

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1608

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei deputati

MANTINI, GIOVANNI BIANCHI, QUARTIANI

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

Presentata il 19 settembre 2001

Onorevoli Colleghi! - La XIV legislatura dovrà completare le riforme costituzionali e istituzionali realizzate o avviate dalla XIII legislatura.

Con il fallimento della terza Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, formalizzato nel giugno 1998, si è infatti avviata una nuova stagione di riformismo costituzionale sulla base del metodo cosiddetto "incrementale" ossia 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 molo delle autonomie regionali, analogamente a quanto verificatosi per i comuni e le province.

Come noto, 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'imposta sul reddito delle persone fisiche istituibile dalle regioni a proprio favore. Lungo il versante dell'indirizzo politico-amministrativo, si è prodotto nel tempo il potenziamento del molo della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (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 ed autonomie locali per le materie ed i compiti di interesse comune (Conferenze unificate di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281).

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", 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 sta il disegno di legge costituzionale sull'ordinamento federale della Repubblica che modifica l'attuale titolo V della Costituzione.

Come noto la riforma, approvata dal Parlamento ma attualmente soggetta a "*referendum* confermativo", introduce comunque novità rilevanti. Viene assai 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 governativo regionale (ed il relativo controllo statale); viene introdotto il principio di sussidiarietà, sia verticale (maggiori poteri agli enti locali) sia 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; 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, pur alla luce del disegno di legge costituzionale di riforma, alcuni nodi decisivi: in particolare quello della partecipazione delle autonomie territoriali alla funzione legislativa (cosiddetta "Senato delle Autonomie") e quello del concorso delle regioni nella designazione dei giudici della Corte costituzionale.

Su tali temi insiste la presente proposta di legge costituzionale, che fa proprio un progetto largamente condiviso da presidenti di regioni, sindaci e amministratori locali dell'Ulivo (riuniti nell'associazione "Autonomie"), nell'intento di "andare oltre" la legge di revisione ora soggetta a *referendum*, completando la riforma federalista del Paese.

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 quale Camera di rappresentanza diretta delle autonomie territoriali, superando le incongruenze e gli

appesantimenti del bicameralismo "perfetto" che attualmente caratterizza (quale 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 proposta di legge costituzionale si basa sulla elezione diretta dei senatori in ambito regionale; sullo snellimento del loro numero, ridimensionato a cento; sulla attribuzione di due seggi a ciascuna regione, 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 di legge costituzionale prevede che i senatori siano eletti contestualmente all'Assemblea 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 nuovo Senato federale della Repubblica si prevede anche la facoltà di partecipazione, con diritto di parola, alle sedute da parte dei presidenti delle regioni.

Coerentemente alla connotazione autonomista data al Senato federale della Repubblica, si delinea un diverso molo 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 ed agli organi di governo degli enti locali), sono affidati in via prioritaria al Senato federale della Repubblica, che decide anche in via definitiva sulle modifiche eventualmente proposte dalla Camera dei deputati;

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

In questi termini, si punta, da un lato, ad attribuire al Senato spiccati caratteri di autorevolezza, snellezza, rappresentanza autonomistica dei territori, e dall'altro, ad eliminare le disfunzionalità, le lentezze, le inutili duplicazioni dei nostri processi legislativi. Nel differenziare il molo delle Camere in ordine alla legislazione, non si tratta qui, invece, del 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 quattrocento membri in luogo degli attuali seicentotrenta.

Il problema del riassetto degli organi costituzionali dello Stato, al fine di adeguarli ad 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 ordinarie.

Complessivamente la proposta di legge costituzionale configura una nuova, essenziale fase nella costruzione coerente di quel "federalismo-solidale" che - contro ogni tendenza alla disgregazione - costituisce obiettivo fondamentale più volte sottolineato dal Presidente della Repubblica e fortemente condiviso dalle autonomie e dalle forze più avanzate, al fine di valorizzare, nella unitarietà di intenti, la varietà di potenzialità e di vocazioni dei territori del nostro Paese.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

"Art. 57 - Il Senato federale della Repubblica è eletto su base regionale ed è composto da cento senatori eletti dalle Regioni, dai rappresentanti degli italiani all'estero nonché dai senatori a vita.

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

I senatori di ogni Regione sono eletti contestualmente alle elezioni dell'Assemblea regionale. La legge stabilisce la disciplina transitoria relativa alla prima elezione e le misure di coordinamento con i sistemi elettorali regionali.

I senatori restano in carica cinque anni e si rinnovano in occasione di ogni elezione della corrispondente Assemblea regionale.

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

I presidenti delle Regioni 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) statuti speciali delle Regioni;

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, a 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 nelle materie 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, a 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. Al secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione la parola: "seicentotrenta" è sostituita dalla seguente: "quattrocento".

3. Il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente: "La Camera dei deputati è eletta per cinque anni".

Art. 4.

1. All'articolo 135 della Costituzione, il primo comma 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, per un quarto dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative".