

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XIV LEGISLATURA ————

N. 2320

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori MANCINO, VITALI, AMATO, BASSANINI, BORDON, VILLONE, PETRINI, BATTISTI, GUERZONI, DEL TURCO, DENTAMARO, TOIA, TREU, ACCIARINI, AYALA, BAIO DOSSI, BARATELLA, BASSO, BASTIANONI, BATTAFARANO, BEDIN, BETTONI, BRUNALE, BRUTTI Paolo, BUDIN, CAMBURSANO, CASTELLANI, CAVALLARO, CHIUSOLI, COLETTI, COVIELLO, CREMA, D’AMICO, D’ANDREA, DALLA CHIESA, DATO, DETTORI, DI GIROLAMO, DI SIENA, FRANCO Vittoria, FORMISANO, GASBARRI, GIARETTA, GRUOSSO, LABELLARTE, LAURIA, LIGUORI, MACONI, MAGISTRELLI, MANZELLA, MANZIONE, MARINI, MODICA, MONTAGNINO, MONTICONE, MONTINO, PAGANO, PASQUINI, PETRUCCIOLI, PIATTI, PILONI, PIZZINATO, RIGHETTI, RIGONI, SCALERA, SOLIANI, STANISCI, TESSITORE, TOGNI, TONINI, TURCI, VALLONE, VERALDI, VICINI, VIVIANI e ZAVOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 GIUGNO 2003

---

Modifica degli articoli 55, 56, 57, 60, 61, 70, 94 e 135 della Costituzione in materia di Parlamento, Senato federale della Repubblica, numero dei deputati e modalità di elezione della Corte costituzionale

---

Onorevoli Senatori. – L’Italia ha attraversato negli ultimi sei anni un processo di grande e significativa modernizzazione, con il compimento del processo di piena attuazione del decentramento dell’amministrazione previsto dalla Costituzione e di avvio, con la riforma del Titolo V, della riforma in senso federalista dello Stato.

A partire dal 1997 i governi di centrosinistra hanno affrontato, con una ampiezza sino ad allora sconosciuta, il grande tema della riforma amministrativa dello Stato, al fine di snellirne gli apparati e di ridurre il carico di burocrazia gravante sui cittadini.

I primi risultati delle riforme attuate sono stati incoraggianti.

L’applicazione generalizzata del principio di sussidiarietà, obiettivo introdotto dal Trattato di Maastricht del 1992, ha permesso il raggiungimento di alcuni storici traguardi: il

ridimensionamento dell'Amministrazione centrale, cui è conseguita la drastica riduzione del numero dei Ministeri; la responsabilizzazione della dirigenza amministrativa, con la conseguente distinzione delle funzioni da quelle proprie degli organi politici; la definitiva privatizzazione del pubblico impiego, con l'attribuzione ai giudici ordinari delle relative controversie.

Si è così realizzato in quella prima fase un processo di decentramento volto ad eliminare il sovraccarico che da sempre contraddistingue l'Amministrazione centrale, attribuendo alle responsabilità di Regioni, province e comuni importanti e nevralgiche funzioni nei più diversi settori, principalmente quelli dello sviluppo economico, del governo del territorio e dei servizi locali.

Con esse sono state anche trasferite consistenti risorse finanziarie e unità di personale.

Dunque, una vera e propria rivoluzione al fine di avviare il processo di trasformazione in senso federalista dello Stato, senza tuttavia tralasciare quei fondamentali caratteri di solidarietà e unità della Nazione che oggi, ancor più che nel passato, rappresentano gli obiettivi di fondo della riforma.

Ma questi cambiamenti hanno rappresentato solo una parte, sebbene considerevole, del cammino necessario.

La seconda fase della riforma in senso federalista dello Stato si è avuta con la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata al termine della scorsa legislatura e confermata dal risultato del *referendum* popolare del 7 ottobre 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Si è così completato quel processo avviato con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che, ampliando l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, ha conferito ai loro Presidenti quella elezione diretta con la quale si è potuto garantire stabilità e continuità di governo, autorevolezza e responsabilizzazione verso i cittadini.

In questo modo si è dato nuovo impulso alla vita delle Regioni, si è rafforzato il profilo costituzionale delle autonomie locali definendo un nuovo quadro di norme fondamentali per uno dei fattori maggiormente innovativi dell'assetto politico e istituzionale italiano di questi ultimi anni.

Ora è necessario passare ad una terza fase della riforma, che sia in grado di bilanciare il nuovo assetto dei poteri delle autonomie locali e delle Regioni con una adeguata e coerente modifica della cornice costituzionale del potere centrale, completando così la trasformazione avviata con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Ciò è reso indispensabile da quella stessa modifica della Costituzione.

La nuova cornice costituzionale è infatti operante, ed essa ha già determinato cambiamenti rilevanti nei rapporti tra autonomie locali, Regioni e poteri centrali, ad esempio per quanto riguarda il sistema dei controlli.

Con il cosiddetto «disegno di legge La Loggia», ora approvato definitivamente (legge 5 giugno 2003, n. 131), si sta avviando il processo di attuazione del nuovo Titolo V, a cui la Commissione affari costituzionali del Senato ha dedicato una importante indagine conoscitiva di cui sono stati pubblicati gli atti, anche al fine di determinare un quadro di certezze ed evitare così che si alimenti il contenzioso tra Regioni e Stato di fronte alla Consulta.

È ora necessario procedere all'attuazione con legge ordinaria del nuovo articolo 119 della Costituzione, relativo al coordinamento della finanza pubblica ed al federalismo fiscale, per mettere tutti i territori in condizioni di eguaglianza nei confronti del trasferimento delle funzioni legislative e delle competenze amministrative, anche quelli con più ridotta capacità fiscale come il Mezzogiorno.

E occorre che si compia quanto prima l'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali ai rappresentanti di Regioni e autonomie locali, com'è previsto da una norma transitoria del nuovo Titolo V, affinché si crei subito una istituzione di raccordo con il Parlamento e il potere centrale.

Ma l'aspetto essenziale del completamento della riforma, necessario anche per la sua ordinata attuazione, riguarda la revisione delle norme costituzionali relative al Parlamento e alle modalità di elezione della Corte costituzionale.

Ciò è reso ancor più urgente dalla necessità di contrastare spinte secessioniste mai sopite e che

oggi, con la proposta di devoluzione approvata dalla maggioranza contro il parere di gran parte delle Regioni e delle associazioni delle autonomie, hanno accresciuto la propria forza dirompente e rischiano di frantumare l'unità tra le diverse aree geografico-culturali italiane.

Della riforma del Parlamento si sono occupate le diverse Commissioni per le riforme istituzionali costituite nelle ultime legislature, e in modo particolare la Commissione bicamerale istituita nella XIII legislatura.

In quella sede il tema del Parlamento e il tema della riforma in senso federalista dello Stato sono stati esaminati congiuntamente nell'ambito della discussione sulla forma di Stato.

Ne sono emerse soluzioni diverse: prima l'istituzione presso il Senato di una speciale Commissione per le autonomie territoriali; poi l'ipotesi di un Senato integrato con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali; infine, in sede di emendamenti alla proposta della Commissione bicamerale durante il dibattito iniziato alla Camera, un Senato eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni delle Assemblee regionali.

L'elemento comune a tutte queste tre proposte era la differenziazione delle funzioni legislative tra Camera e Senato, con il conseguente superamento del bicameralismo perfetto ora vigente, e la riduzione del numero dei componenti le due Camere.

Dopo la conclusione negativa di questo tentativo di riforma fu presentato dal governo di centrosinistra un successivo disegno di legge di modifica in senso federalista della Costituzione, secondo le proposte a suo tempo elaborate dalla Commissione bicamerale (atto Camera n. 5830, XIII legislatura).

Furono la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, l'ANCI e l'UPI, con un documento congiunto in data 20 settembre 2000, a chiedere che si procedesse stralciando da quel provvedimento le norme relative al Titolo V per poterle approvare entro il termine della legislatura, previsto per la primavera successiva.

Al fine di completare ora quel percorso, la terza fase della riforma in senso federalista dello Stato è affrontata nel presente disegno di legge costituzionale.

Esso si propone di adeguare il Parlamento alle necessità del nuovo assetto federale dello Stato disegnato dal Titolo V della Costituzione, modificando il sistema parlamentare con un Senato federale della Repubblica trasformato in organo di rappresentanza diretta delle comunità territoriali, e superando nel contempo le incongruenze e gli appesantimenti dell'attuale bicameralismo perfetto da tempo segnalati e posti all'attenzione del legislatore.

