indulto, materie che richiedono dunque una legge bicamerale.

Le modifiche apportate dalla Camera al testo del Senato hanno reso "a prevalenza Camera" le leggi di ratifica (art. 80 novellato dall'art. 19) e le leggi di approvazione di bilancio e consultivo (art. 81 novellato dall'art. 20).

Non emergono disposizioni esplicite relative al tipo di procedimento applicabile alla legge finanziaria.

2.6. Le Commissioni di inchiesta del solo Senato senza i poteri dell'A.G.

Il testo del Senato aveva limitato alla commissione di inchiesta istituita con legge bicamerale i poteri dell'autorità giudiziaria. Le modifiche apportate alla Camera (art. 82, secondo comma, novellato dall'art. 21) hanno esteso tali prerogative anche alle Commissioni di inchiesta istituite con deliberazione della sola Camera.

Solo le Commissioni di inchiesta monocamerale al Senato procederanno alle indagini senza i poteri dell'autorità giudiziaria.

La attività di inchiesta deliberata dal Senato non sembra differire profondamente da quella una commissione in sede di indagine conoscitiva, neppure nel caso in cui oggetto dell'inchiesta siano non comportamenti del Governo, con il quale non è legato da rapporti di fiducia, ma di una Regione.

Su quali materie - e con quali procedure - ciascuna delle Camere può istituire Commissioni d'inchiesta non è materia trattata nell'art. 82 novellato. Nell'art. 98 bis, invece, si chiarisce che è necessaria una legge bicamerale per istituire un'*Authority* in materia a prevalenza Camera.

E' invece impregiudicato nel testo dell'art. 82 se una camera possa istituire una commissione d'inchiesta in una materia dell'altra camera.

La risposta al quesito dovrebbe considerare la soluzione data al più generale potere ispettivo delle camere, se di carattere generale, o se correlato alla competenza legislativa.

3. TITOLO II E III: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ED IL GOVERNO

3.1. I rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Senato.

La figura del Presidente della Repubblica non ha moltissimi punti di contatto con il Senato federale della Repubblica.

L'Assemblea della Repubblica, che - ai sensi dell'art. 83, novellato dall'art. 22 - elegge l'Alto magistrato, è costituita - tra l'altro - dai componenti delle due camere e da una serie di esponenti delle autonomie territoriali, tra i quali i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ed è presieduta dal Presidente della Camera.

Degli 89 delegati si è già detto al par. 1.1. comparandoli ai 42 rappresentanti che "partecipano all'attività del Senato" ex art. 57, ultimo comma, novellato. Va qui ribadito ciò che è stato già osservato in quel paragrafo, vale a dire che i 42 rappresentanti non partecipano all'attività "dell'Assemblea della Repubblica", perchè di essa fan parte solo i "componenti" del Senato.

Sui profili generali delle fattispecie di integrazione del Senato - in particolare per le nomine - cfr. anche cap. 4.

Rimane - con alcune modifiche formali - la vigente disposizione dell'art. 86, in base alla quale le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato federale della Repubblica.

Si rinvia al par. 1.6. per quanto concerne la possibilità che il Presidente del Senato possa cessare di carica - per le vicende interne del Consiglio della Regione di elezione - anche durante l'esercizio delle funzioni vicarie del Presidente della Repubblica.

E' il Presidente della Repubblica (art. 87, comma primo, novellato dall'art. 26) ad indire - tra l'altro - le elezioni dei senatori (fissa invece la prima riunione della sola Camera, perché per il Senato, divenuto organo continuo, la nozione stessa di "prima riunione" perde di significato).

Il Presidente del Senato - come quello della Camera - viene sentito dal Presidente della Repubblica quando questo nomina, nei casi indicati dalla legge, i presidenti delle Autorità indipendenti e il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 87, sesto comma, novellato dall'art. 23).

Il Vice Presidente del C.S.M. viene nominato dal Presidente della Repubblica tra i membri nominati dalle Camere, e quindi anche dal Senato (*cf.* art. 87, nono comma, novellato dall'art. 23, ed art. 36, comma 2 del testo di revisione).

Il Presidente della Repubblica autorizza (art. 87, ultimo comma, novellato dall'art. 26) la dichiarazione del Primo ministro al Senato federale della Repubblica che apre il procedimento che si è chiamato "fiducia indiretta" o "potere sostitutivo atipico", dopo averne verificato la sussistenza dei presupposti.

All'art. 70, quarto e quinto comma, si disciplina il procedimento attraverso il quale il Governo fa prevalere la propria volontà – attraverso la deliberazione della maggioranza della Camera – rispetto a quella del Senato nelle materie affidate a questo in prima lettura (cf. par. 2.1.2.1)

Della norma nell'autorizzazione presidenziale si è già osservata la singolarità, alla luce dell'art. 64, ultimo comma, alla luce del quale il Governo – anche al Senato – deve essere sentito ogni volta che lo richiede. Il contenuto sostanziale dell'autorizzazione presidenziale sembra in realtà più rivolto alla Camera – che si vede conferiti poteri che normalmente non le spettano – che non al Governo, già normalmente titolare del potere di effettuare comunicazioni al Senato.

L'art. 90 resta intatto nel testo di revisione, per cui il Senato va a comporre il Parlamento in seduta comune, competente sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica.

Le modifiche per lo più formali apportate dall'art. 29 del testo di revisione all'art. 91 della Costituzione fanno poi sì che il Senato, andando a comporre l'Assemblea della Repubblica, sia competente a ricevere il giuramento del Presidente della Repubblica.

3.2 I rapporti Governo - Senato: il sindacato ispettivo.

Come è noto, la novità di maggior rilievo nel rapporto tra il Senato ed il Governo era già presente nel testo approvato al Senato e caratterizzava la revisione stessa: la modifica del vigente art. 94, nel senso di escludere ogni rapporto di fiducia tra Senato e Governo e, correlativamente, la possibilità di scioglimento.

