



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori FINOCCHIARO, ZANDA e LATORRE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 2009

Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. - Al termine della XV legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha approvato, in sede referente, un testo unificato di diverse proposte di legge, recante modifiche alla parte seconda della Costituzione. Il voto di astensione dei gruppi di opposizione era il segno del buon lavoro svolto, portato poi all'esame dell'Assemblea di Montecitorio e arenatosi a causa della crisi di Governo e della fine della legislatura.

L'esigenza di adeguare la Costituzione repubblicana per quanto attiene alla forma di governo è rimasta, tuttavia, di stringente attualità, poiché è evidente che non bastano né le misure disposte in via ordinaria né gli sforzi di autoriforma dei partiti a garantire la stabilità e l'efficienza delle istituzioni, il loro funzionamento, la definizione di un sistema democratico al passo della modernità.

È dalle convergenze registrate tra maggioranza e opposizione nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura che occorre oggi ripartire. Proprio quei correttivi individuati nel corso della XV legislatura con riferimento a un nucleo ristretto di istituti, infatti, verrebbero a realizzare le necessarie riforme costituzionali di tipo funzionalista (per usare un'espressione di Valerio Onida), strettamente cioè finalizzate al superamento dei profili di disfunzionalità del sistema costituzionale.

Il presente disegno di legge costituzionale intende riavviare il percorso parlamentare delle riforme costituzionali partendo dal già menzionato testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera il 17 ottobre 2007, corretto alla luce degli emendamenti approvati dall'Assemblea nel corso dell'esame dei primi tre articoli del testo, tra l'ottobre e il novembre 2007.

Due sono gli irrinunciabili presupposti politico-istituzionali sui quali si fonda la presente proposta.

Il primo è che qualsiasi ipotesi di revisione costituzionale che, come la presente, incida sulla forma di governo non abbandoni il solco della forma di governo parlamentare.

Il secondo, logicamente conseguente al primo, è che ogni ipotesi di rafforzamento dell'Esecutivo all'interno della forma di governo parlamentare passi attraverso un'implementazione dei poteri del Governo o del Presidente del Consiglio e non attraverso il depotenziamento delle funzioni (specie quella di controllo) del Parlamento.

Non sono riflessioni affatto ovvie. I principali tentativi di revisione della forma di governo sperimentati negli ultimi anni abbandonavano l'impianto parlamentare della forma di governo a favore di un «semipresidenzialismo all'italiana» (è il caso del testo elaborato alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura) o di un premierato definito da Leopoldo Elia come «assoluto» (è il caso della riforma costituzionale approvata nella XIV legislatura).

La necessità di non abbandonare l'alveo della forma di governo parlamentare non discende solo dal fatto che con il *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, con una percentuale del 54 per cento dei voti, il corpo elettorale si è espresso in senso contrario a una revisione della Costituzione che, appunto, segnava il superamento di un simile modello. Ancor più significativamente, essa deriva dal rischio che può discendere dall'abbandono della forma di governo parlamentare, con le inevitabili ripercussioni sui «principi supremi» o, comunque, sulla parte prima della nostra Costituzione.

Il fulcro dell'intero disegno di legge di revisione della parte seconda della Costituzione è il superamento del bicameralismo paritario. È infatti questa la via per rafforzare l'efficacia dell'azione dell'Esecutivo senza per questo intaccare il ruolo del Parlamento.

Il sistema bicamerale qui proposto si caratterizza per la presenza di una Camera dei deputati e di un Senato federale della Repubblica (articolo 1), per i quali si prevede una differenziazione quanto a composizione e funzioni. Con riguardo alla composizione, è infatti mantenuta un'elezione diretta per la Camera (articolo 2) ed è introdotta un'elezione di secondo grado per il Senato (articolo 3). Per quanto riguarda le funzioni, da un lato, vengono diversificate le funzioni legislative dei due rami del Parlamento (articolo 7); dall'altro, è previsto che il rapporto fiduciario venga a instaurarsi tra il Governo e la sola Camera dei deputati (articolo 15).

Venendo ora all'esame nel dettaglio dell'impianto della proposta di riforma, sette sono le principali aree su cui ci si propone di intervenire.

1) *Composizione della Camera dei deputati.* È ridotto il numero dei componenti della Camera: dagli attuali seicentotrenta si passa a cinquecento deputati, oltre a sei deputati eletti nella circoscrizione Estero. Per essere eletti alla Camera, è sufficiente avere compiuto diciotto anni, mentre oggi è richiesto il compimento del venticinquesimo anno di età (articolo 2). L'obiettivo della riduzione del numero dei deputati è quello di rendere più efficiente l'istituzione parlamentare.

2) *Composizione del Senato federale.* In ciascuna regione, i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Ciascuna regione e ciascun Consiglio delle autonomie locali elegge un numero di senatori stabilito dalla Costituzione in base al rispettivo numero di abitanti. Dodici senatori

sono eletti nella circoscrizione Estero (articolo 3). L'obiettivo dell'istituzione di un Senato federale è quello di dare finalmente vita a un «regionalismo cooperativo» che consenta alle regioni e agli enti locali, le cui competenze sono aumentate in seguito alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, un reale coinvolgimento nella determinazione degli indirizzi politico-legislativi nelle istituzioni della Repubblica.

3) *Diversificazione delle funzioni legislative di Camera e Senato.* La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalla Camera e dal Senato solamente in una serie di casi tassativamente previsti dalla Costituzione. Per quanto riguarda invece i disegni di legge che determinano i principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, una volta approvati dal Senato è la Camera dei deputati che delibera su di essi in via definitiva (potendo però quest'ultima apportare modifiche solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti). In tutti gli altri casi, una volta che i progetti di legge sono stati approvati dalla Camera, il Senato può apportare modifiche, ma su di esse è la Camera a pronunciarsi in via definitiva (articolo 7). L'obiettivo della diversificazione delle funzioni legislative è quello di superare le disfunzioni che oggi comporta il meccanismo della *navette*.

4) *Richiesta da parte del Governo di votare un disegno di legge entro una data determinata.* Si prevede che il Governo possa chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata (articolo 8). Una simile previsione consentirebbe di superare l'attuale prassi del costante ricorso da parte del Governo alla questione di fiducia, istituto che, pur assicurando la celere approvazione di un disegno di legge, comporta un depotenziamento del ruolo del Parlamento.

5) *Sottoposizione degli schemi dei decreti legislativi al parere delle Commissioni parlamentari.* In un assetto della forma di governo nella quale la legislazione è sempre più appannaggio dell'Esecutivo (decreti-legge, decreti legislativi), è indispensabile che il Parlamento possa esplicitare nella sua pienezza la funzione di controllo. In tal senso va la previsione in Costituzione del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi (articolo 10), passaggio procedurale oggi eventuale, affidato alla discrezionalità del legislatore in sede di legge delega.

6) *Fiducia al Presidente del Consiglio da parte della sola Camera dei deputati.* L'attribuzione alla sola Camera dei deputati della

possibilità di accordare e revocare la fiducia al Presidente del Consiglio (articolo 15) si colloca nel solco del superamento del bicameralismo paritario.

7) *Attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di revoca dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio.* Tale innovazione (articolo 14) introdurrebbe un elemento di rafforzamento, all'interno dell'organo-Governo, del Presidente del Consiglio, pur mantenendo intatta la funzione di controllo costituzionale esercitata dal Presidente della Repubblica in uno snodo cruciale quale quello della nomina (e revoca) dei Ministri.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Al primo comma dell'articolo 55 della Costituzione, le parole: «Senato della Repubblica» sono sostituite dalle seguenti: «Senato federale della Repubblica».

Art. 2.

