

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI **N. 1725**

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei deputati
OLIVIERI, KESSLER

Modifiche alla Costituzione in materia di Senato federale,
riduzione del numero dei deputati e composizione della Corte
costituzionale

Presentata il 9 ottobre 2001

Onorevoli Colleghi! - Con il fallimento della Commissione per le riforme costituzionali, avvenuto nel giugno del 1998, che è la terza, si è avviata una nuova stagione di riformismo costituzionale sulla base del metodo cosiddetto "incrementale", ossia nel quadro ed ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Il prodotto più rilevante di questa fase è senza dubbio costituito dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha introdotto, sebbene come principio transitorio nel rispetto dell'autonomia statutaria e della specifica riserva regionale in materia elettorale, il metodo dell'elezione a suffragio popolare dei Presidenti delle Regioni a statuto ordinario nella prospettiva di un complessivo potenziamento del ruolo delle autonomie regionali, analogamente a quanto verificatosi per i Comuni e le Province. La stessa cosa dicasi per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano; questo a seguito della legge costituzionale n. 2 del 2001 che, recuperando le innovazioni costituzionali di cui alla legge n. 1 del 1999, ha introdotto anche per queste autonomie regionali le innovazioni costituzionali già presenti per le Regioni a statuto ordinario. Nella medesima prospettiva vanno considerate le innovazioni introdotte in ordine al procedimento di deliberazione e agli ambiti potestativi degli statuti, alla forma di governo regionale, alle modalità di scioglimento dei Consigli.

Parallelamente, sono state introdotte misure di rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale con l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive e la previsione di un'addizionale sull'IRPEF istituibile dalle Regioni a proprio favore. Lungo il versante dell'indirizzo politico-amministrativo, si è prodotto nel tempo il potenziamento del ruolo della Conferenza per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome (competente ad esprimere un parere obbligatorio in ordine agli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo e di regolamento nelle materie di competenza regionale) sino alla recente unificazione con la Conferenza Stato-città per le materie ed i compiti di interesse comune.

Sotto il profilo amministrativo, a Costituzione invariata, procede, non senza difficoltà, l'imponente opera di attuazione della legge n. 59 del 1997 (cosiddetta legge "Bassanini 1"), di cui il decreto legislativo n. 112 del 1998 resta certamente l'atto di maggiore rilievo ed incidenza in ordine al rafforzamento delle potestà amministrative regionali.

Sul versante della riorganizzazione dei poteri centrali occorre poi ricordare i fondamentali decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, che riducono e ridefiniscono i Ministeri.

A completamento della trascorsa stagione di riforme, si ricorda la legge costituzionale recante modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione, che ha ottenuto il 7 ottobre 2001 il consenso dei cittadini italiani a seguito del *referendum* confermativo.

Come noto la riforma introduce novità rilevanti. Viene aumentata la potestà legislativa primaria delle Regioni (senza il vincolo del rispetto dei principi statali); viene ampliato lo spazio di intervento delle Regioni in sede europea; viene abolita la figura del commissario del Governo nella Regione (ed il relativo controllo statale); viene introdotto il principio di sussidiarietà, sia verticale (maggiori poteri agli enti locali) che orizzontale (più opportunità per i privati); viene rafforzato il principio di autonomia finanziaria "di entrata e di spesa"; è istituito un organismo nuovo ed opportuno come il Consiglio delle autonomie locali; viene ribadita l'autonomia statutaria delle Regioni (già riconosciuta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) che avranno ora la possibilità di approvare autonomamente lo statuto (lo Stato può solo ricorrere alla Corte costituzionale in caso di conflitto dello statuto con la Costituzione).

Restano irrisolti alcuni nodi decisivi: in particolare quello della partecipazione delle autonomie territoriali alla funzione legislativa (da realizzare mediante l'istituzione del cosiddetto "Senato delle autonomie") e quello del concorso delle Regioni nella designazione dei giudici della Corte costituzionale.

Particolare attenzione viene posta anche a quelle che possono considerarsi l'avanguardia della riforma della Costituzione in senso federale, ovvero le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, conferendo a queste Regioni a statuto differenziato un ruolo proprio.

In coerenza ed a completamento del percorso avviato, si tratta ora dunque di intervenire sull'organizzazione costituzionale dello Stato, a partire dal Parlamento, al fine di adeguarne gli assetti ad un coerente disegno federale, consentendo adeguate forme di rappresentanza e di presenza delle autonomie che compongono la Repubblica.

In questa direzione la riforma costituzionale che è affrontata nella presente proposta di legge costituzionale riguarda, anzitutto, la trasformazione del Senato della Repubblica in una

camera di rappresentanza diretta delle autonomie territoriali, superando le incongruenze e gli appesantimenti del bicameralismo "perfetto" che attualmente caratterizza (caso pressoché unico nel panorama internazionale) il sistema italiano.

Anche sotto tale profilo, si tratta di modernizzare le istituzioni del nostro Paese, tenendo conto di consolidate esperienze straniere.

In concreto la presente proposta di legge costituzionale si basa sull'elezione diretta dei senatori in ambito regionale; sullo snellimento del loro numero, ridotto a cento; sulla attribuzione di due seggi a ciascuna Regione e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, con ripartizione degli ulteriori seggi in base alla popolazione; su un significativo raccordo tra i senatori e le corrispondenti istituzioni regionali.

