



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 197
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 15 aprile 2014

I N D I C E**Commissioni congiunte**

5 ^a (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera):	
<i>Plenaria (notturna)</i>	<i>Pag.</i> 3

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali:	
<i>Plenaria (notturna)</i>	<i>Pag.</i> 5

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio)

del Senato della Repubblica

con la

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

della Camera dei deputati

Martedì 15 aprile 2014

Plenaria

9^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente della V Commissione della Camera

BOCCIA

Interviene il ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan.

La seduta inizia alle ore 20,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente BOCCIA (PD) avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera, in ordine al Documento di economia e finanza per il 2014 (Doc. LVII, n. 2): audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

Il presidente BOCCIA introduce l'audizione.

Il ministro dell'economia e della finanze PADOAN svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti e osservazioni i senatori Mario FERRARA (*GAL*), TREMONTI (*GAL*) e Anna Cinzia BONFRISCO (*FI-PdL XVII*), il presidente BOCCIA (*PD*) e i deputati PALESE (*FI-PdL*), FASSINA (*PD*), CARIELLO (*M5S*), MARCON (*SEL*), GUIDESI (*LN-Aut*), MAZZIOTTI DI CELSO (*SCpI*) e MISIANI (*PD*), ai quali replica il Ministro per l'economia e le finanze PADOAN.

Il presidente BOCCIA (*PD*) ringrazia il Ministro per l'esauriente contributo fornito ai lavori delle Commissioni e dichiara concluse l'audizione e l'indagine conoscitiva in titolo.

La seduta termina alle ore 22,35.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Martedì 15 aprile 2014

Plenaria

132^a Seduta (notturna)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Scalfarotto.

La seduta inizia alle ore 20,45.

IN SEDE REFERENTE

(7) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CALDEROLI. – *Modifiche agli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione. Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; istituzione delle «Macroregioni» attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio; trasferimento delle funzioni amministrative a Comuni e Regioni*

(12) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CALDEROLI. – *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(35) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZELLER ed altri. – *Modifiche alla parte seconda della Costituzione, concernenti la forma di Governo, nonché la composizione e le funzioni del Parlamento*

(67) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZANDA. – *Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*

(68) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ZANDA. – *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione in materia di autorizzazione parlamentare*

(125) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Linda LANZILLOTTA ed altri. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. Riduzione del numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

- (127) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Linda LANZILLOTTA ed altri. – *Disposizioni per la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e di altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*
- (143) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – DIVINA. – *Modifica dell'articolo 116 della Costituzione in materia di statuti delle Regioni ad autonomia speciale*
- (196) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ed altri. – *Modifica degli articoli 67, 88 e 94 della Costituzione, in materia di mandato imperativo*
- (238) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – RUTA. – *Modifiche alla parte seconda della Costituzione, concernenti la composizione del Parlamento e l'esercizio delle sue funzioni*
- (253) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – D'AMBROSIO LETTIERI. – *Modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute*
- (261) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Anna FINOCCHIARO ed altri. – *Modifiche agli articoli 68, 96 e 134 della Costituzione e alla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in materia di procedimento per l'autorizzazione alla limitazione della libertà personale dei parlamentari e dei membri del Governo della Repubblica*
- (279) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – COMPAGNA ed altri. – *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione, in materia di immunità dei membri del Parlamento*
- (305) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – DE POLI. – *Modifiche agli articoli 116 e 119 della Costituzione, per l'inclusione del Veneto tra le regioni a statuto speciale e in materia di risorse finanziarie delle medesime regioni*
- (332) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Silvana Andreina COMAROLI ed altri. – *Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, concernente la nomina dei senatori a vita*
- (339) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – DE POLI. – *Modifica all'articolo 68 della Costituzione in materia di garanzie dei parlamentari*
- (414) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – STUCCHI. – *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione dello statuto di autonomia provinciale alla provincia di Bergamo*
- (436) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Maria RIZZOTTI. – *Modifica dell'articolo 59 della Costituzione in materia di senatori a vita*
- (543) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – INIZIATIVA POPOLARE – *Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni, istituzione delle «comunità autonome» attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio, trasferimento delle funzioni amministrative a comuni e regioni*
- (574) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – ZANETTIN ed altri. – *Soppressione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*
- (702) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Rosetta Enza BLUNDO ed altri. – *Iniziativa quorum zero e più democrazia*
- (732) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – Paola TAVERNA ed altri. – *Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute*

- (736) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – STUCCHI. – *Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, concernente la nomina dei senatori a vita*
- (737) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – STUCCHI. – *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*
- (877) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Modifica dell'articolo 55 della Costituzione in materia di funzionamento del Parlamento in seduta comune per l'elezione di organi collegiali*
- (878) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Modifica dell'articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*
- (879) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Revisione dell'articolo 68 della Costituzione*
- (907) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CIOFFI ed altri. – *Modifiche all'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza*
- (1038) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CONSIGLIO. – *Modifica all'articolo 59 della Costituzione in materia di nomina dei senatori a vita*
- (1057) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – D'AMBROSIO LETTIERI ed altri. – *Modifica dell'articolo 59 della Costituzione in materia di senatori a vita*
- (1193) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CANDIANI ed altri. – *Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione concernente i senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica*
- (1195) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CALDEROLI ed altri. – *Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la razionalizzazione del procedimento legislativo*
- (1264) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – SACCONI ed altri. – *Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la razionalizzazione del procedimento legislativo*
- (1265) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – AUGELLO ed altri. – *Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*
- (1273) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – MICHELONI. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 94 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, di riforma della composizione del Senato e di conferimento della fiducia al Governo*
- (1274) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – MICHELONI. – *Modifiche agli articoli 56, 57 e 94 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari e di conferimento della fiducia al Governo*
- (1280) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – BUEMI ed altri. – *Abolizione della Camera dei deputati e trasformazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro in Consiglio nazionale delle autonomie*
- (1281) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – DE POLI. – *Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*
- (1355) **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** – CAMPANELLA ed altri. – *Modifiche agli articoli 56, 57, 59, 66, 70, 80, 81, 82 e 94 della Costituzione in materia di bicameralismo*

(1368) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BARANI ed altri. – Disposizioni per il superamento del sistema bicamerale ai fini dello snellimento del procedimento legislativo e del contenimento della spesa pubblica*

(1392) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BUEMI ed altri. – Revisione della Costituzione in tema di fiducia al Governo, Senato della Repubblica e Parlamento in seduta comune*

(1395) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BATTISTA ed altri. – Modifica all'articolo 58 della Costituzione in materia di equiparazione del requisito di età anagrafica ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato attivo per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*

(1397) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – TOCCI e CORSINI. – Modifiche alla Costituzione per l'introduzione di un bicameralismo di garanzia e per la riduzione del numero dei parlamentari*

(1406) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – SACCONI ed altri. – Disposizioni per la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*

(1408) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – SONEGO ed altri. – Modificazioni all'articolo 116 della Costituzione in materia di regime di autonomia delle Regioni a statuto speciale*

(1414) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – TREMONTI. – Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione*

(1415) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – COMPAGNA e BUEMI. – Revisione della Costituzione in tema di legislazione regionale, democrazia interna ai partiti politici, fiducia al Governo, Parlamento in seduta comune*

(1416) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MONTI e Linda LANZILLOTTA. – Abolizione del bicameralismo paritario, riforma del Senato della Repubblica, disposizioni in materia di fonti del diritto e modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione in materia di autonomie territoriali*

(1420) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CHITI ed altri. – Istituzione di un Senato delle Autonomie e delle Garanzie e riduzione del numero dei parlamentari*

(1426) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Loredana DE PETRIS ed altri. – Modifiche alla Costituzione per la riforma del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e l'assegnazione al Senato della Repubblica di funzioni legislative esclusive e funzioni di vigilanza e di garanzia*

(1429) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*

– e petizioni nn. 180, 269, 429, 446, 447, 465, 486, 575, 579, 661, 682, 716, 973, 1023, 1075, 1113, 1146, 1151, 1184 e 1191 ad essi attinenti

(Esame congiunto e rinvio)

La PRESIDENTE, in qualità di relatrice, nel riferire sui disegni di legge costituzionale in titolo, precisa che in questa fase si soffermerà sulle questioni più significative, riservandosi ulteriori approfondimenti su singoli aspetti, anche in considerazione di quanto emergerà nel corso della discussione generale.

Dopo aver ricordato che la riforma si inserisce in un ampio dibattito pubblico sui temi connessi alle riforme costituzionali, arricchito nel tempo da numerosi approfondimenti, sottolinea l'importanza del compito che la Commissione si accinge ad affrontare, con l'obiettivo di predisporre un testo che innovi profondamente l'architettura dello Stato e attribuisca agli organi istituzionali nuovi ruoli e funzioni. Le novità più rilevanti sono certamente quelle attinenti al superamento del bicameralismo perfetto e alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. A tale riguardo, i disegni di legge propongono un ampio novero di proposte, ispirate a differenti impostazioni di politica costituzionale, che tuttavia hanno il comune obiettivo di offrire una soluzione alle criticità e alle disfunzioni del nostro sistema istituzionale.

Tutte le proposte prese in esame intervengono direttamente sul Titolo I e sul Titolo V della Parte II della Costituzione e sulla disposizione costituzionale relativa al CNEL (articolo 99). In alcuni casi si tratta di modifiche puntuali, in altri casi sono prospettate riforme più ampie e radicali.

Per quanto concerne il superamento del bicameralismo perfetto, sottolinea che le questioni sulle quali occorre focalizzare l'attenzione sono, in primo luogo, quelle concernenti la composizione delle Camere, in particolare la formazione della seconda Camera, direttamente e più significativamente incisa dai diversi progetti di riforma. Altro ambito di revisione concerne le funzioni che la seconda Camera è chiamata a svolgere, in un sistema bicamerale differenziato. In riferimento a questo secondo ordine di interventi, le proposte incidono su aspetti di assoluto rilievo: il procedimento legislativo, che pertanto subisce profonde trasformazioni rispetto al quadro costituzionale vigente; il rapporto di fiducia e, più in generale, gli istituti di raccordo tra Parlamento e Governo; il raccordo con gli enti territoriali e con l'Unione europea; le modalità di elezione degli organi, per i quali la Costituzione vigente prevede il concorso paritario dei due rami del Parlamento, in particolare l'elezione del Presidente della Repubblica, dei membri del CSM e dei giudici della Corte costituzionale. Un elemento costante tra le diverse proposte è la distinzione tra la Camera, titolare dell'indirizzo politico e del rapporto di fiducia con il Governo, e il Senato, a cui è riconosciuto un ruolo di controllo e garanzia, nonché quello di rappresentanza dei territori.

Il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1429, che sancisce, in primo luogo, il principio della esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico. Il Senato (trasformato in organo elettivo di secondo grado e mutato nella denominazione in «Senato delle autonomie») non partecipa più alla rappresentanza della Nazione ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione. Si mantiene, per i membri del Senato, il solo divieto di mandato imperativo. L'Assemblea del Senato rappresenta le «istituzioni territoriali» ed è esclusa dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dalla relazione fiduciaria con il Governo. Per quanto concerne la composizione, il Senato diventa un organo di secondo grado, formato da senatori eletti da ciascun Consiglio regionale e da un collegio di sindaci di ciascuna Re-

gione. Queste assemblee scelgono, al proprio interno e con voto limitato, rispettivamente due senatori. Ai due senatori membri del Consiglio regionale si aggiunge di diritto il Presidente della Giunta regionale (o della Provincia autonoma). Ai due sindaci eletti, si aggiunge di diritto il sindaco del Comune capoluogo della Regione (o Provincia autonoma). A ciascuna Regione spettano così sei senatori, ad eccezione del Trentino-Alto Adige, cui ne spettano otto (sommando i quattro che spettano a ciascuna delle due Province autonome). Si configura così una rappresentanza paritaria per Regione, senza ponderazione in base alla popolazione regionale (come è previsto invece, ancorché in misura non proporzionale, nel *Bundesrat* tedesco). La durata del mandato coincide con quella dell'organo (Giunta o Consiglio regionale). Pertanto per il Senato non si prevede scioglimento. Esso è organo con rinnovo parziale «continuo», a seconda della scadenza delle sue varie componenti. Le modalità di elezione dei senatori sono demandate ad apposita legge. È soppresso l'articolo 58 della Costituzione: scompare così il requisito del compimento di quaranta anni di età per diventare senatori. Ai membri rappresentanti dei territori, possono aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica. Tali senatori di nomina presidenziale sono scelti tra cittadini che abbiano «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». È la medesima formula prevista attualmente dall'articolo 59 della Costituzione per i senatori a vita. Scompare per i senatori la garanzia parlamentare dell'articolo 68, secondo e terzo comma della Costituzione. Permane solo l'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (che per i consiglieri regionali già è prevista dall'articolo 122, quarto comma della Costituzione). Diversamente, non si richiede più alcuna deliberazione del Senato per l'autorizzazione a perquisizioni, arresto o comunque privazione della libertà personale o mantenimento della detenzione (salvo esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna o flagranza di delitto), intercettazioni, sequestro della corrispondenza di un suo membro. Scompare per i senatori la previsione di una specifica indennità (articolo 69 della Costituzione). Supplente del Presidente della Repubblica diviene il Presidente della Camera dei deputati (articolo 86 della Costituzione). Le funzioni del Senato quali configurate dal disegno di legge sono le seguenti: competenza paritaria con la Camera per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale; concorso alla funzione legislativa, seppure nella forma di «proposta» di modificazioni ai disegni di legge; «raccordo» tra Stato ed enti territoriali; partecipazione alla fase ascendente e discendente del procedimento di formazione degli atti normativi dell'Unione europea; verifica dell'attuazione delle leggi statali e «valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio».

Il procedimento legislativo si configura pertanto come sostanzialmente monocamerale, con possibilità per la seconda Camera di pronunciarsi sui disegni di legge nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. In particolare, dopo la trasmissione al Senato del disegno di legge

approvato dalla Camera, è possibile, su richiesta di un terzo dei componenti, che i senatori procedano all'esame proponendo eventuali modifiche.

Il decorso di trenta giorni in assenza di approvazione della «proposta» di modificazioni, è da intendersi come implicita rinuncia del Senato ad avvalersi della sua facoltà propositiva, e comunque ha come effetto la promulgabilità della legge.

I termini per l'approvazione della «proposta» di modificazioni (trenta giorni) sono complessivamente ridotti a quindici giorni per l'esame del bilancio e del rendiconto consuntivo.

La «proposta» del Senato innesca una fase deliberativa presso la Camera dei deputati, la quale delibera in via definitiva entro venti giorni dalla trasmissione.

Sommando i tempi così previsti, si ottiene un complessivo spazio di sessanta giorni quale tempo massimo di durata del procedimento legislativo ordinario, successivo alla prima approvazione della Camera dei deputati. Ma tale termine è ridotto alla metà, per i disegni di legge che il Governo abbia segnalato come prioritari presso la Camera dei deputati. La «proposta» del Senato ha effetti rinforzati, in una serie di materie per lo più di rilevanza territoriale. Ossia la «proposta» contraria o condizionata può essere disattesa dalla Camera dei deputati, a condizione che la sua votazione finale avvenga a maggioranza assoluta dei componenti. Le materie per cui opera l'effetto procedurale rafforzato della «proposta» del Senato sono: disciplina dell'elezione e sostituzione dei senatori elettivi di secondo grado; ordinamento di Roma capitale; legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane, nonché «ordinamento degli enti di area vasta; norme generali sul governo del territorio, e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; leggi statali di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o di grandi riforme economico-sociali; forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli atti comunitari come degli accordi internazionali; disciplina degli accordi regionali con Stati esteri o enti territoriali loro interni; forme di coordinamento Stato-Regioni su immigrazione, ordine pubblico, sicurezza, protezione civile, tutela dei beni culturali e paesaggistici; autonomia finanziaria e tributaria, fondo perequativo e risorse aggiuntive, patrimonio, degli enti territoriali; disciplina dei poteri sostitutivi del Governo; sistema di elezione e incompatibilità degli organi regionali; ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Anche in questi casi, la «proposta» resta eventuale, ossia il procedimento si attiva solo dietro richiesta del quorum di un terzo dei componenti. Una «proposta» di modificazioni con effetto «rinforzato» eventuale è prevista per la normativa di bilancio, che il Senato – come già ho detto – esamina in non più di quindici giorni complessivi. L'effetto rinforzato della «proposta» si determina quando essa sia approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti. È previsto come obbligatorio, al di fuori del procedimento legislativo, il parere del Senato sul decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio regionale o di rimo-

zione del Presidente della Giunta, qualora siano stati compiuti atti contrari a Costituzione o gravi violazioni di legge. Il Senato, inoltre, può »formulare osservazioni su atti o documenti« all'esame della Camera dei deputati. Può svolgere attività conoscitive, ma non inchieste parlamentari. Le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati sono rimesse al regolamento del Senato.

Inoltre, è riconosciuta al Senato una sorta di iniziativa legislativa. Più esattamente, l'iniziativa delle leggi spetta a ciascun membro delle Camere (pare di intendere, anche per le leggi che non siano bicamerali paritarie), il quale può presentare i disegni di legge solo alla Camera dei deputati. Dunque la Camera dei deputati è sempre l'organo preposto alla prima lettura. Peraltro, una apposita deliberazione del Senato, se assunta a maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta dei componenti), può valere come richiesta perché la Camera dei deputati proceda all'esame di un disegno di legge.

La Camera procede all'esame e «si pronuncia» entro sei mesi dalla data della deliberazione. Altre disposizioni concernono la decretazione d'urgenza ed il relativo procedimento di conversione dei decreti-legge. Si prevede, in primo luogo, che il rinvio, da parte del Presidente della Repubblica, di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, determini il differimento (di trenta giorni) del termine costituzionalmente previsto per la conversione. Si dispone, inoltre, che il decreto-legge non possa provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Sono in tal modo costituzionalizzate previsioni già presenti nella legge n. 400 del 1988. In particolare, il decreto-legge deve recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Per i disegni di legge di conversione, si ha una diversa modulazione dei tempi di esame presso il Senato. Il termine di trenta giorni per disporre l'esame del disegno di legge di conversione decorre non già dalla trasmissione del testo al Senato, bensì dalla presentazione dello stesso alla Camera. Decorre invece dalla trasmissione del testo al Senato il successivo termine di dieci giorni, per la deliberazione eventuale di proposte di modificazione.

Il disegno di legge mira inoltre a rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, riconoscendogli il potere di richiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno della Camera dei deputati, l'esame e il voto finale entro un termine determinato, il voto parlamentare 'bloccato', senza emendamenti, agli articoli. In tali casi i tempi procedurali per la partecipazione del Senato al procedimento legislativo si riducono della metà. Il disegno di legge quindi accresce il ruolo del Governo nel procedimento legislativo. Spetterà poi ai regolamenti parlamentari e alla prassi bilanciare questo insieme di profili e problematiche, al fine di assicurare un coerente inserimento delle garanzie procedurali del «Governo in Parlamento» entro una forma, per quanto razionalizzata, di governo parla-

mentare. È un tema che, nel dibattito politico parlamentare, si connette a quello dello «statuto delle opposizioni» ed all'utilizzo della questione di fiducia.

Numerosi sono i disegni di legge di iniziativa parlamentare che, al pari di quello di iniziativa governativa, intervengono sul bicameralismo e sul procedimento legislativo.

Alcuni si limitano esclusivamente ad intervenire sul numero dei parlamentari, sui requisiti di elettorato attivo e passivo per la Camera e il Senato, sui senatori a vita, sulla circoscrizione estero. Si riferisce al disegno di legge n. 12, di iniziativa del senatore Calderoli; al disegno di legge n. 1274, sempre di iniziativa del senatore Micheloni; al disegno di legge n. 1395, dei senatori Battista ed altri; al disegno di legge n. 125, di iniziativa della senatrice Lanzillotta ed altri; al disegno di legge n. 737, di iniziativa del senatore Stucchi. Quest'ultimo ha presentato anche il disegno di legge n. 736, che propone esclusivamente l'abrogazione della disposizione costituzionale relativa alla nomina presidenziale dei senatori a vita. Sul punto, radicale è la soluzione prospettata dalla senatrice Comaroli, nel disegno di legge n. 332, e quella proposta dai senatori Candiani ed altri, con il disegno di legge n. 1193. Ambedue abrogano il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, concernente la nomina dei senatori a vita. Il disegno di legge n. 436, della senatrice Rizzotti, il disegno di legge n. 1038, del senatore Consiglio, e il disegno di legge n. 1057, del senatore D'Ambrosio Lettieri ed altri, configurano invece la nomina a senatore a vita come semplice onorificenza, senza indennizzi, vitalizi e rimborsi spese. Interviene in materia di riduzione della rappresentanza parlamentare anche il disegno di legge n. 118, di iniziativa del senatore D'Alì, così come il disegno di legge n. 1273, di iniziativa del senatore Micheloni, che però modifica anche l'articolo 94 della Costituzione, prevedendo che la fiducia al Governo sia espressa dal Parlamento in seduta comune.

Il disegno di legge n. 35, di iniziativa del senatore Zeller ed altri, intende riportare all'esame del Senato, con alcune modifiche, il testo unificato adottato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nel corso della XV legislatura. Si prevede un bicameralismo differenziato nel quale il Senato rappresenta il punto di raccordo tra le potestà legislative e normative delle autonomie territoriali e quelle dello Stato. La sola Camera dei deputati assume la rappresentanza politica nascente dalla diretta legittimazione popolare e la correlata responsabilità che trova la sua espressione nel rapporto di fiducia con il Governo. È ridefinita la composizione del nuovo Senato federale che non è più eletto a suffragio universale e diretto, ma dalle Assemblee elettive regionali e dai Consigli delle autonomie locali, secondo modalità da definire con legge dello Stato. In questa proposta, però, il Presidente e gli altri componenti delle Giunte regionali non sono eleggibili a senatore. Anche in questo caso, una quota di senatori è eletta in rappresentanza delle autonomie locali: sono eleggibili i componenti dei consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Si prevede anche la revisione della funzione legislativa dello Stato, in particolare configurandosi due diversi procedimenti legislativi: a)

un procedimento «bicamerale paritario», in cui la Camera dei deputati e il Senato federale esercitano collettivamente la funzione legislativa, che riguarda solo i provvedimenti che direttamente incidono sull'assetto costituzionale, o definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, le leggi costituzionali e quelle in materia elettorale, nonché le leggi che disciplinano aspetti incidenti sull'ordinamento delle autonomie territoriali; b) un procedimento «bicamerale a prevalenza della Camera dei deputati», nel quale il testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati può essere modificato dal Senato federale, ferma restando in capo alla Camera dei deputati l'ultima parola sul testo definitivo. Anche la forma di governo e dei rapporti tra Governo e Parlamento sono oggetto di revisione, al fine di valorizzare la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri sia nell'Esecutivo, sia nei rapporti con il Parlamento, introducendo, tra l'altro, l'istituto della «sfiducia costruttiva». Per ciò che concerne la decretazione d'urgenza, sono introdotti espliciti limiti di contenuto al potere del Governo di ricorrere all'uso dei decreti-legge, in forme analoghe a quelle previste dal disegno di legge governativo.

Il disegno di legge n. 1195, di iniziativa del senatore Calderoli, si propone di realizzare una riforma della Parte seconda della Costituzione, valorizzando la centralità dell'istituzione parlamentare e introducendo un bicameralismo di tipo differenziato, in luogo di quello paritario. La Camera dei deputati è la titolare esclusiva del rapporto di fiducia, mentre al Senato sono attribuiti la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, il rapporto con le istanze sovranazionali e il controllo sull'operato del Governo. La doppia lettura conforme di Senato e Camera resta soltanto per materie che riguardano gli aspetti fondamentali della vita democratica: le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, le leggi sui diritti civili e politici, nonché le leggi elettorali e le altre per le quali la Costituzione lo prevede espressamente. Su tutte le altre materie, invece, la deliberazione della Camera dei deputati ha carattere definitivo. Tuttavia, come norma di salvaguardia sia delle minoranze e delle autonomie territoriali, sia del Governo e della sua maggioranza, si prevede la possibilità di una pronuncia del Senato, a richiesta di una minoranza qualificata. Il sistema si completa con la riduzione del numero dei parlamentari. L'espansione dei poteri della Camera dei deputati e del Governo è riequilibrata da procedure di controllo del Senato per tutte le nomine pubbliche di maggior rilievo. La limitazione del contenzioso presso la Corte costituzionale sulle questioni regionali è invece realizzata attraverso il filtro del Senato prima dell'approvazione delle leggi statali, o successivamente per le leggi regionali.

Il disegno di legge n. 1406, d'iniziativa dei senatori Sacconi ed altri, è volto a introdurre un bicameralismo differenziato. Il disegno di legge costituzionale in esame prevede il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza. È volto, inoltre, a rafforzare le pre-

