

BICAMERALISMO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Camera dei deputati. - 3. Il Senato federale della Repubblica. - 4. Il funzionamento delle Camere. – 5. Il procedimento legislativo. – 6. Segue. Strumenti di razionalizzazione del procedimento legislativo.

1. Premessa.

Il nuovo testo sopprime l'attuale modello di *bicameralismo perfetto* e fonda un nuovo sistema basato su una diversa rappresentanza tra le due Camere: nazionale per la Camera dei deputati e territoriale per il Senato federale della Repubblica. Inoltre la Camera dei deputati viene a caratterizzarsi nel suo ruolo propriamente politico rispetto al Senato, poiché solo la prima e non il secondo è legata dal rapporto fiduciario con il Governo; si realizza un diverso assetto dei rapporti tra Camera e Senato all'interno del procedimento legislativo.

2. La Camera dei deputati.

La Camera dei deputati, in questo nuovo assetto bicamerale, assume il ruolo di Camera "politica" in senso stretto.

E' composta da 518 deputati elettivi, 18 dei quali eletti nella Circoscrizione Estero, più i "deputati a vita" (v. nuovo art. 59), ovverosia gli ex Presidenti della Repubblica e i deputati a vita di nomina presidenziale. Il numero massimo di questi ultimi non può essere nel complesso essere superiore a tre. Identici restano i requisiti della nomina, ovvero gli "altissimi meriti".

Sono eleggibili tutti coloro che hanno compiuto i 21 anni d'età. Il Presidente della Camera viene eletto a maggioranza dei 2/3 dei componenti, sebbene, dopo il terzo scrutinio sia sufficiente anche la sola maggioranza assoluta.

3. Il Senato federale della Repubblica.

E' il Senato che nel nuovo testo muta maggiormente la sua configurazione, divenendo "Senato *federale* della Repubblica". Cambia la formazione e la composizione numerica, il suo ruolo nell'ambito del procedimento legislativo ed infine il rapporto con il Governo.

Si prevede che i senatori siano eletti *esclusivamente* nel territorio nazionale, passando dagli attuali 315 alla cifra di 252 (v. art. 57 Cost.), a suffragio universale e diretto su base regionale (la disciplina è demandata a legge dello Stato, ora Legge 21 dicembre 2005, n. 270 "Modifiche

alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" – **fare collegamento ipertestuale**).

Essi vengono eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale o Assemblea regionale e per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dei Consigli delle Province autonome. I senatori eletti in ciascuna Regione o Provincia autonoma *restano in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma*.

L'art. 60 Cost. novellato stabilisce una durata predefinita della legislatura per la sola Camera dei deputati (cinque anni) e non anche per il Senato federale della Repubblica. Il che significa che il Senato è organo che "non muore mai", ovvero esso si presenta come un organo permanente, soggetto via via a rinnovi parziali in dipendenza delle dinamiche della vita politica regionale.

Nessuna Regione può avere meno di sei senatori, tranne il Molise che ne ha due e la Valle d'Aosta che ne ha uno. Resta invariata la regola per cui i seggi residui sono ripartiti fra le Regioni proporzionalmente al numero dei rispettivi abitanti, quale risultante dall'ultimo censimento generale.

L'art. 57, u.c. stabilisce che partecipano ai lavori del Senato rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali senza diritto di voto. Detta atipica composizione del Senato pone invero una serie di questioni relative allo *status* dei "partecipanti" ai lavori del Senato federale e alla forma di tutela loro accordata rispetto alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

Merita segnalare che *non* si è realizzato lo schema tipico di alcuni Paesi federali come gli Usa, che contemplano la parità di rappresentanza nella seconda Camera dei vari enti territoriali indipendentemente dalle loro dimensioni.

Spariscono nel nuovo Senato sia i Senatori assegnati alla circoscrizione Estero, sia i senatori a vita (senatori di nomina presidenziale), sia quelli di diritto e a vita (ex Presidenti della Repubblica).

Ai sensi dell'articolo 58 Cost., inoltre, possono essere eletti senatori solo gli elettori che abbiano compiuto i 25 anni e che ricoprano o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali (all'interno della Regione), o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione, ovvero risiedano nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

Interessante appare, in tema di raccordi fra Senato ed autonomie territoriali, quanto si prevede nel nuovo articolo 127-ter della Costituzione ai sensi del quale il regolamento del Senato garantisce i rapporti di reciproca collaborazione e informazione fra i Senatori e i "rappresentanti degli enti di cui al secondo comma dell'articolo 114" (ossia Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) e (al co. 3) che i senatori possano essere sentiti dal Consiglio della Regione o della Provincia in cui sono stati eletti, con le modalità e nei casi stabiliti dai rispettivi regolamenti.

Il comma primo dell'art. 127-ter prevede inoltre che una legge necessariamente bicamerale promuova e disciplini forme di coordinamento tra il Senato federale e gli enti territoriali. Sono però fatte espressamente salve le competenze amministrative delle Conferenze costituzionalizzate dall'articolo 118.

4. Il funzionamento delle Camere.

Innanzitutto si prevede il principio, *ex art. 64 Cost. novellato*, di distinguere fra le due Camere le modalità di approvazione dei rispettivi regolamenti (attualmente identiche).

Contenuto necessario del regolamento del Senato è invece la previsione di modalità e di termini per l'espressione del parere che ogni Consiglio o Assemblea regionale può rendere (sentito il Consiglio delle autonomie locali) sui disegni di legge che hanno ad oggetto i principi fondamentali della legislazione concorrente.

Per quanto riguarda, invece, il regolamento della Camera esso dovrà essere approvato, a differenza di quanto avviene adesso, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti e dovrà disciplinare i diritti delle opposizioni.

Le sedute sono di regola pubbliche, ma ciascuna delle Camere ed il Parlamento in seduta comune possono decidere di riunirsi in seduta segreta, Per le deliberazioni delle Camere e del Parlamento in seduta comune si prevede, accanto ai requisiti generali (presenza della maggioranza dei componenti l'organo e deliberazione a maggioranza dei presenti), la previsione di un ulteriore *quorum* costitutivo per il Senato federale, ovvero la presenza di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni.

5. Il procedimento legislativo.

Il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato determina l'esistenza, con riferimento ai profili procedurali, di due o più tipologie di leggi, ovvero:

- a) leggi eventualmente bicamerali**, cioè a competenza prevalente di uno dei due rami del Parlamento (a prevalenza della Camera dei deputati, a prevalenza del Senato federale della Repubblica);
- b) leggi necessariamente bicamerali**, cioè a competenza paritaria.

a) Leggi eventualmente bicamerali. *Il procedimento legislativo si articola in due modi a seconda che si tratti di materie di competenza statale esclusiva o di materie di competenza statale concorrente. Si tratta di leggi "solo eventualmente bicamerali" perché la competenza all'approvazione è di una Camera soltanto, potendo l'altra decidere di intervenire o meno nel*

procedimento legislativo, e dunque potendosi trasformare, ma solo in via eventuale, in leggi bicamerali.

Per l'approvazione dei **disegni di legge in materie statali esclusive** viene prevista la seguente procedura: la Camera dei deputati (che ha *competenza prevalente*) esamina il disegno di legge. Successivamente, a seguito dell'approvazione della Camera, il Senato *può*, nel termine di trenta giorni, proporre modifiche al disegno di legge; tuttavia sulle modifiche decide la Camera in via definitiva. I termini sono dimezzati per i disegni di legge di conversione di decreti-legge.

Si segnala che, in considerazione del ruolo "politico" della Camera dei deputati, ad essa viene ad esempio attribuita la competenza prevalente in materia di *bilanci e di ratifica dei trattati internazionali* (artt. 80 e 81 Cost.).

Analogo e speculare, con l'inversione del ruolo delle due Camere, è il procedimento di approvazione dei **disegni di legge aventi ad oggetto materie di legislazione concorrente**. In tal caso il *Senato federale* assume il ruolo "prevalente" e la Camera quello "recessivo".

La prevalenza del Senato è tuttavia meramente teorica. Infatti attraverso tale procedura la legge nasce di competenza prevalente del Senato ma si può trasformare *in itinere* in legge di competenza prevalente della Camera dei deputati (anche se per l'approvazione definitiva da parte di quest'ultima è richiesta una maggioranza qualificata).

La fattispecie è la seguente: il Governo può ottenere dalla Camera dei deputati (in seconda lettura) l'approvazione di determinate modifiche al disegno di legge; inoltre sempre il Governo può farsi autorizzare dal Presidente della Repubblica a esporre al Senato federale i motivi che lo inducono a ritenere tali modifiche essenziali ai fini dell'attuazione del programma o della tutela delle finalità di cui all'art. 120, co. 2 Cost. (ovvero rispetto della normativa comunitaria o di trattati internazionali, salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica con particolare riguardo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Se il Senato federale accoglie le modifiche, *nulla quaestio*; se invece, nonostante le motivazioni del Governo, il Senato non accoglie le modifiche, il disegno di legge è nuovamente trasmesso alla Camera dei deputati che - a maggioranza assoluta dei suoi componenti - *decide in via definitiva* sulle modifiche proposte.

Di grande rilevanza è il ruolo che assume in proposito il Presidente della Repubblica (v. scheda *ad hoc*): egli valuta la sussistenza dei presupposti costituzionali per l'autorizzazione sopradetta - *condicio sine qua non* per la trasformazione della natura della legge - e accerta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 120, co. 2 Cost., decidendo se accordare o meno l'autorizzazione.

b) Leggi necessariamente bicamerali. L'art. 70 Cost. (co. 3) nella nuova formulazione "ritaglia" alcune materie per attribuirle alla competenza paritaria dei rami. Rientrano nella categoria delle *leggi necessariamente bicamerali* le seguenti:

- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema fiscale, fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, risorse aggiuntive ed interventi speciali, attribuzione di un patrimonio proprio agli enti locali (rinvio all'art. 119);
- esercizio dei poteri sostitutivi (rinvio all'art. 120);
- sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
- disciplina degli aspetti procedurali della partecipazione di Regioni ed enti locali alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario e all'attuazione degli accordi internazionali; disciplina del potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza (rinvio all'art. 117, co. 5);
- disciplina dei casi e delle forme degli accordi delle Regioni con Stati o enti territoriali interni ad altri Stati (rinvio all'art. 117, co. 9);
- conferimento ad enti locali di funzioni amministrative di competenza statale (rinvio all'art. 118, co. 2);
- misure (anche fiscali) volte a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale (rinvio all'art. 118, co. 5);
- principi fondamentali relativi al sistema di elezione, ai casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri membri della Giunta nonché dei consiglieri regionali e criteri di composizione e durata degli organi elettivi (rinvio all'art. 122, co. 1);
- ordinamento degli organi di giustizia amministrativa di primo grado (rinvio all'art. 125);
- distacco di Comuni e Province da una Regione per l'aggregazione ad un'altra (rinvio all'art. 132, co. 2);
- mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione (rinvio all'art. 133, co. 2).

A queste categorie si devono aggiungere:

- la legge sulle ineleggibilità ed incompatibilità (art. 65);
- la legge sull'indennità parlamentare (art. 69, co. 1);
- lo stato di guerra (art. 78; v. anche art. 60, co. 2);
- l'amnistia e l'indulto;
- la legge che istituisce le Autorità di vigilanza e garanzia (art. 98 *bis*);

- la legge che istituisce la Conferenza Stato-Regioni o altre conferenze (art. 118, co. 3);
- la legge sui piccoli comuni associati e sulle comunità montane (art. 118, u.c.);
- la legge per disciplinare forme e modalità del coordinamento tra il Senato e le autonomie territoriali (art. 127 *ter*, co. 1);
- la legge per l'istituzione di Città metropolitane (art. 133, co. 1);
- la legge che stabilisce le modalità ed i tempi per la ripartizione dei beni e delle risorse da trasferire a Regioni ed enti locali (art. 56, co. 1 del testo di revisione - disposizioni transitorie).