Già l'art. 94, nel testo novellato dall'art. 32, fissa geneticamente l'individuazione del Primo Ministro (e, quindi, del Governo) in riferimento all'elezione della sola Camera dei deputati.

Il comma primo dell'art. 94 prevede che il Primo ministro illustri il programma di legislatura e la composizione del Governo ad entrambe le Camere, e quindi anche al Senato, ma solo la Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma (art. 94, primo comma, novellato dall'art. 32)

Può essere incidentalmente notato come siano limitatissimi i riferimenti del testo di revisione costituzionale riguardo all'ambito materiale del rapporto Senato – Governo al di fuori delle funzioni legislative.

Non è espressamente sancito – in particolare – se il sindacato ispettivo del Senato possa esercitarsi o meno anche su materie esterne a quelle concorrenti, su cui il Senato è competente in prima lettura.

La risposta al quesito dovrebbe considerare la soluzione data al più generale potere ispettivo delle camere, se spettante in via generale, o se spettante solo in quanto correlato alla competenza legislativa primaria.

L'esposizione del programma governativo anche al Senato non appare di per sé argomento decisivo per sciogliere in positivo il quesito sopra posto. L'esposizione, infatti, è già giustificata dal potere del Governo di “prevalere” sul Senato con il procedimento di “fiducia indiretta” (cfr. par. 2.1.2.1), legata appunto al programma di governo.

Si è già osservato poi come il testo dell'art. 82 non precisi se una camera possa istituire una commissione d'inchiesta in una materia spettante alla competenza prevalente dell'altra camera.

Tuttavia va osservato che il Senato pur sempre si esprime o ha modo di esprimersi – seppure in modo non prevalente – su tutte le materie, anche quelle di competenza esclusiva dello Stato a “prevalenza Camera”.

Quindi, non sembrerebbe poter agevolmente prevalere un'opinione per cui il Senato non avrebbe titolo ad esercitare mezzi di sindacato ispettivo in quelle materie. Certamente il Senato non potrebbe avviare conseguentemente procedimenti di imputazione di responsabilità politica, finalizzata alla rimozione del Governo.

L'art. 96 – in un testo simile a quello vigente ed identico a quello definito al Senato – prevede che il Primo ministro e i Ministri, anche se cessati dalla carica, siano sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato federale della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale (art. 96, novellato dall'art. 34).

3.3. Le Authorities.

E' con legge bicamerale – che dunque coinvolge pienamente il Senato - che vengono istituite le cosiddette “Autorità di garanzia e vigilanza” nelle materie

di competenza esclusiva dello Stato, e quindi affidate in via prevalente alla Camera dal punto di vista legislativo.

E' già stato notato in precedenza che la Camera, pertanto, può prevalere con il proprio testo nelle materie esclusivamente statali, ma non istituire *authorities* nelle stesse materie, senza il consenso del Senato.

Le Autorità riferiscono ad entrambe le Camere – e dunque anche al Senato – sui risultati delle attività svolte .

Si è già detto come il Presidente del Senato – come quello della Camera – sia sentito dal Presidente della Repubblica quando questo nomina, nei casi indicati dalla legge, i presidenti delle Autorità indipendenti e il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 87, terzo comma, novellato dall'art. 26).

3.4. Corte dei Conti e controllo contabile.

Ai sensi dell'immutato art. 100, secondo comma, la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere (e quindi anche al Senato) sul risultato del riscontro eseguito nelle materie contabili ad essa affidate.

Va osservato peraltro che l'art. 81 nel testo novellato fa della legge di bilancio una legge "a prevalenza Camera".

4. I POTERI DI NOMINA E L'INTEGRAZIONE DEL SENATO

Il testo definito alla Camera ha dimezzato la quota di componenti del C.S.M. e della Corte costituzionale che il Senato federale avrebbe dovuto eleggere, secondo il testo approvato a Palazzo Madama, assegnando l'altra metà alla Camera stessa.

Ai sensi dell'art. 104, quarto comma, nel testo modificato dalla Camera (novella di cui all'art. 36), i componenti non di diritto del C.S.M. sono eletti:

- per due terzi dai magistrati;
- per un sesto dalla Camera dei deputati;
- per un sesto dal Senato federale della Repubblica (non figurano i presidenti di Giunta regionale).

Il testo approvato al Senato non prevedeva la quota eletta dalla Camera e tutta la quota di spettanza parlamentare, pari ad un terzo, era eletta dal Senato, integrato con i Presidenti di Giunta regionale.

Il Vice Presidente del C.S.M. viene nominato dal Presidente della Repubblica tra i membri nominati dalle Camere, e quindi anche dal Senato (*cf.* art. 87, nono comma, novellato dall'art. 23, ed art. 36, comma 2 del testo di revisione).

Ai sensi dell'art. 135, primo comma, nel testo modificato dalla Camera (art. 104, quarto comma, novellato dall'art. 51), i 15 giudici della Corte costituzionale sono nominati:

- quattro dal Presidente della Repubblica;
- quattro dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative;
- tre dalla Camera dei deputati;
- quattro dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (questi ultimi non figurano – *cf. supra* – nella nomina dei membri del C.S.M.)

Il testo approvato al Senato non prevedeva la quota eletta dalla Camera e sette giudici erano nominati dal Senato federale della Repubblica, pure integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Si è già detto come il Presidente del Senato – come quello della Camera – sia sentito dal Presidente della Repubblica quando questo nomina, nei casi indicati dalla legge, i presidenti delle Autorità indipendenti e il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 87, terzo comma, novellato dall'art. 26).

Una riflessione sulle varie fattispecie di integrazione del Senato può essere compiuta in questa sede, con rinvio ai paragrafi dove si tratta della relativa normativa.

Le fattispecie rilevanti sono tre :

1. L'attività del Senato nel suo complesso: partecipano, senza diritto di voto, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. All'inizio di ogni legislatura regionale, ciascun Consiglio regionale elegge un rappresentante tra i propri componenti e ciascun Consiglio delle autonomie locali elegge un rappresentante tra i sindaci, presidenti di Provincia o Città metropolitana della Regione. Per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol i Consigli delle Province autonome e i rispettivi Consigli delle autonomie locali eleggono ciascuno un proprio rappresentante.
2. L'elezione del Presidente della Repubblica ad opera dell'Assemblea della Repubblica: essa è costituita – oltre che dai componenti delle due Camere - dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dai delegati eletti dai Consigli regionali. Ciascun Consiglio regionale, elegge due delegati. Per il Trentino-Alto Adige/Südtirol ciascun Consiglio provinciale elegge un delegato. La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha un solo delegato. Ciascun Consiglio regionale elegge altresì un numero ulteriore di delegati in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione.
3. L'elezione di quattro giudici costituzionali ad opera del Senato, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.
4. L'elezione di un terzo dei membri non di diritto del C.S.M., senza partecipazione di rappresentanti delle Autonomie.

Si è già osservato (parr 3.1 e 1.1.) che la nomina del Presidente della Repubblica avviene ad opera di un altro organo (l'Assemblea della Repubblica), di cui entrano a far parte solo i componenti del Senato: ciò sembra escludere la presenza dei 42 rappresentanti/partecipanti alle attività del Senato. Per quanto riguarda le altre nomine, si richiama quanto già osservato sul fatto che, essendo comunque "attività del Senato" i 42 rappresentanti/partecipanti dovrebbero poter partecipare, ma - trattandosi di attività di seggio elettorale - la partecipazione si ridurrebbe alla mera presenza, escludendo la prassi i dibattiti in sede di seggi elettorale.

5. LE MODIFICHE AL TITOLO V: IL SENATO NEL RAPPORTO CON LE AUTONOMIE

Anche per quanto riguarda le modifiche al Titolo V, sono qui prese in considerazione solo le parti che riguardano entrambe le Camere o solo il Senato federale.

5.1. Funzioni amministrative e legislative nel Titolo V: aspetti di rilievo per il Senato

L' art. 114 primo comma, novellato dall'art. 37, chiama tutte le componenti della Repubblica - Stato ed Autonomie territoriali - ad esercitare "*le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà*". Si tratta di una modifica introdotta alla Camera, non presente nel testo del Senato.

Nella misura in cui si tratti anche di funzioni legislative, dovrebbero essere stati così introdotti nuovi limiti alla funzione legislativa, esercitata tanto dalla Camera come dal Senato, limiti la cui natura tipicamente attiene al rapporto tra diversi livelli territoriali. Gli effetti di questi "limiti" non sembrano avere effetti diversi da quelli espressamente previsti dall'art. 117, primo comma.

L' art. 114 terzo comma, novellato dall'art. 37, è stato anch'esso modificato alla Camera, rispetto al testo del Senato, ma non in termini sostanziali. Tratta dello *status* di Roma capitale: per quanto riguarda il Senato si rinvia al par. 2.1.3., essendo l'ordinamento di Roma capitale materia di competenza esclusiva dello Stato, ma di competenza bicamerale.

Gli statuti speciali, seppure con la nuova procedura introdotta dal nuovo testo dell'art. 116, novellato dall'art. 38, restano leggi costituzionali e come tali affidate alla competenza bicamerale.

Le modifiche all'art. 117, modificando la ripartizione di materie tra competenza esclusiva dello Stato e competenza concorrente, modificano indirettamente anche le competenze di Camera e Senato. Sul punto si rinvia a quanto riportato nel capitolo 2. Viene confermata la rimozione – già operata dal testo del Senato - del riferimento agli "obblighi internazionali" dai limiti all'esercizio della funzione legislativa. Si ricorda l'ipotesi - sopra formulata - che siano stati introdotti nuovi limiti alla funzione legislativa dall'art. 114 nel nuovo testo.

Resta confermata la modifica introdotta dal Senato all'art. 117, ottavo comma, che esplicita la possibilità di istituire organi interregionali di tipo solo

amministrativo, che - nel testo del Senato - si riflettevano sull'organizzazione degli organi del Senato stesso (*cf.* art. 72, sesto comma, nel testo del Senato), un aspetto che è stato espunto nel testo della Camera (*cf.* *par.* 2.3.).

Le modifiche all'art. 118 rinviano alla legge per alcuni momenti di rilievo nei rapporti Stato – autonomie territoriali. Si tratta in genere di leggi bicamerali, tranne un caso:

- si rinvia (art. 118, terzo comma, novellato dall'art. 40) ad una legge bicamerale ex art. 70, comma secondo – e quindi con l'intervento paritario del Senato – l'istituzione della conferenza Stato-Regioni e di altre Conferenze: realizzazione della leale collaborazione ed accordi ed intese sono i compiti della Conferenza.

L'art. 127-ter , introdotto dall'art. 47, si riferisce alle “competenze amministrative delle Conferenze”: sul punto si è dibattuto a proposito dell'ipotetico rilievo che tale riferimento avrebbe sulle funzioni legislative del Senato (cfr. infra).

- si rinvia (art. 118 quinto comma, novellato dall'art. 40): ad una legge bicamerale, ex art. 70, comma secondo, le forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico, tutela dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica, reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.
- si rinvia (art. 118, sesto comma, novellato dall'art. 40) ad una legge a prevalenza Camera la disciplina degli enti di autonomia funzionale, tra i quali sono normalmente ricomprese le Camere di commercio.
- si rinvia (art. 118, settimo comma, novellato dall'art. 40) ad una legge bicamerale la promozione dell'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane, attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni.

La competenza bicamerale in materia si raccorda con quella in tema di funzioni fondamentali degli enti locali, di competenza esclusiva statale, ma assegnata alla legge bicamerale.

L'art. 119 sul federalismo fiscale - come è noto - è rimasto immutato rispetto al testo vigente. Il testo di revisione in esame, così come approvato dalla Camera, assegna la materia alla competenza bicamerale (art. 70, terzo comma). In materia rilevano, tuttavia, anche gli articoli 56 e 57 del testo di revisione, nel capo delle norme transitorie (*cf.* *cap.* 6).

L'art. 127-bis - introdotto alla Camera dall'art. 46 del testo di revisione - rimette ad una legge costituzionale - e quindi bicamerale - le forme per il ricorso alla Corte costituzionale di Comuni, province e città metropolitane.

Il nuovo primo comma dell'art. 133 - introdotto alla Camera dall'art. 49 del testo di revisione - rimette ad una legge bicamerale, con procedura rafforzata che coinvolge le autonomie territoriali, l'istituzione di Città metropolitane.

5.2. Il potere sostitutivo "legislativo".

L'art. 120, secondo comma, in tema di potere sostitutivo, è stato profondamente modificato dall'art. 41 rispetto al testo del Senato.

In primo luogo non si prevede più la legge bicamerale di principi - che era stata detta anche "antipatico" - con cui lo Stato assicurava il rispetto di principi di carattere essenziale ed unitario.

Titolare del potere sostitutivo non è più il Governo, ma lo Stato ed è esplicito che oggetto del potere sostitutivo sono le funzioni non solo amministrative (ciò era piuttosto pacifico, ed ora è esplicito nel riferimento all'art. 118), ma anche legislative (per il riferimento all'art. 117).

Le finalità che legittimano l'intervento sostitutivo restano quelle stesse vigenti.

La previsione in esame va anche raccordata con altre due previsioni:

1. l'art. 70, terzo comma, che, prevedendo una legge bicamerale per l'esercizio del potere sostitutivo, coinvolge la "camera delle autonomie", evidentemente a tutela dell'autonomia della funzione legislativa regionale.
2. l'art. 70, quarto comma (*cfr. par. 2.1.2.1*), che consente al Governo di prevalere - via Camera - sulle leggi "a prevalenza Senato" esattamente per le stesse finalità che legittimano l'intervento sostitutivo dello Stato sulle Regioni, incluse le leggi regionali.

La nuova formulazione dell'articolo 120 sembrerebbe dunque rendere possibile che una legge statale possa sostituire anche una legge regionale, senza distinguere tra materie affidate alla competenza regionale concorrente o esclusiva. Un elemento di conferma è la stessa previsione dell'art. 70, terzo comma, che prevede esplicitamente una legge (bicamerale) per l'esercizio del potere sostitutivo.

Inoltre non sembra possibile all'asse Governo/Camera prevalere sull'eventuale diniego del Senato. Questa conclusione si radica nell'art. 72, quinto comma, che sembra escludere l'ipotesi di "prevalenza" del Governo sul Senato per le leggi bicamerali, e ciò nonostante il riferimento – all'art. 120, secondo comma – dell'art. 70, quarto comma.

In altri termini, lo speciale "potere sostitutivo atipico" (cfr. par. 2.1.2.1) pare poter essere esercitato dal Governo solo per prevalere su una legge "a prevalenza Senato" (principi fondamentali) non per prevalere (via legge bicamerale, "forzando" il Senato) su una legge regionale.

Il Senato è quindi cotitolare necessario del potere di intervento sostitutivo quando è esercitato con legge statale, ed il potere sostitutivo sembra fuori dell'area di prevalenza del Governo.

Non ci sono elementi testuali diretti per escludere l'intervento sostitutivo dello Stato su leggi regionali anche con mezzi non legislativi, ma la lettera dell'art. 70, terzo comma, e valutazioni sistemiche porterebbero ad escludere tale possibilità.

Il potere sostitutivo sulle leggi regionali ha dei punti di intersezione funzionale con il potere di annullamento di leggi regionali, di cui all'art. 127 (cfr. par. 5.4.), esercitato dal Parlamento in seduta comune.

5.3. Lo scioglimento "non politico" dei consigli regionali.

Gli articoli da 121 a 126 - sulla forma di governo regionale - non vedono il coinvolgimento del Senato federale, anche se è stato in precedenza già osservato come la durata in carica dei Consigli regionali (e quindi la loro maggiore o minore stabilità) determini i termini di durata in carica dei senatori.

Riguarda invece direttamente il Senato l'art. 126, primo comma, novellato dall'art. 44, che peraltro ribadisce una norma già contenuta nell'art. 72, settimo comma novellato, vale a dire il parere del Senato nel suo complesso sul decreto presidenziale che – sulla base dell'inalterato testo vigente – dispone lo scioglimento dei consigli regionali per ragioni non politiche o la rimozione del Presidente dei Giunta.

Oggi il parere è espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che viene dunque soppressa, come già nel testo del Senato. La soppressione decorre dalla legislatura successiva a quella di entrata in vigore (2011, secondo l'ipotesi ritenuta più probabili e *cfr. par. 6.2*).

5.4. L'annullamento delle leggi regionali: l'"interesse nazionale" dal Senato al Parlamento in seduta comune.

L'art. 127 tratta del procedimento di annullamento delle leggi regionali per pregiudizio all'interesse nazionale, procedimento che cambia rispetto a quello definito al Senato, anche perché non è più il Senato federale l'organo parlamentare competente, ma il Parlamento in seduta comune. La decisione finale resta affidato al Presidente della Repubblica, che peraltro, a differenza del testo approvato a Palazzo Madama, pare tenuto a emanare il decreto di annullamento.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 63, secondo comma, è il Presidente della Camera a presiedere il Parlamento in seduta comune.

Anche in questo caso si pone il problema – trattato nel cap. 4 – della partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali che, ai sensi dell'art. 57, sesto comma, partecipano alle attività del Senato federale.

Come già osservato, l'attività in questione è del Parlamento in seduta comune, non del Senato, e le convocazioni sono effettuate dal Presidente della Camera. D'altra parte potrebbe essere rilevato che, il Senato, e non i suoi "componenti" come nel caso dell'Assemblea della Repubblica, è parte del Parlamento in seduta comune, ciò che potrebbe rendere possibile un'eventuale coinvolgimento dei 42 partecipanti.

La disposizione di cui all'art. 127 in esame, l'annullamento delle leggi regionali, evidenzia dei raccordi con quella di cui all'art. 120, la sostituzione di leggi regionali.

Ci si limita qui ad osservare che ci sono due strumenti a disposizione dello Stato per intervenire su una legge regionale:

- 1. la sostituzione, con legge bicamerale adottata con i normali quorum, se ricorrono le finalità di unità giuridica o economica (o le altre) che la consentono ex art. 120:*
- 2. l'annullamento ex art. 127, con deliberazione del Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei componenti, se ricorre il pregiudizio all'interesse nazionale (il D.P.R. è l'atto conseguentemente emanato).*

6. VERSO IL SENATO FEDERALE: LA NORMA TRANSITORIA

6.1. Un'entrata in vigore variabile ed a più stadi.

Il calendario di entrata in vigore della riforma costituzionale, per quanto riguarda il Senato federale (ma anche per il resto della revisione), è estremamente articolato e complesso. Fulcro delle disposizioni degli articoli da 53¹⁸ (che conta in particolare 18 commi) a 57 è la data di entrata in vigore della legge di revisione che, a sua volta, è solo il *dies a quo* incominciano a decorrere altri termini.

Ovviamente la data di entrata in vigore non è un termine che è oggi possibile fissare precisamente nel tempo. Ci sono comunque tre fasi fino all'entrata in vigore completa della revisione.

1. la prima fase è quella della legislatura di entrata in vigore (art. 53, comma 1). Vi sono solo alcune novità: quelle di maggior rilievo riguardano il Titolo V, e segnatamente la “*devolution*”, il nuovo potere sostitutivo ed il procedimento relativo all'interesse nazionale. Salvo queste e poche altre novità, la legislatura si svolge come quella in corso. Il Senato è quello “della Repubblica”, dà la fiducia e può essere sciolto.
2. la fase “intermedia” corre nella legislatura successiva a quella precedente (art. 53, comma 2, primo periodo). Entra in vigore la gran parte delle disposizioni della riforma. E' eletto il Senato federale, ma a 315 senatori, e contestualmente all'elezione della Camera. Il Senato federale dura cinque anni fissi e non dà la fiducia al Governo. Il procedimento legislativo è tripartito.
3. Nella terza fase “finale” (cinque anni dopo la legislatura precedente) entra in vigore tutta la riforma (art. 53, comma 2, secondo periodo): si elegge il Senato federale a 252 senatori, contestualmente all'elezione dei consigli regionali, dalla cui durata dipende la durata in carica dei senatori della relativa Regione.

6.2. Due ipotesi (più una) sul primo Senato federale: 2006, 2011 (o un anno intermedio?)

Per stabilire dunque la data di applicazione del complesso della revisione serve definire la legislatura durante la quale la revisione stessa entra in vigore. Due le ipotesi possibili: questa legislatura o la prossima. I tempi dipendono non

¹⁸ Numerazione riferita al testo di riforma, non alla Costituzione, non trattandosi di articoli di novella.

solo, ovviamente, da quelli necessari a completare l'approvazione parlamentare, ma anche da quelli – eventualmente necessari – per celebrare il referendum.

Come è noto - ed è un'ipotesi che è parte del dibattito politico sulla revisione - alle condizioni previste dall'art. 138 della Costituzione, la legge costituzionale può essere sottoposta a referendum (detto anche "confermativo" o "costituzionale"), come è avvenuto per la riforma del Titolo V nel 2001.

Le vicende di quel *referendum* - e di quella entrata in vigore - evidenziano che può trascorrere un periodo considerevole dal momento di approvazione definitiva da parte del Parlamento fino all'effettuazione del referendum e quindi fino all'entrata in vigore.

Può essere ricordato che il referendum del 2001 è stato il primo e l'ultimo del tipo previsto dall'art. 138 Cost. Il referendum si svolse nella legislatura successiva (la XIV, quella in corso) a quella di approvazione (che avvenne a ridosso della scadenza della XIII legislatura), ed i tempi furono più ampi di quanto prevedibile, anche in relazione alla possibilità - che fu riconosciuta al popolo - di richiedere anch'esso (attraverso le previste sottoscrizioni) il referendum, che era già stato richiesto dalle prescritte quote di parlamentari.

L'Assemblea del Senato approvò - con l'ultimo passaggio parlamentare - la riforma del Titolo V nella seduta antimeridiana dell'8 marzo 2001, a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il testo della legge costituzionale è stato pubblicato sulla G.U. n. 59 del 12 marzo 2001, ai fini di cui all'art. 138 della Costituzione.

Il 13 marzo 2001 sono state depositate nella cancelleria della Corte di Cassazione due richieste di referendum, sottoscritte la prima da 102 Senatori dell'opposizione e la seconda da 77 Senatori della maggioranza.

L'Ufficio Centrale per il Referendum lo ha dichiarato ammissibile, con ordinanza emessa il 22 marzo 2001.

(Le elezioni per le Camere si sono svolte il 13 maggio 2001).

Il referendum popolare confermativo della legge costituzionale è stato indetto con D.P.R. 3 agosto 2001, pubblicato sulla G.U. n. 181/2001, per il 7 ottobre 2001.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è stata pubblicata nella G.U. del 24 ottobre 2001 ed è entrata in vigore l'8 novembre 2001.

Ciò premesso e tutto richiamato, va anche osservato che sussistono i tempi per un'approvazione ed un'entrata in vigore della revisione in oggetto anche nel corso della presente legislatura. Impossibile, invece, ipotizzare che la legislatura

di entrata in vigore sia la XVI (che è invece considerabile come “legislatura successiva a quella di entrata in vigore), troppo lontana nel tempo.

Due, come già detto, le ipotesi dunque possibili. Poi si farà un accenno ad una possibilità intermedia.

1. Nel caso di entrata in vigore nella corrente XIV legislatura (nel 2005 o nei primi mesi del 2006), la prima fase (che è di grande continuità con la presente struttura istituzionale) sarebbe brevissima, e la fase intermedia comincerebbe con la XV legislatura – dal 2006 – quale prima legislatura del Senato federale, eletto con le caratteristiche prima illustrate (315 membri, durata fissa quinquennale, nessun rapporto con il Governo, nuovo procedimento legislativo tripartito).
2. Nel caso di entrata in vigore nella successiva XV legislatura (nella seconda parte del 2006), la prima fase durerebbe invece quasi tutta la XV legislatura (in ipotesi 2006-2011) che sarebbe a lungo caratterizzata da una struttura istituzionale più o meno come quella presente (tra le maggiori novità la “*devolution*” ed i poteri di intervento dello Stato): il Senato resterebbe quello attuale che dà la fiducia al Governo. Solo dalla XVI legislatura (2011- 2016) entrerebbe in funzione il “Senato federale” nella sua versione “intermedia” (315 senatori, durata fissa quinquennale). L’entrata a regime si avrebbe poi cinque anni dopo, dal 2016, con la riduzione a 252 senatori, dalla durata in carica variabile nel tempo a seconda di quella dei relativi Consigli.
3. Un’ipotesi subordinata, rispetto a quella precedente, che comunque pare doveroso prendere in considerazione, è quella che prevede lo scioglimento anticipato della prossima legislatura, in cui potrebbe entrare in vigore la riforma.

In primo luogo potrebbero verificarsi casi di scioglimento “politico”, secondo la disciplina e la prassi oggi a noi nota. La legislatura “di entrata in vigore” potrebbe essere dunque breve, e succedere presto quella “successiva” con la piena applicazione della riforma.

Ma la stessa entrata in vigore di una così ampia revisione costituzionale potrebbe essere ritenuta valutabile come motivo di scioglimento. A favore di questa possibilità militano considerazioni in base alle quali la XV legislatura – per la quale si prevedono istituzioni invariate – potrebbe essere ridotta a vantaggio delle novità della XVI legislatura con il pieno vigore del complesso della revisione ed il nuovo Senato federale. Lo scioglimento anticipato del 1994, quando a base della decisione presidenziale fu citata anche il (diverso) referendum (elettorale) "per la sostanziale e profonda modifica del sistema elettorale politico", potrebbe dare elementi di rilievo per valutare l'ipotesi.

Elementi contrari a questa ipotesi sono, da una parte, il fatto che la revisione già contiene una propria, articolata e graduata disciplina di entrata in vigore che sarebbe parte integrante della revisione stessa, non suscettibile dunque di essere disattesa dalla decisione di scioglimento.

Inoltre diversi elementi dello scioglimento del 1994 differiscono dalla vicenda qui in esame (tra i principali: referendum abrogativo, in quel caso; referendum confermativo, nel caso in esame; diversa disciplina elettorale approvata in quel caso, disciplina elettorale da approvare, nel caso in esame).

Nei prossimi paragrafi si delinea la scansione dei tempi della progressiva entrata in funzione del Senato federale, con riferimento alla ipotesi 2 (entrata in vigore nella XV legislatura) sopra descritta; per applicare l'ipotesi 1 (entrata in vigore nella presente legislatura) basta sottrarre 5 anni. L'ipotesi 3 - cui si è fatto cenno solo per completezza - è ovviamente indeterminabile.

6.3. L'ultima legislatura del "Senato della Repubblica" (2006 - 2011).

L'ultima legislatura del "Senato della Repubblica" potrebbe essere quella in corso o la successiva, dipendendo ciò dall'entrata in vigore della revisione costituzionale. Se l'entrata in vigore avverrà nella legislatura in corso, il prossimo Senato sarà quello "federale", come si illustra al par. 6.4.

Se - come ipotizzato alla fine del par. precedente - l'entrata in vigore avverrà nella prossima legislatura 2006 - 2011 il prossimo Senato sarà quello attuale, pur se alcune cose - non molte - cambieranno (art. 53 del testo di revisione).

Il Senato può essere sciolto e dà la fiducia.

Dovrebbe diventare operativa la vigente normativa sui Senatori eletti nella circoscrizione estero.

Non si prevede l'applicazione del procedimento legislativo "a prevalenza" di uno dei due rami, ma si applica l'art. 70 (leggi "bicamerali perfette") nel testo vigente (art. 53, comma 1).

L'esercizio della funzione legislativa - per la Camera come per il Senato - non sarà sottoposto agli attuali limiti: viene soppresso il limite degli obblighi internazionali (art. 117, primo comma) e vengono introdotti, in relazione all'esercizio delle funzioni tutte (quindi, si direbbe, anche legislative), i principi di leale collaborazione e solidarietà. La Camera ed il Senato insieme eserciteranno la funzione legislativa nel nuovo quadro attributivo delineato dal

novellato art. 117, che conferisce talune espresse (in materia di sanità, istruzione, polizia locale e regionale) competenze alle sole Regioni.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali conserva le sue funzioni costituzionali.

Si avvia il procedimento di annullamento delle leggi regionali per contrasto con l'interesse nazionale di fronte al Parlamento in seduta comune ed il nuovo potere sostitutivo - anche legislativo - dello Stato.

Il potere del Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita ed il diritto di diventarli a scadenza permane per tutta la legislatura (nella legislatura successiva potere e diritto si riferiranno alla carica di deputato a vita).

La formulazione dell'art. 53, comma 15, sembra dare per implicito che i senatori a vita in carica al momento di entrata in vigore della revisione restino normalmente in carica, anche alla luce dell'art. 53, comma 2 dell'articolo in esame, che rende applicabile il nuovo testo dell'art. 59 della Costituzione solo dalla legislatura successiva a quella di entrata in vigore della riforma.

Potrebbe essere osservato che i senatori a vita sono- appunto - tali, e che quindi la sostituzione dell'art. 59 Cost. con altro testo (deputati a vita) non dovrebbe modificarne lo status, per il quale potrebbe valere il principio tempus regit actum. La norma espressa per cui i senatori a vita in carica al 2006 permangono in carica presso il Senato federale della Repubblica potrebbe essere considerata perciò ricognitiva.

Potrebbe essere il Senato della Repubblica - nel caso di entrata in vigore della riforma nella prossima legislatura - e non il Senato federale ad occuparsi di un compito importante - dal punto di vista dei rapporti tra Parlamento ed autonomie territoriali, vale a dire il trasferimento di beni e risorse alle Regioni ed agli enti locali, per le quali l'art. 56 del testo di revisione (disposizioni transitorie) fissa un termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della revisione (il Senato federale è eletto per la prima volta nella legislatura successiva a quella di entrata in vigore).

6.4. La prima legislatura del Senato federale (2011 - 2016).

Nel 2011 si svolgono le elezioni del Senato federale a 315 membri insieme a quelle della Camera. I consigli delle regioni ordinarie - eletti nel 2010 - in carica (orientativamente) alla fine del 2013, sono prorogati fino al 2016.

Le elezioni¹⁹ del primo Senato denominato "federale" (ma composto da 315 senatori: art. 53, comma 2, secondo periodo) avvengono, contestualmente alla Camera dei deputati, nel 2011 (legislatura successiva alla XV - 2006-2011- di entrata in vigore delle riforma, secondo l'ipotesi sopra formulata).

I Consigli regionali che siano ancora in carica trenta mesi dopo l'indizione delle elezioni contestuali Senato/Camera (orientativamente alla fine del 2013) sono prorogati (art. 53, comma 4, lett. c) fino all'indizione delle elezioni contestuali Senato/Consigli regionali nel 2016, salvo il caso di scioglimento anticipato dei consigli stessi.

Saranno i consigli delle Regioni ordinarie - ipotizzando le ordinarie scadenze quinquennali - eletti nel 2010 (dopo il 2005) ad essere - in ipotesi - in carica alla fine del 2013 e perciò prorogati di un anno, fino al 2016 invece che fino al 2015 per essere rinnovati insieme al Senato. Resterebbero in carica, dunque, sei anni.

Le Regioni i cui consigli – nel quinquennio 2011- 2016 (sempre secondo l'ipotesi fin qui condotta) – saranno sciolti, vedranno la durata della legislatura successiva ridursi (art. 53, comma 5) per sincronizzarsi con le elezioni contestuali del 2016.

Le regioni a statuto speciale hanno rinnovato i rispettivi consigli nelle date di seguito riportate (tra parentesi le presumibili date del rinnovo ordinario). Non sembrano quindi darsi - *rebus sic stantibus* – casi di proroga (salvo, forse, una limitata proroga per la Sicilia) ma, semmai, di scioglimento anticipato,

Friuli Venezia Giulia : 8-9 giugno 2003 => (2008; 2013)
 Sicilia: 24 giugno 2001 => (2006; **2011**)
 Sardegna: 12-13 giugno 2004 => (2009; 2014)
 Trentino Alto Adige: 8-9 giugno 2003 => (2008; 2013)
 Valle d'Aosta: 8-9 giugno 2003 => (2008; 2013)

I senatori durano in carica per cinque anni fissi; per essere eletti senatori sarà necessario avere - come è oggi - quaranta anni di età.

Il Senato non può essere sciolto e non dà la fiducia.

¹⁹ le elezioni sono indette dal Presidente della Repubblica, che fissa la prima riunione non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni medesime (art. 54, quarto comma, lett. a).

Non ci saranno eletti senatori nella circoscrizione Estero, dove saranno eletti solamente i diciotto deputati.

Entra in vigore la tripartizione del procedimento elettorale: leggi “a prevalenza Camera” o “a prevalenza Senato”, oltre alle leggi bicamerali.

Fino all’adeguamento della legislazione elettorale:

- si vota con il sistema vigente, (art. 53, comma 7) che pare compatibile anche in ragione dell'inalterato numero di senatori (315);
- non si applica (art. 53, comma 3, lett. b) lo speciale procedimento (art. 70, quarto comma) di “fiducia indiretta” che consente al Governo di modificare un testo in materia di principi fondamentali anche contro la volontà del Senato.

I senatori a vita in carica al 2011 permangono in carica presso il Senato federale della Repubblica (art. 53, comma 15).

Il Presidente della Repubblica può nominare solo deputati a vita e - a scadenza del mandato settennale - diventerà deputato di diritto e a vita (art. 53, comma 2, del testo di revisione, disposizioni transitorie). Non vi saranno dunque nuovi senatori a vita.

Le disposizioni dei regolamenti parlamentari continuano ad applicarsi se non incompatibili, altrimenti cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Fino all'intesa con Il Presidente della Camera circa i criteri generali sul contenuto "per materia" dei disegni di legge, a seconda delle rispettive competenze, (art. 70, sesto comma) il Presidente del Senato verifica che un disegno di legge non contenga disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi (art 53, comma 8).

Il Senato federale neo-eletto avrà subito il potere:

- di nominare - nella composizione integrata con i Presidenti di Giunta - un giudice costituzionale, in ragione della prima cessazione del mandato che abbia a verificarsi di un qualsiasi giudice da chiunque nominato o eletto; successivamente - alle condizioni previste - il potere spetterà alla Camera e poi nuovamente al Senato (art. 53, comma 10);.
- di nominare i membri in scadenza del C.S.M. fino alla quota di un sesto (art. 53, comma 12);.

Un compito importante - dal punto di vista dei rapporti tra Parlamento ed autonomie territoriali - potrebbe (a seconda dei tempi) non essere esaminato - o esaminato solo in parte - dal nuovo Senato federale eletto nel 2011, vale a dire il trasferimento di beni e risorse alle Regioni ed agli enti locali, per le quali l'art. 56

del testo di revisione (disposizioni transitorie) fissa un termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della revisione.

6.5. La seconda legislatura del Senato federale (2016 - 2021).

Nel 2016 si svolgono le elezioni del Senato federale composto da 252 membri insieme a quelle dei Consigli regionali, o prorogati, o sciolti anticipatamente.

Decorsi cinque anni - termine, dunque, fisso - di durata in carica del primo Senato federale (art. 53, commi 2 e 4, lettera b) si svolgono le nuove elezioni²⁰ del Senato federale della Repubblica composto da 252 senatori, contestualmente a quelle dei Consigli regionali:

- che sono stati prorogati fino al 2016, se in carica alla fine del 2013, (art. 53, comma 4. lett. c);
- che sono stati rinnovati a seguito di scioglimenti avvenuti nel 2011 – 2016 e che sono perciò (art. 53, comma 5) sciolti nel 2016.

Come già osservato nel paragrafo precedente (v. anche tabella ivi allegata) i consigli delle Regioni ordinarie - ipotizzando scadenze istituzionali - eletti nel 2010 – in carica alla fine del 2013 - saranno prorogati fino al 2016. In caso di scioglimento anticipato la durata dei consigli conseguentemente rinnovati sarà ridotta fino al 2016. I consigli eletti a seguito di scioglimento anticipato (art. 53, comma 5) avvenuto nel periodo 2011-2016, sono sciolti di diritto al momento dell'elezione del Senato nel 2016 - una legislatura dunque inferiore al quinquennio - per assicurare la contestualità delle elezioni con il Senato.

Non sono agevolmente valutabili gli aspetti di compatibilità di queste previsioni con gli statuti delle Autonomie speciali, per la cui modifica l'art. 116 richiede una speciale procedura, già applicabile in forza dell'art. 54 della revisione. Al riguardo la norma di riferimento è l'art. 53, comma quinto, del testo di revisione – disposizioni transitorie - che fa riferimento non solo all'art. 126 (scioglimento dei consigli delle Regioni a statuto ordinario), ma anche “ad altra norma costituzionale” potendosi così ritenersi incluse nel riferimento anche le norme degli statuti speciali che contengono tanto la disciplina dello scioglimento anticipato che la ordinaria durata quinquennale.

I senatori dureranno in carica per cinque anni; per essere eletti senatori sarà sufficiente avere venticinque anni di età.

²⁰ Le elezioni sono indette dal Presidente della Repubblica, che fissa la prima riunione non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni medesime. Le successive elezioni indette saranno quelle dei senatori ex art. 87 Cost. novellato.

Fino all'adeguamento della legislazione elettorale si vota ancora con il sistema vigente, che presenterebbe tuttavia aspetti di incompatibilità in considerazione del ridotto numero dei senatori.

Ultimi dossier del Servizio Studi

632	Testo a fronte	La riforma della parte II della Costituzione Brogliaccio n. 5. Aggiornato alla seduta della Camera dei deputati n. 519 del 1° ottobre 2004
633	Dossier	La ricerca scientifica e tecnologica in Giappone
634	Dossier	Indagine conoscitiva sugli scenari delle politiche agricole nell'Europa allargata. Romania e Bulgaria
635	Testo a fronte	La riforma della parte II della Costituzione Brogliaccio n. 6. Aggiornato alla seduta della Camera dei deputati n. 521 del 5 ottobre 2004
636	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3135 di conversione del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, "Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali"
637	Testo a fronte	La riforma della parte II della Costituzione. Brogliaccio n. 7. Aggiornato alla seduta della Camera dei deputati n. 524 di venerdì 8 ottobre 2004
638	Testo a fronte	La riforma della parte II della Costituzione. Brogliaccio n. 8. Il testo approvato dalla Camera dei deputati.
639	Schede di lettura	Atto del Governo n. 412. Schema di decreto del presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per l'anno 2004
640/I	Documentazione di base	Cooperazione allo sviluppo: i disegni di legge presso il Senato
640/II	Testo a fronte	Cooperazione allo sviluppo: i disegni di legge presso il Senato
641	Documentazione di base	Documentazione sulla legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", e sulla sua attuazione
642/I	Dossier	Indagine conoscitiva sugli scenari delle politiche agricole nell'Europa allargata. La riforma della Politica agricola comune e il processo di allargamento dell'Unione Europea -
642/II	Dossier	Indagine conoscitiva sugli scenari delle politiche agricole nell'Europa allargata. La riforma della Politica agricola comune e il processo di allargamento dell'Unione Europea -

I testi del dossier del Servizio Studi, ove disponibili in formato elettronico, sono reperibili nel sito internet del Senato, alla url <http://www.senato.intranet/Studi/Home.htm>