rogative del Governo in Parlamento, attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge. Anch'esso introduce un «bicameralismo differenziato», prevedendo un'Assemblea politica, titolare del rapporto fiduciario e delle decisioni legislative finali, ed un'Assemblea rappresentativa dei territori regionali, che collabori al procedimento legislativo e che eserciti le funzioni di raccordo fra lo Stato e le regioni. Diversa è infatti sia la composizione dei due organi, sia la natura delle loro funzioni: all'Assemblea nazionale spetta in via esclusiva il rapporto fiduciario, mentre il Senato delle Regioni, rappresentativo delle comunità territoriali, partecipa all'attività legislativa, con particolare riferimento alle grandi questioni inerenti ai principi fondamentali e ai diritti civili e sociali indicati nella parte prima della Costituzione e a quelle connesse ai rapporti tra i diversi livelli di governo. Oltre che le funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, il Senato esercita anche un ruolo di raccordo fra lo Stato e l'Unione europea nelle materie di competenza regionale. Inoltre, sono attribuiti al Senato poteri di controllo che non coinvolgono il rapporto fiduciario, quali la verifica dell'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche pubbliche. Per favorire un più intenso raccordo con le autonomie regionali è previsto che ai membri elettivi del Senato si aggiungano, quali membri di diritto in ragione della loro carica, i Presidenti delle Giunte regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano e che l'elezione dei senatori avvenga contestualmente e in modo collegato all'elezione del Consiglio della rispettiva regione o provincia autonoma. Per quanto attiene alla funzione legislativa, il disegno di legge lascia immutate le attuali competenze legislative delle due Camere in relazione alle leggi di revisione costituzionale e alle altre leggi costituzionali. Analogamente, entrambe le Camere sono chiamate ad approvare le leggi che danno attuazione a una serie di articoli inerenti ai principi fondamentali e alla parte prima della Costituzione concernente i diritti e doveri dei cittadini. L'adozione del procedimento bicamerale ordinario è previsto per tutte le altre leggi per le quali la Costituzione lo preveda espressamente. Per quanto concerne le altre leggi ordinarie «non bicamerali», il disegno di legge prevede che il voto finale spetti alla sola Assemblea nazionale, fatta salva la possibilità per il Senato di esercitare, entro una precisa scadenza temporale, un potere di richiamo ovvero di iniziare esso stesso l'esame di un disegno di legge, da sottoporre all'Assemblea nazionale cui spetterebbe comunque la deliberazione definitiva. In tema di razionalizzazione del procedimento legislativo, viene introdotto l'istituto del voto a data certa. Anche la disciplina della decretazione d'urgenza è resa più rigorosa, disponendo il recepimento a livello costituzionale dei limiti in materia previsti dalla legge n. 400 del 1988.

Il disegno di legge n. 1420, di iniziativa del senatore Chiti, interviene in materia di revisione dell'attuale bicameralismo, riducendo il numero dei deputati e dei senatori e ridefinisce le competenze delle due Camere. Nel dettaglio, esso dimezza il numero dei componenti della Camera dei deputati e riduce a cento il numero dei senatori, ai quali si aggiungono sei se-

natori delle circoscrizioni Estero. I senatori a vita sono solo gli ex presidenti della Repubblica. Pur differenziando chiaramente il ruolo e i compiti della Camera e del Senato delle Autonomie e delle Garanzie, il disegno di legge affida ai cittadini il diritto di eleggere deputati e senatori, fissando a ventuno anni per la Camera e a trentacinque per il Senato la soglia di età per l'elettorato passivo. La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, nonché per le leggi in materia elettorale, di ordinamenti dell'Unione europea, di tutela delle minoranze linguistiche, di diritti e doveri dei cittadini, e in altre materie che fanno riferimento a una serie di articoli del dettato costituzionale. Le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, secondo un procedimento legislativo che prevede, entro dieci giorni, la trasmissione al Senato dei disegni di legge approvati dalla Camera, per un eventuale ulteriore esame che deve concludersi entro i successivi trenta giorni. Qualora la Camera non condivida le modifiche eventualmente apportate dal Senato, procede all'approvazione definitiva del disegno di legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti. In materia di funzioni di controllo, al Senato è attribuita la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta su materie di pubblico interesse e di deliberare in merito alla conferma delle nomine del Governo alle cariche direttive di enti e istituzioni pubbliche, mentre alla Camera spettano le funzioni ispettive nei confronti del Governo e delle pubbliche amministrazioni. Alla Camera dei deputati spetta in via esclusiva la funzione di accordare o revocare la fiducia al Governo.

Insiste sulla composizione delle Camere anche il disegno di legge n. 238, del senatore Ruta, che, oltre a superare il vigente sistema bicamerale, affidando il potere legislativo alla sola Camera dei deputati, e lasciando invariata la divisione dei poteri costituzionalmente previsti, prevede la diminuzione di oltre la metà del numero dei parlamentari, limitati ai soli deputati ed in numero di quattrocentotrenta, compresi quelli eletti nella circoscrizione Estero. Al fine di semplificare e snellire il sistema istituzionale attuale, garantendo un canale di interazione con gli altri poteri dello Stato, con le rappresentanze sociali e con i cittadini singoli o associati, viene resa obbligatoria la pubblicazione dei disegni di legge, così come provvisoriamente licenziati dalle Commissioni della Camera, per quindici giorni, per consentire osservazioni da parte delle rappresentanze dei poteri locali territoriali, di istituzioni ed enti pubblici, di rappresentanze di forze sociali, economiche e produttive o di difesa civica e di singoli cittadini.

Il disegno di legge n. 1264, di iniziativa dei senatori Sacconi ed altri, di ampio respiro riformatore, si pone in primo luogo l'obiettivo del superamento del bicameralismo perfetto in favore di un bicameralismo differenziato, nell'ambito del quale si prevede un'Assemblea nazionale, cui spetta in via esclusiva il rapporto fiduciario, e un Senato delle Regioni, rappresentativo delle comunità territoriali. Per quanto concerne la composizione delle Camere, il disegno di legge, novellando gli articoli 56, 57, 58, 60, 61, 63 e 69 della Costituzione, prevede: a) la riduzione del numero dei parlamentari e la modifica dei requisiti per l'elettorato attivo e pas-

sivo; *b*) l'elezione diretta di ambedue le Camere, sulla base di sistemi elettorali i cui principi sono indicati in Costituzione; *c*) l'elezione dei senatori contestualmente e in modo collegato all'elezione del Consiglio della rispettiva regione o provincia autonoma (questa scelta comporta una diversa configurazione del Senato quale organo permanente i cui componenti si rinnovano di volta in volta in ciascuna elezione locale); *d*) un complesso di disposizioni orientato a favorire la rappresentatività territoriale dei senatori e l'esercizio della funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie locali. Per quanto attiene alle funzioni, il bicameralismo differenziato prospettato dal disegno di legge prevede in primo luogo che la titolarità del rapporto fiduciario spetti in via esclusiva all'Assemblea nazionale, e a tal fine sono conseguentemente modificate le disposizioni dell'articolo 94 della Costituzione. Per quanto attiene alla funzione legislativa, il disegno di legge lascia immutate le attuali competenze legislative delle due Camere in relazione alle leggi di revisione costituzionale e alle altre leggi costituzionali. Analogamente, entrambe le Camere sono chiamate ad approvare le leggi che danno attuazione a una serie di articoli inerenti ai principi fondamentali e alla parte prima della Costituzione concernente i diritti e doveri dei cittadini. Infine, il nuovo secondo comma dell'articolo 70 reca una clausola generale che stabilisce l'adozione del procedimento bicamerale ordinario per tutte le altre leggi per le quali la Costituzione lo preveda espressamente.

La più rilevante novità concerne le altre leggi ordinarie «non bicamerali», in relazione alle quali il disegno di legge prevede che il voto finale spetti alla sola Assemblea nazionale, fatta salva la possibilità per il Senato di esercitare, entro una precisa scadenza temporale, un potere di richiamo ovvero di iniziare esso stesso l'esame di un disegno di legge, da sottoporre all'Assemblea nazionale cui spetterebbe comunque la deliberazione definitiva. Alle predette modifiche costituzionali il presente disegno di legge affianca due ulteriori interventi di carattere sistematico, diretti a valorizzare il ruolo del Parlamento e al contempo a rafforzare le prerogative del Governo in Parlamento, tra cui l'istituto del voto a data certa e una disciplina più rigorosa della decretazione d'urgenza, con il sostanziale recepimento, a livello costituzionale, degli stringenti limiti in materia previsti dalla legge n. 400 del 1988, compreso il requisito dell'omogeneità.

I senatori Campanella ed altri hanno presentato il disegno di legge n. 1355, anch'esso in materia di bicameralismo, che, per quanto riguarda la composizione, è volto a superare il bicameralismo paritario italiano, prevedendo il dimezzamento del numero dei parlamentari ed il mantenimento di due Camere elettive, alle quali, tuttavia, sono attribuiti compiti differenziati per materia e tipologia di atto. In sostanza, Camera e Senato, composti da 250 membri ciascuno, lavoreranno in modalità monocamerale per rendere più spedito e approfondito il lavoro di ciascun ramo del Parlamento. La procedura bicamerale viene mantenuta soltanto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, nonché in pochissimi altri ambiti, come i diritti fondamentali, la cui rilevanza impone un meccanismo di approvazione rafforzato. Alla Camera dei Deputati, che resta tito-

lare del rapporto di fiducia con il Governo, è attribuita la funzione legislativa per gran parte della legislazione ordinaria, per l'esame dei decreti-legge e per la sessione di bilancio. Presso la Camera, inoltre, potranno essere depositati tutti gli atti ispettivi e quelli di indirizzo politico. Tali atti potranno essere anche di iniziativa dei senatori, ma saranno comunque trattati dalla Camera. Il Senato si qualificherà, invece, come organo di garanzia e di vigilanza, in quanto competente sulle procedure di carattere consultivo rispetto ad atti di Governo. A questo ramo del Parlamento, inoltre, è riconosciuta la funzione legislativa concernente le deleghe al Governo. Inoltre, svolgerà una funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, mediante l'assegnazione della competenza sulle materie di legislazione concorrente ai sensi del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e con l'Unione europea, mediante l'assegnazione dei disegni di legge di recepimento e attuazione della normativa comunitaria. Solo al Senato, infine, spetteranno il potere di indagine e inchiesta parlamentare, la ratifica dei trattati internazionali e l'esercizio diretto del potere di nomina, nei casi in cui esso è rimesso dalla legge al Parlamento.

Sia il disegno di legge n. 1280, di iniziativa del senatore Buemi ed altri, sia il disegno di legge n. 1368, di iniziativa dei senatori Barani ed altri, propongono di convogliare le istanze di risparmio della spesa pubblica, della semplificazione dei processi decisionali e della revisione del parlamentarismo in direzione della soppressione della Camera dei deputati, a composizione maggiore e quindi più ipertrofica e ingestibile. Il Parlamento è dunque composto unicamente dal Senato, eletto a suffragio universale e diretto; il numero dei senatori resta fissato a 315.

Il disegno di legge n. 1415, d'iniziativa dei senatori Compagna e Buemi, prevede un numero uguale di deputati e di senatori (300) e abbassa l'elettorato passivo per essere eletti al Senato (25 anni). Caratteristica significativa è la previsione dell'elezione mediante un'unica scheda valida per entrambe le Camere, non essendo possibile, pena di nullità, il voto disgiunto per ciascuno. Date le nuove funzioni del Parlamento in seduta comune, si prevedono più chiaramente anche le sue capacità regolamentari.

La normazione di primo grado consentita al Governo viene meglio precisata e regolata, alla stregua dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Infine, si interviene in misura significativa sul funzionamento della questione di fiducia, codificando prassi che sono presenti, ancorché implicitamente, nella forma costituzionale vigente. Si tenta di razionalizzare il procedimento, coordinandolo con gli istituti della mozione di fiducia e della mozione di sfiducia.

Con il disegno di legge n. 1426, la senatrice De Petris e altri senatori del suo Gruppo intendono proporre una riforma incisiva sul bicameralismo e sul procedimento legislativo. Con l'articolo 1, si intende modificare l'articolo 55 della Costituzione che stabilisce la composizione del Parlamento, lasciando alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo e affidando al Senato alcune funzioni legislative, di controllo e d'inchiesta: la funzione legislativa di recepimento del diritto del-

l'Unione europea e nelle materie di legislazione concorrente; la titolarità della funzione di controllo dell'operato del Governo e sulla pubblica amministrazione; il potere d'inchiesta e la funzione di controllo costituzionale sui disegni di legge in discussione alla Camera e sugli atti aventi forza di legge e di controllo di merito sulle leggi regionali, ritenute dal Governo contrastare con gli interessi nazionali o di altre Regioni; nonché la funzione di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. Inoltre al Senato viene affidata la funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni. La revisione costituzionale, le leggi elettorali e le norme che regolano i diritti di libertà e di ratifica dei trattati internazionali sono conservate all'esercizio collettivo delle due Camere. Alla Camera dei deputati viene affidata la funzione legislativa di tutte le leggi non contemplate nei periodi precedenti. Si attribuisce infine al Senato l'espressione del parere di costituzionalità, entro dieci giorni dalla trasmissione, su tutte le norme approvate dalla Camera in via esclusiva. L'articolo 7 modifica l'articolo 73 relativo alla promulgazione delle leggi, inserendo la previsione che le leggi approvate dalla Camera, in contrasto con il parere di costituzionalità espresso ai sensi dell'articolo 82, secondo comma, possono, prima della loro promulgazione, essere deferite alla Corte costituzionale con mozione motivata approvata dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti. La Corte costituzionale deve pronunciarsi entro il termine di un mese, durante il quale si sospende il termine della promulgazione.

Anche il disegno di legge n. 1397, d'iniziativa dei senatori Tocci e Corsini, interviene in misura rilevante sul bicameralismo e sul procedimento legislativo. Gli articoli 1, 2 e 3 del presente disegno di legge costituzionale modificano gli articoli 56, 57 e 58 della Costituzione operando una drastica riduzione del numero dei parlamentari eletti. L'articolo 5 modifica le modalità di esercizio della funzione legislativa affidando alla sola Camera dei deputati l'esame e l'approvazione delle leggi ordinarie, attraverso le quali prende forma e si sostanzia l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia con il Governo. Nell'articolo 70 della Costituzione si propone, quindi, di inserire tre nuovi commi con i quali si introduce una nuova fonte normativa, denominata «legge organica», per la quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. In questo modo la necessaria approvazione bicamerale conferirà un carattere rinforzato alle leggi organiche, le uniche, assieme alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, a dover essere approvate da entrambe le Camere. Significativi sono gli articoli 7 e 12 del disegno di legge apportano modifiche rispettivamente agli articoli 73 ed 82 della Costituzione, così delineando importanti funzioni di garanzia costituzionale e di controllo affidate al nuovo Senato della Repubblica.

Richiamo a parte merita il disegno di legge n. 877, di iniziativa del senatore Buemi ed altri, che interviene sull'articolo 55 della Costituzione in materia di funzionamento del Parlamento in seduta comune per l'elezione degli organi collegiali. In particolare, prevedendo che le relative

candidature siano depositate da ciascun parlamentare presso la Segreteria Generale della Camera dei deputati e disponendo altresì la possibilità di ascoltare in audizione pubblica i candidati che ne facciano richiesta. È prevista anche la possibilità, prima della votazione, di fare dichiarazioni di voto.

Il disegno di legge n. 1392, d'iniziativa del senatore Buemi ed altri, prevede un'articolata riforma del bicameralismo, in primo luogo configurando una seconda Camera rappresentativa delle istanze esistenti nel Paese. Quanto alle funzioni proprie della seconda Camera, nell'ambito di un ruolo di controllo, si sottrae alla disciplina di schieramento il campo delicatissimo delle nomine degli organi di garanzia, ma anche quello dell'adempimento delle discipline europee e quello dell'attuazione delle deleghe legislative. Quando poi alcune decisioni importano una valutazione di condivisione massima (la guerra, l'amnistia, il vincolarsi a patti internazionali, eccetera), la competenza legislativa sarà direttamente del Parlamento nel suo complesso, che opererà come sede unicamerale e, per questo, dovrà rispettare una procedura di doppia lettura al suo stesso interno, con un intervallo di quindici giorni.

Il disegno di legge n. 1416, d'iniziativa dei senatori Monti e Lanzilotta, delinea una riforma costituzionale di ampia portata. Per quanto attiene più precisamente al superamento del bicameralismo, essa agisce in primo luogo sulla riduzione del numero dei parlamentari. Il nuovo articolo 57 disegna un Senato nel quale, secondo l'architettura multilivello della Repubblica, saranno rappresentati sia i territori sia la società civile. Lo stretto collegamento tra le competenze a livello nazionale e le politiche adottate nei territori è mantenuto per la scelta dei senatori «elettivi» grazie ad un modello di elezione di secondo grado che guarda ad esperienze straniere, come quella francese. Le elezioni dei senatori in ogni Regione si svolgeranno dopo le elezioni dei rispettivi Consigli regionali, tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla proclamazione dei consiglieri eletti. Ai senatori che rappresentano direttamente i territori e che nei territori ricoprono incarichi di governo o di rappresentanza sono affiancati cittadini che rivestono un ruolo fondante dello Stato inteso come collettività: il Senato diventerebbe il luogo dove si realizza l'incontro tra la cultura, il sapere, la competenza e il governo dei territori aperti all'Europa, tra la dimensione pratica e la conoscenza, presupposto irrinunciabile di ogni scelta consapevole, responsabile, lungimirante. Con la riforma proposta si realizza il definitivo superamento del bicameralismo paritario: alla Camera dei deputati la titolarità formale ed esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, la funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo; al Senato le funzioni legislative, di controllo e di rappresentanza delle minoranze e delle autonomie territoriali, funzionali e sociali all'interno del sistema «multilivello» venutosi a creare in seguito all'adesione all'Unione Europea ed alla riforma del Titolo V della Costituzione.

In particolare, il disegno di legge si propone di attuare un sistema bicamerale differenziato attraverso: a) la semplificazione del procedimento

legislativo; b) il rafforzamento dei poteri di controllo e verifica del Senato; c) il raccordo tra autonomie territoriali ed Europa. Le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e quelle che determinano i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente sono invece esaminati in prima lettura dal Senato, in quanto incidono significativamente sulle competenze delle autonomie rappresentate nella Camera Alta. Dopo l'approvazione da parte del Senato della Repubblica, tuttavia, tali disegni di legge sono trasmessi alla Camera dei deputati che delibera in via definitiva e può apportare modifiche solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Per tutte le altre leggi, vi è un'unica lettura ed un'unica deliberazione da parte della Camera dei deputati. A tutela delle autonomie territoriali e delle minoranze, ovvero per correggere eventuali errori e quindi a garanzia dello stesso Governo e della sua maggioranza presente alla Camera dei deputati, è prevista quale norma di chiusura del sistema una procedura di richiamo, che consente al Senato di esaminare, in tempi tassativi e limitati, il disegno di legge. Si prevede inoltre l'attribuzione in via prioritaria al Senato le funzioni di controllo e di verifica dell'attività del Governo e delle pubbliche amministrazioni. Ferma la possibilità della Camera e del Senato di procedere ad inchieste parlamentari anche da parte di minoranze qualificate, al Senato è riconosciuto pertanto in via ordinaria un potere ispettivo sull'operato del Governo, della pubblica amministrazione e degli enti. Le funzioni di controllo attribuite al Senato sono costruite per garantire sia un'azione efficace ed efficiente delle politiche pubbliche a livello nazionale, sia una puntuale verifica, attraverso procedure di *hearings*, della trasparenza, della credibilità e del merito delle nomine governative. Il nuovo articolo 94 specifica l'esclusività del rapporto di fiducia tra Governo e la sola Camera dei deputati, secondo quanto già previsto al secondo comma dell'articolo 55 della Costituzione. Infine, il nuovo articolo 77 interviene – così come altri disegni di legge – sulla decretazione d'urgenza del Governo, limitando il ricorso a strumenti normativi a carattere provvisorio e urgente, nonché a garantire che le disposizioni contenute nei decreti-legge e nelle relative leggi di conversione siano omogenee e di immediata applicazione.

Il disegno di legge n. 702, d'iniziativa della senatrice Blundo ed altri, nel recuperare una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, presentata nel corso della XVI legislatura, mira a potenziare gli istituti di democrazia diretta nella Costituzione italiana, agendo, su una radicale eliminazione dei quorum previsti in Costituzione e introducendo modifiche significative su alcuni aspetti che concernono la partecipazione popolare ai processi di decisione pubblica. Gli interventi sono volti a rendere più stringente il regime delle petizioni (articolo 50); a prevedere, modificando l'articolo 67 della Costituzione il diritto di revoca del parlamentare; a porre i cittadini in una posizione di centralità nell'iniziativa legislativa; a introdurre il referendum confermativo e propositivo, agendo contestualmente anche su quello abrogativo; a introdurre forme di democrazia di-

retta anche nel rapporto con gli enti locali, come pure a livello della legislazione di rango costituzionale.

Vi sono poi alcuni disegni di legge che intervengono sullo *status* dei parlamentari. In particolare, il disegno di legge n. 879, d'iniziativa del senatore Buemi ed altri, prevede una sostanziale inversione del sistema autorizzatorio rispetto alla normativa anteriore al 1993: un procedimento penale nei confronti di un membro del Parlamento è sospeso qualora lo richieda la Camera di appartenenza. È riservato ai Regolamenti parlamentari la disciplina per l'attuazione delle norme costituzionali sui procedimenti di autorizzazione. Il disegno di legge n. 68, d'iniziativa del senatore Zanda, nel modificare l'articolo 68 della Costituzione prevede che, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla comunicazione, la Camera possa negare l'autorizzazione con decisione assunta non più a maggioranza semplice, ma dei due terzi dei suoi componenti. Decorso il termine l'autorizzazione si deve intendere concessa. Il disegno di legge n. 279, d'iniziativa dei senatori Compagna ed altri, modifica l'articolo 68 della Costituzione nel senso di recuperare, in parte, lo spirito originario di quella norma, prevedendo che l'autorità giudiziaria al termine delle indagini preliminari, se ritiene di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, deve trasmettere gli atti alla Camera di appartenenza, che decide entro 90 giorni dalla comunicazione. Il disegno di legge n. 339, d'iniziativa del senatore De Poli, anch'esso riguardante l'articolo 68 della Costituzione, lascia al parlamentare la facoltà di scelta circa il regime di garanzia applicabile, ossia se affrontare il processo nel corso della legislatura o se differirne lo svolgimento alla legislatura successiva, nei limiti e con effetti precisati.

Il disegno di legge n. 261, a sua firma, modifica gli articoli 68, 96 e 134 della Costituzione, per quanto riguarda i procedimenti di autorizzazione alla limitazione della libertà personale e dei membri del Governo. Il cuore della riforma è rappresentato dalla disposizione che affida ad una sezione apposita della Corte costituzionale le decisioni oggi collocate in capo alle giunte delle autorizzazioni a procedere della Camera e del Senato. In materia di verifica dei poteri, sono stati presentati il disegno di legge n. 67, d'iniziativa del senatore Zanda e il disegno di legge n. 878, d'iniziativa dei senatori Buemi ed altri. Con il primo si dispone che sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità giudichi la Corte costituzionale. Con il secondo, invece, si prevede che, ove la Camera di appartenenza non si pronunci entro dodici mesi sui ricorsi presentati contro la proclamazione di un parlamentare, questi possano essere riassunti dagli interessati dinanzi alle sezioni unite civili della Corte di Cassazione. Il disegno di legge n. 196, d'iniziativa dei senatori Alberti Casellati ed altri, modificando gli articoli 67, 88 e 94 della Costituzione, sopprimono il divieto di mandato imperativo, prevedendo anche l'obbligo di dimissioni del Presidente del Consiglio qualora ottenga la fiducia con il voto determinante di parlamentari non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. Il disegno di legge n. 907, d'iniziativa dei senatori Cioffi ed altri, inter-

viene invece sull'articolo 77 della Costituzione, aggiungendo espressi divieti, in capo al Governo: quello di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, di conferire deleghe legislative, di attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge. Viene espressamente introdotto in Costituzione il requisito della omogeneità del contenuto dei decreti-legge.

Si sofferma, quindi, sul tema della riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, in primo luogo richiamando i contenuti del disegno di legge n. 1429, di iniziativa governativa, che incide su molti, significativi aspetti. In primo luogo, scompare la previsione costituzionale delle Province, quale articolazione territoriale della Repubblica. Scompare anche, per le Regioni, la previsione della «doppia velocità», quale disegnata dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, che fu introdotto dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001. Sul versante regionale, soprattutto si incide sul riparto di competenze legislative. Scompare la legislazione concorrente, mentre la legislazione statale esclusiva si arricchisce di alcune nuove materie e funzioni, restando alle Regioni tutte le materie a quella non riservate. Le funzioni delle quali si arricchisce la competenza statale esclusiva nella enumerazione espressa del novellato articolo 117, secondo comma, sono: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; le norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro; l'ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; la previdenza complementare e integrativa; l'ordinamento degli enti locali, comprese le loro forme associative, e degli «enti di area vasta»; il commercio con l'estero; le norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo; l'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; le norme generali sul governo del territorio e sistema nazionale della protezione civile; la produzione, trasporto, distribuzione nazionali dell'energia; le infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale. Dunque, una parte significativa delle materie di legislazione concorrente «migra» alla competenza statale, ancorché quest'ultima venga circoscritta in alcuni casi alla determinazione di «norme generali». Peraltro, la legge statale, d'iniziativa solo governativa, può intervenire in materia non riservata, se si pone l'esigenza di garantire l'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzare programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale. È, questa, una sorta di supremacy clause o di attrazione in sussidiarietà «verticale» della competenza legislativa: sovviene il riferimento all'articolo 72 della Costituzione tedesca, che legittima la legislazione del *Bund* per fini di tutela «dell'unità giuridica o dell'unità economica» (la medesima formulazione ora richiamata). Ancora, la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela, oltre che dei beni culturali com'è nell'ordinamento vigente, dei

beni paesaggistici. La legge statale può delegare l'esercizio della funzione legislativa statale alle Regioni (anche solo alcune tra loro, ed anche per tempo limitato), previa intesa, salvo alcune materie non delegabili, specificamente indicate.

Per l'esercizio della funzione legislativa regionale, le Regioni sono chiamate a salvaguardare «l'interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e la formazione professionale». La ripartizione della competenza regolamentare si conforma alla ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni. La legge statale può però delegare in una sua materia alle Regioni la potestà regolamentare. In materia di funzioni amministrative degli enti territoriali, si dispone che esse siano esercitate in modo da assicurare semplificazione, trasparenza, efficienza, responsabilità degli amministratori. Per quanto concerne ancora gli enti territoriali (Comuni, Città metropolitane, Regioni), è costituzionalizzata la previsione di una loro compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, secondo quanto disposto con legge dello Stato a fini di coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario. Le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria, dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali, dal fondo statale, «assicurano» il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Altri disegni di legge, di iniziativa parlamentare, intervengono sulla stessa materia, prospettando soluzioni talvolta orientate nella stessa direzione, talaltra in direzione diversa.

Il disegno di legge n. 1406, di iniziativa dei senatori Sacconi e altri, riformula l'articolo 114 della Costituzione, specificando che la Repubblica si ripartisce in tre livelli a elezione di primo grado: comuni, regioni e Stato. Viene previsto un principale livello di area vasta, identificato nella città metropolitana, al quale possono seguire altri enti per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio. Relativamente al sistema dei comuni, si rimette alla legge bicamerale la definizione del relativo sistema elettorale e delle funzioni fondamentali, che possono essere differenziate in relazione alle dimensioni dei comuni stessi. Si prevede altresì una dimensione minima del comune, funzionale ad ottenere economie di scala.

Il disegno di legge n. 414, di iniziativa del senatore Stucchi, prevede, con l'inserimento di un articolo 114-*bis* nella Carta costituzionale, la possibilità che a tutte le province, tramite specifici statuti adottati con legge costituzionale, siano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia normativa, finanziaria, organizzativa e amministrativa. Inoltre, per assicurare alle Province autonome la capacità di esercitare efficacemente i poteri normativi e amministrativi connessi con le nuove condizioni di autonomia, si riserva ad esse una quota significativa del gettito fiscale prodotto nel territorio provinciale. Con l'introduzione dell'articolo 116-*bis*, si prevede già che lo statuto di autonomia provinciale sia attribuito alla Provincia

di Bergamo. Conseguentemente, è introdotto un articolo 133-*bis*, con il quale si stabilisce che, ai fini dell'adozione degli statuti di autonomia provinciale, i cittadini delle Province interessate presentino un apposito progetto di legge costituzionale.

Oltre al disegno di legge n. 574, di iniziativa dei senatori Zanettin ed altri, che prevede la soppressione dell'articolo 116 della Costituzione, altri disegni di legge intervengono sul medesimo articolo, modificandolo. Il disegno di legge n. 127, di iniziativa della senatrice Lanzillotta ed altri esplicita che la peculiare autonomia assicurata dagli statuti speciali al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta non sottrae queste regioni all'obbligo di concorrere, con gli altri enti territoriali e con lo Stato, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello di Unione europea ed internazionale. Il disegno di legge n. 143, di iniziativa del senatore Divina, prevede che le modifiche agli statuti speciali, adottati con legge costituzionale, richiedano la previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata, sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del consiglio o assemblea regionale o del consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale proseguendo nell'iter previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Il disegno di legge n. 1392, di iniziativa dei senatori Buemi ed altri, sopprime il terzo comma dell'articolo 116, con il quale la riforma del 2001 ha introdotto la possibilità anche per le Regioni a statuto ordinario di negoziare con lo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune determinate materie. Il disegno di legge n. 1408, di iniziativa del senatore Sonego ed altri, sostituisce il terzo comma dell'articolo 116, in materia di regime di autonomia delle Regioni a statuto speciale, introducendo una clausola di salvaguardia che fa espressamente salve le disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Il disegno di legge n. 305, di iniziativa del senatore De Poli, è volto a conferire al Veneto condizioni di autonomia speciale, in ragione delle specificità di carattere storico, culturale, linguistico ed economico di questa Regione. Stabilisce anche che alle Regioni a statuto speciale siano attribuite risorse finanziarie pari all'intero ammontare derivante dai tributi erariali riferibili al loro territorio.

Sempre intervenendo sull'articolo 116 della Costituzione, il disegno di legge n. 7, di iniziativa del senatore Calderoli, prevede che le Regioni possano deliberare, con propria legge sottoposta a referendum popolare, intese federative con altre Regioni territorialmente omogenee, per costituire una «Macroregione», con l'individuazione di organi comuni, di un proprio ordinamento e di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Inoltre, è inserito nella Carta costituzionale un parametro preciso che identifichi le risorse che dovranno restare ai territori, pari ad almeno il 75 per cento del gettito tributario generato in loco. Si prevede anche che la legge dello Stato individui le funzioni amministrative che rimangono

attribuite allo Stato nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e attribuisca le restanti funzioni ai comuni, alle province e alle regioni, unitamente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Identiche previsioni sono contenute nel disegno di legge di iniziativa popolare n. 543, che denomina «Comunità autonome» tali intese federative tra Regioni.

L'articolo 117, in materia di potestà legislativa, è oggetto di numerosi interventi modificativi. Oltre ai disegni di legge n. 1281, di iniziativa del senatore De Poli, e n. 1415, di iniziativa dei senatori Compagna e Buemi, volti a ridurre significativamente la potestà legislativa delle regioni, altri provvedimenti sono finalizzati ad assegnare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina di singole materie, attualmente rientranti nella competenza legislativa concorrente, quali la tutela della salute (disegni di legge n. 253, di iniziativa del senatore D'Ambrosio Lettieri, e n. 732, di iniziativa della senatrice Taverna ed altri) e la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (disegno di legge n. 1281, di iniziativa del senatore De Poli). Si sottolinea, in particolare, il superamento dell'attuale sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni delineato dal disegno di legge n. 1406. In tale provvedimento si precisa, infatti, quello che è funzione dello Stato, lasciando alle regioni la competenza su quanto residua. Sono indicati, in modo particolare, gli ambiti in cui si sviluppa la competenza legislativa regionale, definita più in termini di funzioni e obiettivi piuttosto che in quelli di materie. Sono assegnate allo Stato le funzioni amministrative nell'ambito della sua competenza esclusiva (salva la delega statale a una o più regioni, sulla base del principio del buon andamento della pubblica amministrazione), prevedendo che le restanti funzioni spettino alle regioni e ai comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Viene poi conferita dignità costituzionale al principio in base al quale i servizi pubblici possono essere gestiti da società partecipate solo qualora il fine pubblico non possa essere conseguito in modo altrettanto adeguato ed efficiente da soggetti privati. Il disegno di legge n. 127, di iniziativa della senatrice Lanzillotta ed altri, amplia notevolmente l'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato. Esso prevede, infatti, lo spostamento di talune materie dall'ambito della legislazione concorrente, la configurazione di nuove materie di legislazione esclusiva, comprese alcune sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa», «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», «principi generali dell'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane»). È sostituito poi l'attuale terzo comma dell'articolo 117, concernente la legislazione concorrente, sia per aggiornare l'elenco delle relative materie, sia per ridefinire il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale. In ordine al primo profilo si ha l'inserimento ex novo della materia del turismo, richiamata dall'ambito

della competenza regionale residuale. Quanto al secondo aspetto, si prevede che la legge statale, che interviene in una materia di potestà concorrente, ove introduca una disciplina che renda necessario un coerente adeguamento da parte della legislazione regionale, possa stabilire un termine, non inferiore a centoventi giorni, per tale adeguamento. Il disegno di legge n. 1392, di iniziativa dei senatori Buemi ed altri, interviene anche sull'articolo 122 della Costituzione, introducendo disposizioni in materia di emolumenti e trattamenti previdenziali e assistenziali dei membri dei Consigli regionali e rinviando ad una legge dello Stato la disciplina relativa al conflitto d'interesse. Inoltre, con una modifica all'articolo 126, prevede che il decreto del Presidente della Repubblica che dispone lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta, che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, sia adottato dopo aver acquisito il parere del Senato della Repubblica (anziché della Commissione parlamentare per le questioni regionali). Il disegno di legge n. 1426, di iniziativa della senatrice De Petris ed altri, introduce nell'articolo 127 la funzione di espressione del parere di merito, da parte del Senato, sulle azioni promosse dal Governo, quando ritenga che una legge approvata dal consiglio regionale ecceda la competenza della regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni. Lo stesso Governo può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale. In caso di dubbio, la Corte stabilisce di chi sia la competenza. Sempre attraverso una integrazione all'articolo 127 della Costituzione, il disegno di legge n. 127, di iniziativa della senatrice Lanzillotta ed altri, assicura la possibilità di impugnazione nei confronti di quelle leggi regionali che, a seguito della vana scadenza del termine fissato dalla legislazione statale per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente, risultino non più compatibili con la «nuova» disciplina statale e quindi eccedenti i limiti, di oggetto e/o di contenuto, propri della legislazione regionale. È inoltre uniformata la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella operante per le leggi di tutte le altre regioni, comprese quelle a statuto speciale.

Il disegno di legge n. 1414, di iniziativa del senatore Tremonti, propone un intervento soppressivo dei richiami che subordinano il nostro ordinamento a quello dell'Unione europea all'articolo 117, primo comma, della Costituzione e, a seguire e nella stessa logica, anche agli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma.

Per quanto concerne la disposizione costituzionale riguardante il CNEL, I disegni di legge n. 1429, di iniziativa del Governo, n. 1265, di iniziativa del senatore Augello ed altri, n. 1392, di iniziativa dei senatori Buemi ed altri, n. 1416, di iniziativa dei senatori Monti e Lanzillotta, e n. 1420, di iniziativa dei senatori Chiti ed altri, prevedono la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, mentre il disegno di legge n. 1280, di iniziativa dei senatori Buemi ed altri, dispone la trasformazione del predetto Consiglio nel Consiglio nazionale delle autonomie. Il nuovo organo ausiliario, oltre a partecipare nell'elezione del Capo

dello Stato, di parte del Consiglio superiore della magistratura e dei giudici costituzionali, gestirà in proprio la fase consultiva sulle nomine pubbliche, quella di controllo sulle pubbliche amministrazioni e quella sulle norme secondarie, assorbendo tutte le competenze delle sedi di concertazione Stato-regioni e Stato-autonomie locali. Si prevede che il Consiglio nazionale delle autonomie sia composto, oltre che da delegati regionali, da rappresentanti dei comuni facenti parte di aree metropolitane e da membri eletti nella circoscrizione Esteri. Per tutti i designati di secondo grado non sono previsti emolumenti aggiuntivi rispetto alla carica di provenienza.

Il relatore CALDEROLI (*LN-Aut*), dopo aver ringraziato la presidente Finocchiaro per l'ampia e articolata relazione, alla quale si rimette, osserva che molti dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare si discostano dalla proposta del Governo per molteplici aspetti.

In primo luogo, per quanto attiene al tema della riduzione del numero dei parlamentari, tutte le proposte si differenziano dal disegno di legge di iniziativa governativa, in quanto incidono anche sulla composizione della Camera dei deputati e non prevedono la nomina di 21 senatori da parte del presidente della Repubblica.

Per quanto concerne poi i criteri di rappresentanza territoriale, rileva come parecchi testi prospettino la necessità che le Regioni siano rappresentate, all'interno del Senato, in modo tendenzialmente proporzionale alla consistenza della popolazione e all'estensione dei rispettivi territori.

Segnala, inoltre, che si profilano su questioni di assoluto rilievo significative divergenze tra le proposte all'esame, sia per quanto attiene alla composizione del Senato, sia per quanto riguarda le sue funzioni.

In riferimento alla composizione, ove si accedesse ad una elezione di secondo grado, occorre compiere, a suo avviso, una scelta fondamentale tra due opzioni: da una parte, quella che configura un Senato di tipo federale i cui componenti rappresentino esclusivamente le Regioni, sul modello del *Bundesrat* tedesco; dall'altra, l'opzione che immagina un Senato nel quale abbiano rappresentanza, oltre alle Regioni, anche le autonomie territoriali, sul modello del Senato francese.

Da tale scelta, infatti, discenderà la definizione del modello elettorale più idoneo, nonché delle funzioni del nuovo organismo. Orientati verso la prima delle due opzioni sono la proposta del Governo, nonché il disegno di legge n. 35, del senatore Zeller, nel quale però è espressamente prevista l'incompatibilità tra l'esercizio di funzioni di governo dei territori e la carica di senatore. Orientato, invece, sul modello francese è il disegno di legge n. 1416, dei senatori Monti e Lanzillotta.

In tutti gli altri disegni di legge di iniziativa parlamentare prevale la soluzione dell'elezione diretta che, a suo avviso, appare più compatibile con il quadro costituzionale di riferimento, soprattutto ove fossero rafforzate le competenze legislative del nuovo Senato. Peraltro, la scelta di un sistema di elezione di secondo grado potrebbe determinare indirettamente

effetti distorsivi sulla rappresentanza, soprattutto a danno di alcune formazioni politiche, così da incidere negativamente sul principio pluralistico.

Peraltro, anche se si accedesse all'ipotesi dell'elezione diretta, potrebbero essere garantiti i medesimi obiettivi di risparmio, prevedendo che l'elezione sia contestuale a quella dei consigli regionali e che il numero dei consiglieri regionali sia ridotto in misura corrispondente a quella dei senatori eletti, le cui indennità sarebbero pertanto a carico della Regione.

Sempre per quanto attiene alla composizione, ritiene preferibile, ove si optasse per un'elezione di secondo livello, escludere gli amministratori locali, in quanto il Senato, anche nella sua nuova veste, continuerà – seppur in modo diverso – ad essere titolare di funzioni legislative che, a suo avviso, non possono essere attribuite a soggetti che svolgono esclusivamente funzioni amministrative.

In merito alla differenziazione delle funzioni tra i due rami del Parlamento, osserva che, nel momento in cui si affida solo alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con l'Esecutivo, appare necessario rafforzare il ruolo di vigilanza, di controllo e di garanzia in capo alla seconda Camera, soprattutto qualora entrasse in vigore una legge elettorale orientata in senso fortemente maggioritario, come quella approvata dalla Camera e attualmente all'esame del Senato.

Ricorda, infine, che i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome hanno manifestato, in più sedi, alcune esigenze, segnalando questioni di assoluto rilievo, in particolare in riferimento alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Secondo le istanze dei rappresentanti delle Regioni, dovrebbe essere conservata la legislazione concorrente e, nello stesso tempo, occorrerebbe riconsiderare il sistema generale dei rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale.

Inoltre, si sono appuntate diverse critiche sulla soppressione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. In proposito, è stata segnalata la necessità che quella disposizione sia conservata e valorizzata, al fine di rendere quanto più attuale il modello di federalismo cosiddetto «a velocità variabile», che tenga conto della specificità dei diversi territori e delle diverse vocazioni autonomistiche delle Regioni.

Quanto alla modifica dell'articolo 119 della Costituzione, è stata sottolineata la necessità di attuare pienamente tale disposizione, per realizzare un modello avanzato di federalismo fiscale, che consenta a Comuni, Città metropolitane e Regioni la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, eventualmente con l'espressa previsione di un divieto di procedere in senso inverso.

Il senatore BRUNO (*FI-PdL XVII*), intervenendo sull'ordine dei lavori, invita a riconsiderare la decisione di delimitare l'oggetto dell'intervento di revisione, con l'esclusione dei disegni di legge costituzionale riguardanti la forma di governo. A suo avviso, infatti, esistono evidenti connessioni tra quest'ultima e la questione relativa al superamento del bicameralismo perfetto e, più in generale, al ruolo e alle funzioni del Parlamento. Insiste pertanto sulla possibilità di affrontare il tema della forma

di governo eventualmente in modo autonomo e distinto, ma contestuale, rispetto all'*iter* di riforma ormai avviato.

La senatrice LO MORO (*PD*), pur ritenendo prematuro iniziare la discussione sulla forma di Governo fin d'ora, comprende l'esigenza manifestata dal senatore Bruno e la *ratio* sottesa alla sua richiesta, essendo evidenti le connessioni esistenti tra forma di governo, bicameralismo e sistema delle garanzie.

La PRESIDENTE richiama i termini della decisione assunta in Ufficio di Presidenza, ribadendo la ragionevolezza della scelta di circoscrivere l'esame ai disegni di legge costituzionale relativi alla revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché alla disposizione riguardante il CNEL. Tuttavia, la richiesta, avanzata dal senatore Bruno, di esaminare anche i disegni di legge relativi alla forma di Governo potrà sicuramente essere considerata e discussa in un prossimo Ufficio di Presidenza.

Il senatore CAMPANELLA (*Misto*) avanza una questione pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del Regolamento. Alcuni dei disegni di legge presentati, tra cui quello d'iniziativa del Governo, sono in contrasto con alcuni principi fondamentali della Costituzione. In particolare, segnala criticamente la scelta di prevedere un'elezione di secondo grado per il Senato, la cui composizione peraltro sarebbe integrata da senatori nominati dal Capo dello Stato. Tale opzione, a suo avviso, contrasta con il principio della sovranità popolare, sancito dall'articolo 1 della Costituzione. Inoltre, la nuova architettura istituzionale che sembra prefigurarsi determinerebbe un evidente squilibrio tra i poteri dello Stato in favore del Governo. Non appaiono, infatti, adeguatamente preservati i necessari contrappesi, che caratterizzano gli Stati costituzionali a democrazia avanzata.

Il senatore CRIMI (*M5S*) preannuncia che anche il suo Gruppo intende avanzare, ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del Regolamento, una questione pregiudiziale, che si riserva di illustrare nella prossima seduta.

La PRESIDENTE avverte che per la discussione della questione pregiudiziale troverà applicazione l'articolo 93 del Regolamento: sulla questione, anche se sollevata con più proposte diversamente motivate, si svolgerà un'unica discussione nella quale potrà prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare per non più di dieci minuti. Si effettuerà, quindi, un'unica votazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,50.

