SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 30

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori RIZ, DUJANY, RUBNER, SANNA e BOSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge costituzionale tende a modificare la struttura del Senato della Repubblica che, fermo restando il sistema paritario, dovrebbe diventare la Camera delle Regioni. Inoltre la proposta tende ad eliminare il lato più negativo del sistema paritario, cioè la durata eccessiva dell'*iter* legislativo, che per esigenze di tempestività e celerità dei lavori legislativi merita da tempo di essere riesaminato.

La richiesta non è nuova: essa corrisponde a una impostazione di riforma politica istituzionale che l'allora deputato Riz, primo firmatario del presente disegno di legge, aveva già avanzato e sostenuto nella ottava legislatura e che riportiamo per esteso dagli Atti del Comitato di Studio per l'esame dei problemi istituzionali (Camera dei deputati, VIII legislatura, Resoconto stenografico, volume IV, verbale 14 ottobre 1982, pagina 75 e seguenti):

«Sono favorevole al mantenimento di un bicameralismo paritario.

Esso però dovrebbe essere strutturato in maniera del tutto diversa: con un Senato eletto non a suffragio universale, bensì dai vari Consigli regionali.

Conservando l'elezione a suffragio universale diretto, e con l'attuale sistema proporzionale della Camera dei deputati, si consegue innanzitutto l'obiettivo di una precisa differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento.

In quest'ottica si colloca il problema di una nuova valutazione del ruolo del Senato. La soluzione migliore ribadisco essere quella di un aggiornamento dei criteri di elezione dei suoi membri al fine di rispecchiare efficacemente – con elezioni di secondo grado da parte dei Consigli regionali – la struttura regionale del Paese e l'emergere precipuamen-

te in seno alla medesima degli interessi popolari, della realtà storica e civile dello Stato e soprattutto del suo "pluralismo". Ne consegue la necessità di una modifica del dettato costituzionale, così rivalutando la originaria idea dei padri costituenti (articolo 57 della Costituzione), poi annacquata dalla prescrizione del suffragio universale formulata nella Carta (articolo 58 della Costituzione)».

«La necessità di conservare il sistema proporzionale nell'elezione a suffragio universale diretto della Camera dei deputati si riconnette all'opportunità di salvaguardare quel pluripartitismo che appare giustamente connaturato alla democrazia in Paesi in cui il pluralismo sostanzia ad ogni livello la realtà sociale ed istituzionale.

Oltretutto non è il pluripartitismo, con la sua variegata composizione e la diversissima consistenza elettorale dei singoli partiti, l'elemento determinante della supposta "ingovernabilità", intesa come pretesa mancanza di continuità dell'azione politica del Governo. Non v'è dubbio che esso implica continui rimpasti di Governo, ma, in sostanza, le 42 crisi succedutesi dal dopoguerra ad oggi non hanno portato cambiamenti radicali all'indiriz zo politico, bensì un suo continuo e flessibile aggiustamento correlato ai costanti mutamenti della società civile. Quindi, pur sembrando un paradosso, non si è avuta instabilità in Italia, ma piuttosto una continuità di linea ed indirizzo governativo come in pochi altri Paesi d'Europa.

Così il cambiamento dei componenti delle singole compagini governative non comporta effetti traumatici sulla pubblica amministrazione (come può avvenire in Paesi informati al bipartitismo e al principio della periodica alternanza di governo). Ne deriva una posizione neutrale e privilegiata a un tempo della pubblica amministrazione che peraltro, di fatto, acquisisce in quest'ottica di cambiamenti continui un ruolo ed una collocazione preminenti; proprio perchè essa è meno esposta a repentini mutamenti dell'indirizzo politico sul tipo di quelli che si determinano, con conseguenze non sempre positive e comunque con notevoli salti nella continuità della fondamentale azione amministrativa, nei Paesi ispirati al principio dell'alternanza e del bipartitismo (peraltro anch'esso oggi in crisi). L'accentuata flessibilità degli strumenti di rappresentazione degli interessi politici e della loro aggregazione attraverso i partiti trova riscontro, ormai, anche nella società italiana, attraverso la suddivisione in correnti sia nei partiti di raccolta sia in quelli ad impostazione ideologica».

«Per quanto riguarda l'attività legislativa, è universalmente avvertita l'esigenza di portare un correttivo alle attuali procedure parlamentari spesso inutilmente ripetitive (con le ben note conseguenze negative); ma assicurando al contempo quel controllo da parte dell'altro ramo del Parlamento che in molte occasioni è risultato prezioso.

In questo senso concordo con le proposte, da varie parti formulate, di introdurre l'istituto del silenzio-accoglimento; nel senso che l'approvazione dell'altra Camera dovrebbe avvenire entro sessanta giorni – diversamente il progetto di legge si considera approvato – salvo che si tratti, ovviamente, di leggi che per loro natura necessitino di particolare attenzione, sul tipo di quelli cui fa riferimento la Costituzione all'articolo 72, ultimo comma».

Quest'ultimo discorso è ancora valido; ma una più attenta riflessione ci porta ora a concludere che per il silenzio-accoglimento è opportuno estendere il termine da sessanta a novanta giorni.

La stessa impostazione è poi stata sostenuta dal proponente anche nella comunicazione fatta al Comitato (*ibidem* Volume V, pagine 63 e seguenti) e nella relazione conclusiva (Volume V, pagine 117 e 118).

Il 14 aprile 1983, la Camera ed il Senato deliberavano di costituire una Commissione bicamerale, composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili, con la previsione di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e

dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia.

Tale Commissione bicamerale non fu poi costituita per l'anticipato scioglimento delle Camere.

Nella IX legislatura, la Camera e il Senato (sedute del 12 ottobre 1983) rinnovavano la precedente deliberazione, assegnando alla costituenda Commissione bicamerale il termine di un anno dalla sua prima seduta per rassegnare le proprie conclusioni ai Presidenti dei due rami del Parlamento, termine che fu poi prorogato al 29 gennaio 1985 (atti della Camera dei deputati del 28 novembre 1984 e atti del Senato della Repubblica del 29 novembre 1984).

Così dopo quattordici mesi di assiduo lavoro la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dal deputato Aldo Bozzi, ha concluso i suoi lavori, anche se la relazione finale – per la impostazione di fondo data ai problemi fondamentali del Paese – non ha trovato il nostro assenso.

Nella relazione Bozzi (punto 11.3), si trascrivono testualmente le proposte dell'ultima Conferenza dei presidenti delle Regioni (Roma 20 gennaio 1985), che peraltro in larga parte sono state disattese dalla maggioranza della «Commissione Bozzi».

In ordine a tali proposte dispiace dover constatare che si è avuto da parte dei rappresentanti delle Regioni un abbandono di molte istanze regionalistiche che erano state invece avanzate a Venezia nella precedente Conferenza dei presidenti delle Regioni (18-19 maggio 1984). Questa politica rinunciataria è dovuta probabilmente all'allineamento agli ordini delle centrali dei partiti.

Segno sintomatico di questo regresso è in particolare l'abbandono degli ideali federalistici (a pagina 1 i presidenti delle Regioni scrivono testualmente: «senza cedere perciò, da un lato a modelli di tipo federale»). Questi ideali, ancorchè in atto possano risultare non realizzabili, dovevano restare per i rappresentanti delle Regioni almeno un'aspirazione e quindi una proposta da sostenere in tema di riforme istituzionali.

Altrettanto doloroso consideriamo l'abbandono da parte della Conferenza dei presidenti delle Regioni dell'istanza di un Senato quale Camera delle Regioni: riforma costituzionale che è essenziale per lo sviluppo di un serio regionalismo e sostanziale strumento per porre fine all'attuale *"Apartheid"* delle Regioni.

In sostanza quindi proponiamo, fermo restando l'attuale sistema bicamerale paritario, la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, i cui membri siano eletti dai rispettivi Consigli regionali. Il ruolo della seconda Camera, in uno Stato fondato sulle autonomie regionali, è proprio questo: consentire alle Regioni di non essere staccate, ma presenti anche nell'ambito decisionale della Repubblica.

Con ciò inoltre si conseguirebbe l'obiettivo di una precisa e funzionale differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento.

Infine, con il criterio di elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali si verrebbe a rispecchiare efficacemente la struttura regionale del Paese ed emergerebbero precipuamente in seno al Parlamento gli interessi regionali, la realtà storica e civile dello Stato e soprattutto il suo pluralismo.

Una tale riforma conseguirebbe altresì – giova ripeterlo – l'obiettivo di rivalutare l'originaria idea dei padri costituenti (articolo 57 della Costituzione), poi svuotata dalla prescrizione del suffragio universale formulata nella Carta costituzionale (articolo 58 della Costituzione).

In questa nostra proposta il termine «Senato della Repubblica» resta invariato non solo nominalmente, ma anche nella sostanza. In realtà non serve cambiare tale termine articolandosi la Repubblica non solo nello Stato, ma anche nelle Regioni, nelle Province, nei Comuni e nelle organizzazioni relative. Il Senato cioè continuerà ad essere il Senato della Repubblica, anche se si toglie al corpo elettorale l'elettorato attivo e lo si attribuisce ai Consigli regionali.

Il presente disegno di legge è già stato presentato nella IX legislatura presso la Camera dei deputati, ove recava il n. 4358.

Dato che per lo scioglimento anticipato delle Camere esso non è stato portato ad approvazione definitiva, i Senatori proponenti lo ripresentano in questa X legislatura al Senato della Repubblica.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

«Art. 57. – Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale.

I rappresentanti delle Regioni e delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano sono eletti dai rispettivi consigli.

Al fine di garantire la proporzione tra i gruppi consiliari il voto può essere espresso per un solo nominativo».

Art. 2.

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

«Art. 58. – In rappresentanza di ciascuna Regione viene eletto un senatore ogni duecentomila cittadini residenti nella Regione, o frazione di duecentomila.

Per la Regione Valle d'Aosta è eletto un senatore. Per la Regione Trentino-Alto Adige l'elezione ha luogo separatamente nei due consigli provinciali di Trento e di Bolzano, in ragione di un senatore ogni duecentomila cittadini residenti nella Provincia, o frazione di duecentomila».

Art. 3.

1. L'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 65. – La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

In ogni caso sono ineleggibili i membri dei consigli regionali in carica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere».

Art. 4.

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

«Art. 70. – La funzione legislativa è di regola esercitata collettivamente dalle due Camere.

Un disegno di legge approvato da una delle due Camere si considera definitivamente approvato se l'altra Camera non si pronuncia entro novanta giorni dal momento in cui le è pervenuto il relativo messaggio, salvo per i disegni di legge elencati nell'ultimo comma dell'articolo 72».