1. All'articolo 56 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il numero dei deputati è di cinquecento, oltre a sei deputati eletti nella circoscrizione Estero»;

b) al terzo comma, la parola: «venticinque» è sostituita dalla seguente: «diciotto»;

c) al quarto comma, la parola: «seicentodiciotto» è sostituita dalla seguente: «cinquecento».

Art. 3.

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

«Art. 57. - Il Senato federale della Repubblica è eletto, secondo modalità stabilite dalla legge, su base regionale. Alla circoscrizione Estero sono assegnati dodici senatori, eletti secondo modalità e con i requisiti stabiliti dalla legge.

In ciascuna Regione i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Il Presidente e gli altri componenti della Giunta regionale non sono eleggibili a senatore.

Il Consiglio regionale elegge, con voto limitato in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze e tenendo conto delle esigenze di una equilibrata rappresentanza di genere:

- a) cinque senatori nelle Regioni fino a un milione di abitanti;
- b) sette senatori nelle Regioni con più di un milione e fino a tre milioni di abitanti;
- c) nove senatori nelle Regioni con più di tre milioni e fino a cinque milioni di abitanti;
- d) dieci senatori nelle Regioni con più di cinque milioni e fino a sette milioni di abitanti;
- e) dodici senatori nelle Regioni con più di sette milioni e fino a nove milioni di abitanti;
- f) quattordici senatori nelle regioni con più di nove milioni di abitanti.

Il Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste elegge un senatore; il Consiglio regionale del Molise elegge, con voto limitato, due senatori; i Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con voto limitato, due senatori per ciascuna provincia autonoma.

In ciascuna Regione il Consiglio delle autonomie locali elegge:

- a) un senatore nelle Regioni fino a un milione di abitanti;
- b) tre senatori nelle Regioni con più di un milione e fino a tre milioni di abitanti;
- c) quattro senatori nelle Regioni con più di tre milioni e fino a cinque milioni di abitanti;
- d) cinque senatori nelle Regioni con più di cinque milioni e fino a sette milioni di abitanti;
- e) sei senatori nelle Regioni con più di sette milioni di abitanti.

I Consigli delle autonomie locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano

eleggono un senatore per ciascuna provincia autonoma.

L'elezione ha luogo entro trenta giorni dalla prima riunione di ciascun Consiglio regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Art. 4.

1. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

Art. 5.

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

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

I senatori eletti in ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano rimangono in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma.

La durata della Camera dei deputati, di ciascun Consiglio regionale e dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano non può essere prorogata se non per legge dello Stato e soltanto in caso di guerra. Con la proroga di ciascun Consiglio regionale o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano è prorogato anche il mandato dei senatori in carica».

Art. 6.

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

«Art. 61. - L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione.

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

2. All'articolo 63, primo comma, della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il regolamento del Senato federale della Repubblica disciplina le modalità di rinnovo dell'Ufficio di Presidenza».

Art. 7.

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 nei seguenti casi:

a) leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali;

b) leggi in materia elettorale;

c) leggi in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;

d) leggi concernenti l'esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma;

e) leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza;

f) leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato federale della Repubblica, d'intesa tra loro, individuano, al fine dell'assegnazione al Senato federale della Repubblica, i disegni di legge che hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma. Dopo l'approvazione da parte del Senato federale della Repubblica, tali disegni di legge sono trasmessi alla Camera dei de-

putati che delibera in via definitiva e può apportare modifiche solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

In tutti gli altri casi, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, i disegni di legge sono trasmessi al Senato federale della Repubblica che, entro trenta giorni, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, può approvare modifiche sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Se le modifiche approvate riguardano le materie di cui all'articolo 118, commi secondo e terzo, o 119, commi terzo, quinto e sesto, la Camera dei deputati può ulteriormente modificarle o respingerle solo a maggioranza assoluta dei propri componenti. Qualora il Senato federale della Repubblica non approvi modifiche entro il termine previsto, la legge può essere promulgata. Il termine è ridotto della metà per i disegni di legge di conversione dei decreti emanati ai sensi dell'articolo 77».

Art. 8.

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

«Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge».

Art. 9.

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se la Camera dei deputati o, per i disegni di legge previsti dal primo comma dell'articolo 70, entrambe le Camere, ne dichiarano l'urgenza a maggioranza assoluta dei componenti, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

Art. 10.

1. All'articolo 76 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Gli schemi dei decreti adottati in forza della delega di cui al primo comma, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti».

Art. 11.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - Fatta eccezione per quanto previsto dall'articolo 76, il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, che si riuniscono entro cinque giorni. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Si possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge.

Al procedimento di conversione si applica la disciplina di cui all'articolo 70».

Art. 12.

1. Al primo comma dell'articolo 79 della Costituzione, le parole: «di ciascuna Ca-

mera» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

2. All'articolo 80 della Costituzione, le parole: «Le Camere autorizzano» sono sostituite dalle seguenti: «È autorizzata».

3. All'articolo 81 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Sono approvati ogni anno con legge i bilanci e il rendiconto consuntivo dello Stato presentati dal Governo».

Art. 13.

1. Il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione è abrogato.

2. Al primo comma dell'articolo 84 della Costituzione, le parole: «cinquanta anni» sono sostituite dalle seguenti: «quaranta anni».

3. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 85. - Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se la Camera dei deputati è sciolta, o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione della nuova Camera. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica».

4. L'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 86. - Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni,

salvo il maggiore termine previsto se la Camera è sciolta o manca meno di tre mesi alla sua cessazione».

5. All'articolo 87 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo comma, le parole: «delle nuove Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della nuova Camera dei deputati»;

b) l'ottavo comma è sostituito dal seguente:

«Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione con legge».

6. Il primo comma dell'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati».

Art. 14.

1. Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri».

Art. 15.

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

«Art. 94. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

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

Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio dei Mi-

nistri presenta il Governo alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera dei deputati, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione ed è approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Art. 16.

1. Al primo comma dell'articolo 96 della Costituzione, le parole: «Senato della Repubblica» sono sostituite dalle seguenti: «Senato federale della Repubblica».

Art. 17.

1. Al secondo comma dell'articolo 122 della Costituzione, le parole: «ad una delle Camere del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

Art. 18.

1. All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La legge dello Stato determina i principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle autonomie locali».

Art. 19.

1. Il primo comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari

alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale».

Art. 20.

1. Al settimo comma dell'articolo 135 della Costituzione, la parola: «senatore» è sostituita dalla seguente: «deputato».

Art. 21.

1. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dalla prima legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore e con riferimento alle relative elezioni delle due Camere.

2. In sede di prima applicazione, l'elezione del Senato federale della Repubblica ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, ha luogo contestualmente all'elezione della Camera dei deputati nella composizione di cui all'articolo 56 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale. Ciascun Consiglio regionale, i Consigli provinciali delle province autonome di Trento e di Bolzano e ciascun Consiglio delle autonomie locali eleggono i rispettivi senatori entro venti giorni dalla data di svolgimento dell'elezione della Camera dei deputati. Nel caso in cui a tale data sia già stata indetta l'elezione per il rinnovo di un Consiglio regionale o di provincia autonoma, l'elezione dei rispettivi senatori ha luogo entro trenta giorni dalla prima riunione del nuovo Consiglio.

3. Le leggi di cui agli articoli 57, primo comma, e 123, quinto comma, della Costituzione, nel testo modificato dagli articoli 3 e 18 della presente legge costituzionale, sono approvate entro sei mesi dalla data di entrata

in vigore della presente legge costituzionale. Fino alla costituzione dei Consigli delle autonomie locali, i senatori di cui all'articolo 57, sesto e settimo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, sono eletti in ciascuna regione o provincia autonoma dal rispettivo Consiglio regionale o provinciale.

Art. 22.

1. Fino all'adeguamento dei rispettivi statuti di autonomia, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