6. Segue. Strumenti di razionalizzazione del procedimento legislativo.

Nel caso in cui un disegno di legge non sia approvato nel medesimo testo dopo la prima lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento, i Presidenti possono convocare d'intesa tra loro una *Commissione incaricata di formare un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee*. La Commissione deve essere composta da *trenta deputati e trenta senatori*, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere. E sui termini per l'elaborazione del testo unificato e per le votazioni delle due Assemblee decidono i *Presidenti*.

Peraltro la soluzione dei conflitti di competenza tra i due rami del Parlamento viene demandata ad una decisione dei Presidenti del Senato federale della Repubblica e della Camera dei deputati, assunta d'intesa tra loro e non sindacabile in alcuna sede, con il possibile deferimento della decisione sulla competenza controversa ad un comitato paritetico, formato da quattro deputati e quattro senatori designati dai rispettivi Presidenti.

Ulteriormente va segnalato che i disegni di legge devono essere presentati alla Camera competente ad avviarne l'esame, ai sensi dell'articolo 70, e che i regolamenti parlamentari devono prevedere tempi e modalità per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare; del pari, la possibilità che le Commissioni permanenti approvino disegni di legge in sede deliberante, risulta limitata alle materie "necessariamente bicamerali".

Come detto nella scheda sulla forma di governo in senso stretto, i disegni di legge governativi (sia quelli presentati sia quelli fatti propri dal Governo) sono, su richiesta del Governo, posti all'ordine del giorno delle Camere competenti e votati entro termini certi, secondo le norme stabilite dai rispettivi regolamenti. E se il termine decorre senza che sia intervenuta la conclusione dell'esame, il Governo può richiedere che la (sola) Camera dei deputati deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo (sul modello del *vote bloqué* alla francese: art. 44 cost. del '58).

In tema di deleghe legislative, si prevede (art. 77 Cost. novellato) che la competenza delle Camere alla emanazione di leggi-delega sia desumibile dall'articolo 70. Si prefigura dunque un sistema in cui coesistono *leggi-delega eventualmente bicamerali* (ora di competenza prevalente

della Camera dei deputati, ora di competenza prevalente del Senato federale) e *leggi-delega necessariamente bicamerali*, in relazione alla materia cui ineriscono. Al tempo stesso, è stato costituzionalizzato il parere parlamentare sullo schema di decreto-legislativo (allo stato previsto, come noto, solo a livello di legislazione ordinaria e solo in determinati casi). E si prevede che questo sia reso dalle Commissioni parlamentari competenti secondo le norme regolamentari di ciascuna Camera.

Anche riguardo all'art. 77 Cost., in tema di competenza alla conversione dei decreti-legge ad alla sanatoria degli effetti giuridici dei decreti-legge non convertiti, vi è stata una modifica importante in quanto si prevede che il Governo presenti il disegno di legge di conversione alla Camera competente ai sensi dell'articolo 70 Cost. e, riguardo alle leggi di conversione, la Camera dei deputati, se sciolta, è appositamente convocata per la conversione (non si prevede altrettanto per il Senato federale in quanto, nel sistema delineato dal testo approvato dalla Camera, esso è - come detto - un organo permanente, non sottoposto allo scioglimento parlamentare).

Si riservano i poteri dell'autorità giudiziaria alle sole Commissioni d'inchiesta istituite con atto monocamerale dalla Camera dei deputati o con legge necessariamente bicamerale; viene quindi preclusa al Senato federale una autonoma determinazione circa la istituzione di una Commissione d'inchiesta dotata dei poteri dell'autorità giudiziaria, potendo al massimo il Senato federale concorrere in maniera paritaria all'approvazione di una legge istitutiva di una Commissione d'inchiesta dotata di tali poteri.