L'articolo 1 prevede dunque la modifica dell'articolo 57 della Costituzione, con l'istituzione di un Senato federale della Repubblica, organo permanente eletto a base regionale e composto da duecento senatori, a loro volta eletti in occasione delle consultazioni elettorali dei diversi Consigli regionali.

L'articolo 2 prevede una diversa ripartizione dell'attuale potestà legislativa, che tenga conto della peculiarità delle materie di volta in volta trattate dal Parlamento e della necessità, o meno, che di esse siano chiamate ad occuparsi, rispettivamente, il Senato federale o la Camera dei deputati.

In particolare la ripartizione delle competenze per materia tende, in linea di massima, a rispettare la elencazione introdotta dal nuovo comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione, ove vengono indicate le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Il procedimento legislativo proposto dal presente disegno di legge costituzionale prevede, peraltro, un generale potere di richiamo, inteso come facoltà di proporre modifiche e osservazioni, a favore della Camera alternativemente non investita della competenza legislativa, fermo restando comunque il potere della Camera di volta in volta competente di apportare modifiche al testo e di approvarlo in via definitiva con la maggioranza assoluta dei componenti.

Con tale sistema si otterrebbe anche il risultato, non secondario, di ridurre al minimo la possibilità di «navetta», procedura che attualmente appesantisce l'*iter* di formazione delle leggi.

Con l'articolo 3 il numero dei componenti della Camera dei deputati viene ridotto a quattrocento dagli attuali seicentotrenta, con una modifica anche del numero dei rappresentanti eletti dalla circoscrizione estero, che passa dagli attuali dodici ad otto, e che entrano a far parte della sola

Camera dei deputati, non più anche del nuovo Senato federale della Repubblica.

L'articolo 4 provvede al necessario coordinamento del testo dell'articolo 60 della Costituzione con le modifiche all'assetto parlamentare introdotte dal presente disegno di legge, in base al quale il nuovo Senato federale della Repubblica, al contrario della Camera dei deputati, diviene un organo il cui rinnovo non è più soggetto a scadenza temporale – l'attuale quinquennio, inteso quale termine di durata fisiologico di una legislatura – ma nel quale i senatori seguono singolarmente le sorti dei Consigli regionali in occasione del rinnovo dei quali sono stati eletti.

Il Senato federale della Repubblica diviene così, da attuale organo soggetto a scadenza e rinnovo nel suo complesso, organo permanente all'interno del quale i componenti vengono rinnovati a scadenze successive.

L'articolo 5 rimodula il disposto dell'articolo 61 della Costituzione sulla base delle modifiche apportate ad uno dei due rami del Parlamento e sulla base di quanto poc'anzi si osservava in merito alla natura non più soggetta a scadenza e rinnovo del Senato federale della Repubblica.

Il successivo articolo 6 provvede ad adeguare l'attuale testo dell'articolo 94 della Costituzione alle modifiche della forma parlamentare proposte dal presente disegno di legge costituzionale.

Viste le modalità di elezione e di rinnovo del nuovo Senato federale della Repubblica, i presentatori ritengono che la fiducia al Governo debba essere accordata esclusivamente dalla Camera dei deputati, che può garantire la necessaria stabilità all'organo esecutivo.

L'articolo 7 del presente disegno di legge costituzionale prevede infine una modifica significativa nel metodo di elezione dei giudici costituzionali.

Con l'obiettivo di assicurare una rappresentanza all'interno del supremo giudice delle leggi anche alle istanze autonomiste e regionaliste, fermi restando il numero dei componenti della Corte e le proporzioni in virtù delle quali il Presidente della Repubblica, il Parlamento in seduta comune e le supreme magistrature ordinaria e amministrativa nominano ciascuno un terzo di essi, i presentatori del disegno di legge si propongono di intervenire sul sistema di elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare. La proposta prevede che in occasione delle votazioni venga utilizzato lo stesso sistema attualmente previsto dall'articolo 83 della Costituzione per la nomina del Presidente della Repubblica: il Parlamento in seduta comune viene integrato con la partecipazione al voto di tre delegati per ogni regione, con la sola esclusione della Valle d'Aosta che, in considerazione dell'esiguo numero di abitanti, ha la facoltà di inviare un solo rappresentante.

È evidente che la profonda modifica dell'assetto parlamentare proposta dal presente disegno di legge costituzionale non può essere considerata esaustiva di tutte le esigenze di riforma del sistema istituzionale italiano.