A quest'ultimo scopo, la proposta prevede che i senatori siano eletti contestualmente al Consiglio regionale, e che la loro attività si svolga in reciproca informazione e collaborazione - nei modi definiti dallo statuto regionale - con l'Assemblea regionale e i rappresentanti delle autonomie locali. D'altronde, a rafforzare la vocazione autonomista del Senato, si prevede anche la facoltà di partecipazione alle sedute, con diritto di parola, dei Presidenti delle Regioni.

Eventuali elezioni anticipate dei Consigli regionali comportano automaticamente anche il rinnovo delle cariche senatoriali delle rispettive Regioni: tutto ciò allo scopo di tenere fortemente legato il raccordo tra il territorio e la sua rappresentanza.

Coerentemente alla connotazione autonomista data al Senato federale della Repubblica, si delinea un diverso ruolo delle due Camere nel processo legislativo. In sostanza, si individuano:

a) un nucleo ristretto di oggetti fondamentali (quali politica estera e rapporti internazionali dello Stato, cittadinanza, organi dello Stato, eccetera) che devono essere disciplinati con leggi approvate dalle due Camere;

b) argomenti che, riguardando più strettamente le autonomie (dagli statuti speciali delle Regioni alla legislazione elettorale e agli organi di governo degli enti locali), sono affidati in via prioritaria al Senato, che decide anche in via definitiva sulle modifiche eventualmente proposte dalla Camera dei deputati;

c) i rimanenti argomenti (non ricompresi nelle materie precedenti) disciplinati da leggi esaminate in via prioritaria dalla Camera dei deputati, chiamata a decidere in via definitiva sulle modifiche eventualmente proposte dal Senato.

In questi termini si punta da un lato ad attribuire al Senato spiccati caratteri di autorevolezza, snellezza, rappresentanza autonomistica dei territori, e, dall'altro, a eliminare le disfunzionalità, le lentezze, le inutili duplicazioni dei nostri processi legislativi. Nel differenziare il ruolo delle Camere in ordine alla legislazione, non viene trattato, invece, il rapporto di fiducia con il Governo, tema che si ritiene più opportuno considerare nell'ambito della revisione della forma di governo.

Analoghi criteri di snellezza ispirano, del resto, anche il notevole ridimensionamento che si propone in ordine alla Camera dei deputati, portata a quattrocentosettantacinque membri in luogo degli attuali seicentotrenta; ciò anche allo scopo di lasciare sostanzialmente inalterato il numero degli attuali collegi uninominali che hanno dato buona prova di rappresentanza in questi anni.

Il problema del riassetto degli organi costituzionali dello Stato, al fine di adeguarli alla necessità di prevedere una presenza delle sensibilità e delle istanze autonomistiche, riguarda anche la composizione della Corte costituzionale. In questa prospettiva si affida al Senato federale della Repubblica la nomina di cinque membri, che si affiancano agli altrettanti nominati, rispettivamente, dalla Camera dei deputati, dal Presidente della Repubblica, dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

"Art. 57. - Il Senato federale della Repubblica è composto da cento senatori eletti dalle Regioni, dai rappresentanti degli italiani all'estero nonché dai senatori a vita. Lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale di una Regione comporta la nuova elezione anche dei senatori della medesima Regione.

Ad ogni Regione e Provincia autonoma sono attribuiti due seggi. La ripartizione dei restanti seggi tra le Regioni e le Province autonome si effettua in proporzione alla popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

I senatori di ogni Regione e Provincia autonoma sono eletti contestualmente alle elezioni del Consiglio regionale o provinciale. La legge stabilisce la disciplina transitoria relativa alla prima elezione.

I senatori restano in carica cinque anni e vengono eletti in occasione di ogni elezione del corrispondente Consiglio regionale o provinciale.

Lo statuto regionale stabilisce i modi di reciproca informazione e di collaborazione tra i senatori eletti nella Regione, il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali.

I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome possono partecipare, con diritto di parola, alle sedute del Senato federale della Repubblica".

Art. 2.

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

"Art. 70. - La funzione legislativa dello Stato è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica.

Sono approvate dalle due Camere le leggi concernenti:

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

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

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

d) cittadinanza, stato civile e anagrafi; immigrazione;

e) ordine pubblico e sicurezza;

f) norme generali sull'istruzione;

g) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

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

a) le leggi di cui all'articolo 116, terzo comma;

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

c) principi fondamentali della legislazione concorrente;

d) modifiche territoriali di cui all'articolo 132.

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

Ogni disegno di legge non ricompreso tra quelli di cui ai commi secondo e terzo 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 terzo 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".

Art. 3.

1. All'articolo 55 della Costituzione, le parole: "Senato della Repubblica" sono sostituite dalle seguenti: "Senato federale della Repubblica".

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

"Art. 60. - La Camera dei deputati è eletta per cinque anni".

Art. 4.

1. Al secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione la parola: "seicentotrenta" è sostituita dalla seguente: "quattrocentosettantacinque".

2. Al quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione, la parola: "seicentodiciotto" è sostituita dalla seguente: "quattrocentosessantatre".

3. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"La Corte costituzionale è composta da venti giudici, nominati per un quarto dal Presidente della Repubblica, per un quarto dalla Camera dei deputati, per un quarto dal Senato federale della Repubblica e per un quarto dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative".