

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XIV LEGISLATURA ————

N. 992

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore ROLLANDIN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 2001

—————
Modifica degli articoli 58, 65, 70, 72 e 122 della Costituzione
—————

Onorevoli Senatori. – La prima premessa di questo disegno di legge consiste nell’assunto – ormai generalmente condiviso – che sia necessario correggere il bicameralismo «perfetto» vigente in Italia. L’assoluta parità delle due Camere, riscontrabile non solo per ciò che riguarda funzioni e prerogative ma anche per quanto attiene al tipo di rappresentanza del corpo elettorale che si realizza in entrambe le ipotesi, rende il caso italiano del tutto singolare nel panorama offerto dalle altre democrazie; e determina in ogni caso il rischio che il secondo ramo del Parlamento si risolva in una superfetazione inutile (o troppo scarsamente vantaggiosa), dando luogo anzi ad un complicato doppione.

In questa luce, però, rimane maggioritaria l’opinione che la riforma del Parlamento non vada condotta alle estreme conseguenze, sopprimendo senz’altro il Senato della Repubblica. La tradizionale ripartizione del Parlamento in due rami dev’essere invece mantenuta, limitandosi a differenziare le rispettive funzioni e – prima ancora – la natura e i congegni della rappresentanza politica facente capo ad ognuna delle due assemblee. Di più: occorre che il Senato conservi, pur dopo la riforma, un ruolo forte e spiccato. Qualora la seconda Camera venisse differenziata dalla prima attraverso una rilevante riduzione dei suoi poteri attuali, si cadrebbe, infatti, nel pericolo opposto a quello registrabile in Italia, consistente nel mettere in crisi la stessa formula bicamerale.

Tali sono dunque i postulati sui quali si basa l’idea di trasformare l’attuale Senato in una Camera di rappresentanza mista, parte popolare a suffragio diretto e parte territoriale.

La *ratio* di un bicameralismo differenziato che in parte rifletta le articolazioni territoriali dello Stato si ritrova nei «Principi fondamentali» della stessa Costituzione, all’articolo 5, dove si stabilisce che «la Repubblica...riconosce e promuove le autonomie locali.»

Fra i singoli articoli del disegno di legge, spiccano quelli rispettivamente dedicati alla composizione ed alle funzioni del previsto Senato, che dovrebbe sostituire gli articoli 58 e 70 della

Costituzione.

Il problema centrale, che si deve risolvere nel configurare una nuova Camera alta, nasce infatti dall'ovvia esigenza di rendere congrue la rappresentanza e le componenti della Camera stessa rispetto ai compiti che in ogni caso le vanno affidati. Ora, come già si notava, non potrà non trattarsi di attribuzioni di grande rilievo, tali da giustificare la conservazione della formula bicamerale. Non basterebbe allo scopo prevedere che il Senato resti competente ad approvare le sole leggi attuative del titolo V della Costituzione; e non sarebbe neppure adeguata una revisione costituzionale che gli attribuisse – alla stregua di altre proposte di riforma – la sola approvazione delle leggi costituzionali ed elettorali. Occorre, al contrario, che la Camera alta continui a formare un'assemblea specializzata nell'opera di perfezionamento della legislazione: con particolare riferimento a tutte le «grandi leggi», l'insieme delle quali trascende di gran lunga sia l'attuazione del titolo V della Costituzione, sia la materia costituzionale e quella elettorale.

In questa prospettiva, tuttavia, non sarebbe congruo prevedere che il Senato venga intieramente costituito dai Consigli regionali (od anche, eventualmente, dai Consigli provinciali e comunali). Il novero delle «grandi leggi» eccede, evidentemente, la legislazione statale ordinaria interessante i rapporti fra il potere centrale ed i poteri locali: con la conseguenza che si rende necessario immaginare, appunto, una rappresentanza mista, coerente con la varietà dei compiti da affidare al Senato, una volta che lo si concepisca quale «Camera delle Istituzioni». Si spiega in tal senso il nuovo testo dell'articolo 58, primo comma, onde i senatori sono eletti per metà a suffragio universale e per l'altra metà dai Consigli regionali.

Il primo comma dell'articolo 58 non chiarisce quali siano i soggetti eleggibili da parte di ciascun Consiglio regionale; ma, per ciò stesso, si affida anche in tal senso alla regola generale fissata nel terzo comma, per cui l'elezione può concernere qualunque elettore che abbia compiuto il quarantesimo anno. Rimane aperta, però, l'ipotesi che l'elettorato passivo concernente la quota spettante ai Consigli vada invece ristretto, in modo da rendere più saldo il nesso fra i senatori in questione e gli enti autonomi territoriali: il che potrebbe venire realizzato, sia prevedendo che possano essere eletti i soli consiglieri comunali in carica, sia anche estendendo l'elettorato passivo ai consiglieri comunali e provinciali di ciascuna regione.

Quanto alla definizione dei compiti del nuovo Senato, si tratta di una problematica comune a tutti i progetti di riforma del sistema bicamerale che non intendono proporre la soppressione della Camera alta: comune, in particolar modo, è l'esigenza di individuare una serie di leggi che richiedano comunque l'esercizio collettivo della funzione legislativa, attualmente imposto dall'articolo 70 della Costituzione per l'intera legislazione statale ordinaria. Ma l'obiettivo non sembra raggiunto in modo soddisfacente da nessuno dei disegni di legge sin qui presentati, che tendono tutti – nonostante l'estrema varietà dei sistemi rispettivamente previsti – a ridurre in maniera eccessiva il nucleo delle leggi implicanti necessariamente l'esame e l'approvazione di entrambe le Camere. La presente proposta, al contrario, si fonda sulla premessa testè ricordata, per cui l'esercizio collettivo della funzione legislativa dev'essere richiesto con riferimento ad ogni legge ordinaria destinata ad integrare la Costituzione. Ed ogni atto legislativo del genere viene in tal modo a coincidere con una sorta di «legge organica», differenziata dalla restante legislazione statale per l'aggravato ed apposito procedimento formativo di essa.

Con questi criteri, il nuovo testo dell'articolo 70 riafferma in primo luogo che «la funzione legislativa spetta al Parlamento» e non al Governo (salve le eccezioni al principio di separazione dei poteri, introdotte nel seguito della Carta costituzionale). Tuttavia, la conforme approvazione di ambedue le Camere del Parlamento stesso continua ad essere imposta per le sole leggi ordinarie di rilievo costituzionale riguardanti da un lato l'ordinamento della Repubblica e d'altro lato i rapporti fra gli individui e le autorità. Nel primo senso, il secondo comma del progettato articolo 70 considera le leggi indispensabili per il funzionamento degli organi e degli altri apparati costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle loro funzioni, per l'attuazione del referendum, per l'integrazione del titolo V e degli Statuti speciali; e ciò, servendosi sempre di locuzioni rintracciabili nel testo della Costituzione, salve soltanto le recenti «leggi finanziarie» e salve le leggi

di «esecuzione dei trattati», che la giurisprudenza costituzionale è tuttavia costante nel riconnettere alle rispettive leggi di autorizzazione. Nel secondo senso, il terzo comma dell'articolo 70 privilegia l'attuazione del disegno costituzionale riguardante i rapporti civili ed etico-sociali, tenuto conto sia dell'intrinseca importanza di tali normative sia dei loro nessi con i vari ordinamenti autonomi (come si verifica, con particolare evidenza, nel caso della tutela della salute); si aggiungono però, oltre all'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, le tematiche delle minoranze linguistiche (particolarmente rilevanti per certe regioni differenziate) e delle confessioni religiose (che fanno corpo con la disciplina costituzionale dei rapporti civili).

In ogni altro campo, viceversa, il procedimento legislativo diviene monocamerale e ricade nella generale competenza della Camera dei deputati. Ma resta salva – ai sensi dell'articolo 72, quinto comma, introdotto dal presente disegno di legge – la facoltà conferita ad un terzo dei componenti del Senato, cui spetta richiedere che il disegno in questione sia sottoposto all'esame ed all'approvazione di entrambe le assemblee parlamentari. Si punta, con ciò, ad un bicameralismo differenziato e non più «perfetto», che per altro lascia alla Camera alta, in concorso con la Camera dei deputati, l'esercizio dei poteri legislativi più controversi o comunque ritenuti di maggiore importanza politica, al di là delle stesse «grandi leggi».

Quanto infine alle previste revisioni degli articoli 65 e 122 della Costituzione, esse sono strettamente connesse. Nel primo caso, l'intento è quello di sottrarre al legislatore ordinario la configurazione di cause d'incompatibilità (oltre che d'ineleggibilità) riguardanti i senatori che conservino la carica di consigliere regionale: così da non incrinare l'originario collegamento fra il Senato e i Consigli in questione. Nel secondo senso, si rende a questo punto inevitabile una coerente modifica dell'articolo 122, per rendere possibile l'elezione (o la rielezione) dei senatori a componenti degli organi legislativi regionali, pur conservando la qualità di membri della Camera alta.

Resta aperto il problema dei senatori a vita, che la presente proposta non tocca, trattandosi di una questione estrinseca rispetto alle progettate revisioni costituzionali. Residua, inoltre, l'interrogativo se il rapporto di fiducia debba intercorrere anche fra il Governo ed il nuovo Senato o riguardare la sola Camera dei deputati. Se si decidesse di adottare quest'ultima soluzione, mediante una modifica dell'articolo 94 della Costituzione, converrebbe però aggiungere la previsione che il Governo possa porre la questione di fiducia di fronte allo stesso Senato, ricollegandola all'approvazione di un determinato disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 58. – I senatori sono eletti per metà a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età e per l'altra metà dai Consigli regionali.

I seggi eccedenti la ripartizione prevista dal primo comma e quello spettante alla Valle D'Aosta sono assegnati mediante suffragio universale e diretto.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età».

Art. 2.

1. All'articolo 65 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«L'ufficio di senatore non è compatibile con quello di consigliere regionale».

Art. 3.

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

«Art. 70. – La funzione legislativa spetta al Parlamento.

Essa è esercitata collettivamente dalle due Camere in materia costituzionale ed elettorale, di attuazione del *referendum*, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di esecuzione dei trattati stessi, di approvazione dei bilanci e delle leggi finanziarie, di norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura, di leggi ordinarie previste dal Titolo V della Parte II nonchè dall'VIII disposizione transitoria e dagli statuti speciali, di ordinamento della Corte costituzionale. L'approvazione di entrambe le Camere è inoltre necessaria per le leggi ordinarie di attuazione delle norme costituzionali in materia di rapporti civili ed etico-sociali, di organizzazione sindacale e di sciopero, nonchè per le leggi di tutela delle minoranze linguistiche e delle confessioni religiose.

Per tutte le altre materie, la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati, salva la facoltà spettante al Senato della Repubblica in base all'ultimo comma dell'articolo 72».

Art. 4.

1. All'articolo 72 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Ogni disegno di legge approvato da una Camera è immediatamente trasmesso all'altra Camera. Salve le materie per cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, il disegno s'intende approvato in via definitiva dopo trenta giorni dalla trasmissione. Entro tale termine, un terzo dei componenti del Senato della Repubblica può tuttavia richiedere, non più di una volta per ciascun disegno di legge, che questo sia sottoposto all'esame ed all'approvazione del Senato stesso».

Art. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale ed alla Camera dei deputati o ad un altro Consiglio regionale».