È per questo motivo che esso si collega idealmente ad altri progetti di revisione costituzionale, già presentati al Senato, relativi alla riforma della forma di Governo, alle garanzie istituzionali e allo Statuto dell'opposizione, assieme ai quali è possibile affrontare e risolvere alcune delicate questioni nascenti dalle soluzioni qui indicate, delle quali le principali appaiono:

1) la necessità di limitare la cosiddetta «navetta» dei disegni di legge e di risolvere i potenziali conflitti nascenti sui disegni di legge di competenza bicamerale, prevedendo la costituzione di una Commissione formata da un uguale numero di deputati e senatori che, in caso di approvazione da parte delle due Camere di testi fra loro differenti, si occupi di redigere un testo unificato da sottoporre alla approvazione definitiva dei due rami del Parlamento;

2) la modifica dell'articolo 138 della Costituzione che, innalzando a due terzi il *quorum* richiesto dal primo comma, sia in grado di sottrarre alle mutevoli maggioranze parlamentari la possibilità di approvare leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Allo stesso modo vi è la necessità di affrontare e risolvere le grandi questioni che riguardano lo statuto dell'opposizione e le più ampie garanzie costituzionali che, in presenza di un esecutivo rafforzato, saldamente guidato da un Primo Ministro dotato di poteri di nomina e di revoca dei

propri Ministri e di proposta di scioglimento delle Camere, dovranno necessariamente essere approvate al fine di evitare che il nostro assetto istituzionale subisca una deriva plebiscitaria e populista.

È necessario perciò che a tali riforme si accompagni la predisposizione di regole per un Parlamento altrettanto forte in grado di garantire i diritti e le libertà di tutti e una corretta competizione politica ed elettorale, scevra da qualsiasi condizionamento e in grado di prevenire la nascita di potenziali situazioni di conflitto di interesse.

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

### Art. 1.

1. All'articolo 55 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

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

2. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. – Il Senato federale della Repubblica è composto da duecento senatori eletti su base regionale.

Ad ogni regione sono attribuiti cinque seggi. Alle regioni Valle d'Aosta e Molise e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono attribuiti due seggi ciascuna.

La ripartizione dei restanti seggi tra le regioni si effettua in proporzione alla popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Le elezioni dei senatori si svolgono, in ogni regione, contestualmente alle elezioni dei Consigli regionali».

### Art. 2.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. – La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica nelle seguenti materie:

a) rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) rapporti civili ed etico-sociali;

c) immigrazione;

d) leggi di bilancio e finanziarie;

e) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

f) ordine pubblico e sicurezza;

g) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

h) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

i) norme generali sull'istruzione;

l) coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;

m) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

- n) statuti delle regioni ad autonomia speciale, da approvare con legge costituzionale;
- o) le leggi costituzionali di cui all'articolo 138.

Sono esaminati dal Senato federale della Repubblica e, se approvati, sono trasmessi alla Camera dei deputati, i disegni di legge in materia di:

a) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

b) principi fondamentali della legislazione concorrente, e comunque nelle materie di competenza legislativa regionale;

c) modifiche territoriali di cui all'articolo 132.

La Camera dei deputati, su richiesta di un quinto dei suoi componenti presentata entro dieci giorni dalla trasmissione, esamina i disegni di legge concernenti le materie di cui al secondo comma. Entro i trenta giorni successivi delibera e può proporre modifiche sulle quali il Senato federale decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei componenti.

Ogni disegno di legge riguardante una materia non indicata nei commi primo e secondo è esaminato dalla Camera dei deputati e, se approvato, è trasmesso al Senato federale della Repubblica. Il Senato federale della Repubblica, su richiesta di un quinto dei suoi componenti presentata entro dieci giorni dalla trasmissione, esamina il disegno di legge. Entro i trenta giorni successivi delibera e può proporre modifiche sulle quali la Camera dei deputati decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei componenti».

#### Art. 3.

1. All'articolo 56, secondo comma della Costituzione, la parola «seicentotrenta» è sostituita dalla seguente: «quattrocento» e la parola «dodici» è sostituita dalla seguente: «otto».

#### Art. 4.

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 60. – La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

#### Art. 5.

1. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 61. – Le elezioni della nuova Camera dei deputati hanno luogo entro il settantesimo giorno dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente».

#### Art. 6.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 94. – Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

La Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera dei deputati, per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

#### Art. 7.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è inserito il seguente:

«Il Parlamento riunito in seduta comune per la elezione dei giudici della Corte costituzionale è integrato da tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato».