

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2507**

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori VILLONE e BASSANINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2003**

—————

Modifica degli articoli 57, 59, 60, 63, 69, 70, 76, 77, 82, 88, 92, 94, 95, 104, 116, 117, 120, 126, 127 e 135 nonchè introduzione di un nuovo articolo *57-bis* della Costituzione, in tema di composizione e funzioni del Senato della Repubblica, forma di governo, revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, e composizione della Corte costituzionale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È diffusa l'opinione che sia opportuno superare il bicameralismo perfetto attualmente in vigore, che, pur potendo consentire un perfezionamento e dunque una migliore qualità dei testi legislativi, è visto piuttosto come occasione di lungaggini e ritardi. Va riconosciuto, del resto, che un bicameralismo assolutamente paritario è l'eccezione e non la regola sul piano comparato. È anche giusto ricordare che il costituente - scartate le ipotesi di bicameralismo differenziato che pure erano presenti nel dibattito - vide prevalentemente tale bicameralismo come elemento di un sistema di *checks and balances* interno al processo legislativo. Non quindi, come strumento di efficienza del sistema, ma piuttosto come possibile freno, fondato sulla diversità tra le due camere. Il sistema era infatti pensato nella chiave di un effettivo dualismo: basti pensare alla diversità della base elettorale, e - in origine - anche della durata. Nè vi era consapevolezza piena di quanto sarebbe poi accaduto: che attraverso il sistema dei partiti si sarebbe giunti alla omologazione piena delle due camere. L'evoluzione concreta ha infatti negato l'originaria diversità, producendo due camere sostanzialmente identiche, e aprendo così la via all'opinione che vede la potenziale divaricazione negli equilibri politici come un problema, e non una risorsa del sistema. Di qui la prevalente considerazione del bicameralismo come elemento di inefficienza e di ritardo, e la spinta ad innovare. È ben vero che lungaggini e complessità nella decisione legislativa vanno addebitati al dato politico piuttosto che a quello tecnico, come è dimostrato dal fatto che non mancano leggi approvate da entrambe le camere nell'arco di pochi giorni.

Ma la farraginosità del sistema rimane un fatto, perchè le istituzioni parlamentari vivono nella politica, e non possono essere viste separate da essa.

È altresì prevalente l'opinione che un bicameralismo differenziato debba accompagnare la trasformazione in senso federale dello Stato, con la istituzione di una camera in cui trovi espressione una rappresentanza di interessi territoriali. Anche qui va preso atto che negli stati ad impianto federale o autonomistico esiste di norma una camera che in modi diversi esprime l'articolazione territoriale dello Stato. Dunque, ha senso la domanda che la trasformazione avvenuta nell'ultimo trentennio, con il passaggio da uno Stato accentrato a uno Stato fortemente articolato in senso territoriale, abbia un riscontro anche nell'impianto istituzionale. Una scelta che va colta in tutte le sue potenzialità, positive e negative, e correttamente orientata, al fine di guardare non ad astratte e dottrinarie geometrie istituzionali o ancor peggio alle domande di ceto politico in cerca di promozione, ma ad una effettiva modernizzazione del sistema-paese chiamato alle sfide della globalizzazione.

In sintesi, una Camera alta moderna ed efficiente deve coniugare nel bicameralismo differenziato una forte funzione nazionale, ed una efficace funzione di rappresentanza territoriale. Entrambe queste funzioni sono necessarie per un impianto istituzionale complessivamente equilibrato. Esse vanno composte partendo da due connotati fondamentali. Il primo: nella Camera alta non può essere presente come tale una maggioranza chiamata a sostenere l'indirizzo politico di governo tramite un rapporto fiduciario, poiché una soluzione diversa impedirebbe

un'autonoma significatività alla rappresentanza territoriale che bene potrebbe esprimere equilibri politici complessivamente diversi rispetto a quelli espressi nel voto per la Camera bassa. Dunque la funzione nazionale dovrà essere costruita proprio partendo dalla estraneità della camera alta rispetto all'indirizzo politico. Il secondo: la capacità di rappresentare l'articolazione territoriale dello Stato, non venendo da una elezione di secondo grado, deve essere costruita nel momento genetico.

### I. La funzione nazionale del Senato

La funzione nazionale della Camera alta va disegnata partendo dalla considerazione che non è - come talvolta si sente dire - una camera «politica»: formulazione espressiva, anche se in senso stretto inesatta. In essa non vive una maggioranza di governo, e pertanto non si radicano in quella camera il rapporto fiduciario e la funzione di indirizzo politico di governo. Al tempo stesso, viene meno la motivazione della scelta elettorale maggioritaria, legata a problemi di governabilità. Ne segue la possibilità di adottare un sistema elettorale proporzionale, che, del resto, meglio garantisce anche la più esatta espressione degli equilibri politici territoriali.

Rispetto alla Camera dei deputati, dunque, il Senato si configura come una camera non legata alla maggioranza e al Governo, nella quale il sistema elettorale proporzionale garantisce un'ampia ed equilibrata rappresentatività. Sarebbe sbagliato vedere in questa condizione una *deminutio*, una insuperabile minorità rispetto alla camera «politica». Bisogna invece assumere la condizione descritta come una diversità sulla quale costruire il ruolo istituzionale: non sottraendo da un totale proprio della camera politica, ma al contrario concentrando sul Senato le funzioni che più efficacemente possono svolgersi in una camera con quelle caratteristiche. Funzioni, dunque, politicamente sensi-

bili, sul cui esercizio potrebbe influire negativamente la contiguità con l'indirizzo di governo e le scelte di maggioranza e che possono trovare nell'ampia ed equilibrata rappresentanza un solido fondamento.

In tale prospettiva, la diversità tra Camera dei deputati e Senato non è elemento negativo, da ridurre per quanto possibile. Al contrario, essa va disegnata con nettezza per trarne tutte le potenzialità, operando un vero e proprio investimento istituzionale, e recuperando, in specie, nella Camera alta una risposta a problemi che il passaggio al maggioritario ha evidenziato negli ultimi anni. In tale prospettiva il Senato può diventare parte decisiva di un complessivo sistema di *checks and balances* che restituisca alle istituzioni e alla politica del nostro paese un equilibrio perduto, che è indispensabile ripristinare. È ben vero, dunque, che il distacco dal rapporto fiduciario e dall'indirizzo politico toglie fisiologicamente al Senato una parte anche rilevante della funzione legislativa che è primaria espressione di quell'indirizzo. Ma è anche vero che lo stesso distacco e la più ampia rappresentatività consentono e suggeriscono di costruire per il Senato un ruolo del tutto nuovo. Il superamento del bicameralismo perfetto va visto come un'occasione da cogliere, nelle condizioni di oggi e nella peculiarità dell'esperienza italiana, e come elemento di un più ampio disegno.

Come si vedrà dalla successiva illustrazione, si può fare riferimento a funzioni molteplici: elezione dei componenti delle Autorità indipendenti e dei loro presidenti, di giudici della Corte costituzionale e dei componenti laici del Consiglio superiore della Magistratura (CSM); elezione dei componenti di parte pubblica negli organi di gestione di servizi pubblici essenziali, come il Consiglio di amministrazione (CdA) della RAI; parere sulle nomine di dirigenti delle amministrazioni pubbliche, o degli stessi ministri e sottosegretari; commissioni di inchiesta laddove procedano con i poteri della magistratura; partecipazione in qualità di giudici aggregati

ai giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica.

## II. Il Senato come Camera federale

Un importante ruolo nazionale non impedisce affatto che il Senato sia al tempo stesso titolare di una efficace funzione di rappresentanza dell'articolazione territoriale del paese. L'obiettivo si realizza costruendo un Senato fortemente legittimato, e radicato in una dimensione regionale.

Non è da seguire il modello di camere con elezione di secondo grado, come ad esempio in Spagna, che danno una legittimazione bassa, e una presenza nel sistema istituzionale scarsamente incisiva. Nè va seguito il modello della camera di rappresentanza degli esecutivi regionali, come il *Bundesrat* tedesco. Anche a non voler considerare l'opinione che si tratti in realtà di un sistema sostanzialmente monocamerale, non sembra dubbio che l'obiettivo della concertazione orizzontale cui è funzionale il modello tedesco non sia da adottare nel caso italiano, caratterizzato da una forte divaricazione strutturale tra un paese forte e un paese debole, che mai arriverebbero alla pari ad una trattativa in una sede istituzionale in cui gli interessi territoriali fossero presenti *ex se*. Del resto, lo stesso sistema tedesco ha affrontato momenti di considerevole difficoltà dopo l'ingresso nella Federazione dei *Länder* dell'Est, che ha introdotto in quel paese problematiche non dissimili rispetto a quelle del Mezzogiorno d'Italia. E anche l'efficienza di sistema è stata messa in discussione nei casi di divaricazione negli equilibri politici complessivi - come attualmente accade - nei quali la dialettica politica nazionale si incrocia con il confronto e la composizione degli interessi territoriali che dovrebbero essere la primaria connotazione del modello.

Meglio vedere nella camera federale una sede di forte e autonoma rappresentanza, secondo un modello che possiamo definire vicino a quello degli Stati Uniti. Il fondamento

di una siffatta rappresentanza non può che essere l'elezione diretta dei componenti. Il peso dell'istituzione è dato anzitutto dalla forte legittimazione di chi ne fa parte. E il voto popolare diretto è lo strumento che più di ogni altro conferisce una legittimazione che non si può disconoscere. La forza del Senato degli Stati Uniti è data anzitutto dal fatto che ciascun senatore si legittima nel voto popolare ed ha una elevata rappresentatività, che è seconda soltanto a quella del governatore dello Stato. E non è certo un caso che proprio da queste posizioni istituzionali - governatore, senatore - siano state assai di frequente il trampolino di lancio verso l'elezione presidenziale. Da ciò la prova che legittimazione e rappresentatività sono elementi di competitività del sistema politico degli Stati, e definiscono un punto di efficace osmosi fra quel sistema politico e il sistema politico federale.

Il ruolo della Camera federale va poi designato in specie nella funzione legislativa. A tal fine, bisogna partire dal vigente titolo V della Costituzione, ponendo alcune premesse concettuali.

Anzitutto, nel federalismo moderno il cardine del sistema è nello Stato federale, piuttosto che negli Stati membri. Si può affermare che lo Stato federale, qualunque sia il riparto formale delle competenze, è - nel funzionamento concreto del sistema - sostanzialmente in grado di perseguire gli obiettivi ritenuti di rilievo federale, ponendo in essere politiche attive dirette alla realizzazione degli obiettivi anzidetti, e destinando a tal fine risorse normative, organizzative e finanziarie. In sostanza, lo Stato federale moderno si mostra fondato sull'applicazione dinamica ed elastica di un principio di sussidiarietà verticale, applicato alle potestà normative oltre che alle funzioni amministrative, in cui la collocazione al livello più alto è essenzialmente affidata alla decisione dello stesso stato federale. È condizione necessaria per la competitività del sistema nel suo complesso che una questione data possa collo-

carsi al livello istituzionale appropriato rispetto alle esigenze, non escludendo in riferimento alle circostanze nè che una questione oggi collocata al livello degli stati membri possa ricollocarsi su quello federale, nè l'inverso. Dunque, un sistema in equilibrio dinamico, caratterizzato da una elevata flessibilità e capacità di aderenza alle esigenze concrete determinate dal momento storico, il cui fulcro è di volta in volta determinato da una scelta essenzialmente politica, entro limiti giuridici definiti in modo ampiamente elastico.

Da quanto detto, deriva che lo Stato federale si occupi di tutte le questioni che giungano alla soglia di una effettiva rilevanza federale, e solo di quelle. In questa prospettiva, la presenza dello Stato federale è intrinsecamente interstiziale. Potranno ben esservi materie in cui la presenza federale sia in sè assorbente ed esclusiva - ad esempio, difesa e forze armate - ma in termini generali è vero il contrario. Laddove non emerga un interesse federale, le potestà normative e le funzioni amministrative vanno collocate ad un livello inferiore. Nè può escludersi, appunto, che una questione oggi collocata al livello federale sia domani più appropriatamente posta al livello degli stati membri. Del resto, è esattamente questo il senso del principio di sussidiarietà verticale, che ampio spazio ha trovato in tempi recenti nella riflessione dottrina ed anche nell'elaborazione concreta, ad esempio dell'Unione europea, che trova in tale principio uno dei cardini del proprio sviluppo istituzionale.

La domanda è: il titolo V oggi vigente è in grado di rispondere al modello sopra descritto? La risposta è negativa.

L'impianto fondamentale del titolo V poggia su una elencazione di competenze in tre categorie - esclusive dello stato, concorrenti, esclusive della regione. Parallelamente, non esistono clausole generali - interesse nazionale o altro - che abilitino la potestà legislativa dello Stato al di fuori della ripartizione effettuata. La ripartizione stessa deve essere

dunque considerata in principio tassativa nell'attribuzione all'una o all'altra categoria, tale quindi da consentire interventi solo nell'ambito della categoria esplicitamente richiamata, ed esaustiva, tale da comprendere tutto l'universo delle competenze. E nulla cambia, in questa prospettiva, il fatto che la competenza esclusiva della regione abbia carattere residuale.

La simultanea scelta da un lato di elencazioni che vorrebbero essere tassative ed esaustive, e dall'altro di diniego di clausole generali, è sbagliata. Nessuna elencazione, per quanto lunga e puntuale, potrà mai essere esaustiva; ovvero, per quanto precisa, potrà evitare significativi margini di sovrapposizione fra l'una o l'altra categoria. Nessuna definizione di materia, per quanto elastica, potrà mai garantire di poter includere la possibile evoluzione nel tempo. È altresì un errore ritenere che la sussidiarietà verticale vada applicata esclusivamente alle funzioni amministrative. Essa va del pari applicata - come si è detto - anche alle potestà normative. Nè basta a tal fine la previsione di un potere sostitutivo affidato al governo. Mentre è da un lato evidente che esso guarda anzitutto alle funzioni amministrative, dall'altro è chiaro che un potere sostitutivo non potrà mai essere un efficace fondamento per politiche attive dirette alla realizzazione di obiettivi federali, operando essenzialmente in una prospettiva di limite e correzione rispetto alle scelte della regione.

L'impianto del titolo V si caratterizza per un eccesso di rigidità. In particolare esso affida all'interpretazione giuridica, in specie da parte del giudice di costituzionalità, l'aderenza dello schema normativo alle esigenze concrete e la potenzialità evolutiva del sistema nel tempo. Una scelta ad un tempo necessaria e insufficiente. È ben vero che l'interpretazione consente di giungere ad una copertura costituzionale di interessi che il testo scritto non contempla: si pensi, nella Costituzione italiana, alla *privacy* e all'ambiente. Ma questo non può condurre certo a conclu-

dere che sia scelta adeguata affidare a questo solo strumento la complessa vicenda dell'interazione tra centro e periferia.

È dunque chiaro che il principio che lo Stato federale possa porre in essere le politiche attive utili al perseguimento degli obiettivi federali di volta in volta definiti non è pienamente soddisfatto dal modello del titolo V. Da un lato è ampio e inevitabile il margine di incertezza derivante dall'adozione del criterio dell'elencazione per materie, dall'altro è scarsa l'elasticità, la capacità di aderenza alle esigenze e la propensione evolutiva del sistema. Si comprendono le scelte di fondo alla base del titolo V solo vedendole come un riflesso della esperienza del regionalismo fin qui condotta, e valutata negativamente. Scelte dunque pensate in chiave difensiva di una competenza da tutelare essenzialmente attraverso un contenzioso giurisdizionale. Ma volendo fare un effettivo salto di qualità verso un impianto moderno ed efficiente, che consenta di mantenere la competitività del sistema-paese, e guardi piuttosto al futuro, sembra necessario puntare con coraggio a coordinate concettuali diverse ed alternative.

È soprattutto la chiave di volta del sistema - l'articolo 117 - che va ripensata a fondo. L'esigenza imprescindibile che abbisogna di copertura costituzionale sta in un ristretto nucleo di interessi affidato alla esclusiva potestà dello Stato federale. Questa è la garanzia costituzionalmente necessaria contro il pericolo di una frantumazione del paese, la definizione di una soglia minima al di sotto della quale non è consentito scendere. Al di là di ciò, non appare invece necessario instaurare un complesso intreccio di competenze. Può essere sufficiente formulare una o più clausole generali, che siano di volta in volta il fondamento per l'intervento dello Stato federale nella misura che si ritenga necessaria, e secondo le modalità utili a rendere efficace l'intervento medesimo.

Nell'impianto che qui si propone il sistema poggia su due cardini. Il primo è nel-

l'individuazione di interessi statali che attonano ai fondamenti della statualità sul piano internazionale e su quello interno, agli strumenti delle politiche di competitività del sistema paese, e a quelli indispensabili per la coesione sociale e politica. Il secondo è dato da una clausola generale piuttosto che dall'elencazione delle competenze. Clausola generale che è riferita non a «materie», secondo la terminologia tradizionalmente adoperata nel sistema italiano, ma a «questioni», cioè a puntuali interessi che superano di volta in volta la soglia di rilevanza federale. «Questioni» che vanno attivate con dichiarazione espressa da parte del legislatore. È la espressa dichiarazione dell'attivazione della clausola che definisce il punto di equilibrio. Di qui, una elevata flessibilità, e un continuo adeguamento dinamico alle esigenze. Un sistema affidato più alla scelta politica che alla interpretazione giuridica e all'*actio finium regundorum* tra livelli istituzionali.

In sintesi, un sistema fondato sull'individuazione di un ristretto nucleo di interessi affidati allo Stato; alla più ampia potestà regionale per tutto il resto; alla possibilità che in modo puntuale la legge dello stato intervenga, attraverso una autoqualificazione che richiama nel processo legislativo la partecipazione paritaria dei rappresentanti degli interessi territoriali, e che dunque deve essere condivisa. Laddove si attiva la clausola generale, il bicameralismo deve essere paritario, in modo da consegnare alla Camera federale un potere di veto sull'attivazione medesima. In questo, piuttosto che nel giudizio di costituzionalità, consiste la vera garanzia - politica prima che giuridica - del sistema. Ed in questo la centralità della rappresentanza degli interessi territoriali negli snodi evolutivi, nei momenti decisionali che orientano lo sviluppo e il futuro.

Va segnalato che l'impianto proposto consente di rispondere a questioni da tempo note nell'esperienza del regionalismo, e mai risolte con efficacia. Prima fra tutti, il punto dell'incerto confine tra legge di dettaglio e

legge di principio: assai problematico sia dal punto di vista dottrinario e di ricostruzione sistematica, sia per le risultanze dell'esperienza concreta.

Infine, possono confluire sul Senato funzioni nelle quali assume rilievo la rappresentanza territoriale, come la nomina della commissione in caso di scioglimento dei consigli regionali, e un parere sull'impugnativa da parte del governo delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale.

### *III. Commento agli articoli*

#### *Art. 57 e 57-bis.*

Si propone una composizione articolata su una componente elettiva, e sui presidenti delle Regioni e i sindaci dei comuni capoluogo di regione come membri di diritto. In realtà, anche i presidenti possono vedersi come membri elettivi, in quanto per essi si può intendere che con il voto l'elettore indichi anche uno dei senatori della regione.

Non sfugge che la soluzione proposta si immette nel quadro di un ampio e difficile dibattito da anni in corso nel mondo delle autonomie. La scelta a favore dei presidenti delle regioni e dei sindaci dei comuni capoluogo come membri del Senato trova, però, ampie motivazioni.

I presidenti delle regioni sono i soli soggetti che esprimono una funzione di rappresentanza generale della regione, sia politica che istituzionale. Dunque, appare ragionevole e non riduttiva la scelta come membri del Senato trattandosi di soggetti fortemente legittimati e ampiamente rappresentativi, idonei a reggere il peso delle funzioni - sia di valenza nazionale, sia di più spiccata rappresentanza territoriale - affidati alla camera alta. Attraverso i presidenti, l'intero sistema regionale è presente in Senato al massimo livello di rappresentatività. Questo certo faciliterebbe lo sviluppo di prassi e convenzioni utili a costruire nel Senato un efficace rac-

cordo tra il sistema politico regionale e quello nazionale.

I presidenti, in particolare, sono rappresentativi anche delle articolazioni territoriali della regione. E va ricordato, a tale proposito, che per il Titolo V lo statuto regionale deve necessariamente prevedere una camera delle autonomie locali, cui viene così assicurata una presenza politica e istituzionale nel sistema regionale. Tale rappresentanza viene integrata con la partecipazione dei sindaci dei comuni capoluogo di regione. Si tratta di un criterio oggettivo, attinente a una dimensione istituzionale, certamente preferibile rispetto ad altri criteri che dovrebbero necessariamente passare attraverso valutazioni opinabili ed incerte.

Non si potrebbe, del resto, utilmente affidare al Senato il compito - peraltro impossibile da espletare - di stanza di compensazione di tutte le autonomie. Nè sarebbe utile vedere nella camera alta il luogo di una generica partecipazione delle stesse autonomie, per la quale del resto non sarebbe certo necessario dar luogo a complessi e costosi meccanismi istituzionali. Dunque, una ulteriore presenza del mondo delle autonomie locali nel senato - certo apprezzabile - può meglio realizzarsi omettendo nella legge elettorale ogni previsione di incompatibilità tra la carica di senatore e la carica elettiva nel governo locale.

Ad ogni regione sono assegnati quattro senatori - salvo Molise e Val D'Aosta che ne hanno solo uno - più il presidente e il sindaco del comune capoluogo. A questi si aggiunge un numero di senatori proporzionale alla popolazione della Regione, secondo il metodo del quoziente e dei più alti resti.

Si ripristina la durata del mandato in sei anni, come nell'impianto originario della Costituzione del 1948. Non a caso, questo elemento venne allora introdotto ai fini della differenziazione tra le due camere. Ed è oggi utile riprenderlo, volendo valorizzare la diversità tra le camere medesime. In questa prospettiva, la sfasatura temporale accre-

sce anche la complessiva rappresentatività delle istituzioni parlamentari, consentendo una più puntuale aderenza agli equilibri politici reali del paese nel corso del tempo.

All'incremento di rappresentatività concorre anche la scelta del sistema elettorale proporzionale, che - come si è detto - da un lato si impone per una effettiva rappresentanza territoriale, dall'altro si rende possibile per il venir meno delle ragioni della scelta maggioritaria incardinate sulla governabilità.

#### Art. 63.

Si specifica che il Presidente del Senato deve essere scelto tra i componenti elettivi, esclusi i senatori eletti nella circoscrizione estero. Sembra infatti evidente che, se il presidente deve mantenere l'attuale connotazione di seconda carica dello Stato, non sia opportuna una scelta tra i senatori che esprimono in modo diretto e immediato il sistema politico di singole regioni ed esercitano - come i presidenti delle regioni e i sindaci - altro mandato, o siano espressione degli italiani all'estero.

#### Art. 70.

Si articola il procedimento legislativo in due diversi modelli. Secondo il primo - che è il modello generale, applicabile salvo le eccezioni espressamente previste - la parola conclusiva spetta alla Camera dei deputati, e il Senato svolge un ruolo di riflessione. Il secondo configura un bicameralismo paritario, e concerne le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali di cui all'articolo 138, alcune materie di interesse specifico per le autonomie, nonché tutti i disegni di legge che espressamente richiamano la clausola generale di cui all'articolo 117, terzo comma, e le altre fattispecie espressamente previste in Costituzione. Con-

cerne altresì le leggi di bilancio e le leggi collegate.

Su quest'ultimo punto la scelta è difficile, e non priva di margini di incertezza.

Secondo una opinione, bilancio e leggi collegate vanno sottratti alla legislazione paritaria perchè il Senato non è legato al Governo da rapporto fiduciario. Non si può affidare un elemento rilevante per l'indirizzo politico del Governo alla decisione di un'assemblea che per definizione non risponde a vincoli di maggioranza. È appropriata invece, la funzione di ripensamento del Senato, che può evidenziare il livello di consenso che incontrano le scelte governative in una sede di primaria rappresentanza di interessi territoriali.

Secondo una opinione diversa, invece, non è sbagliato riconoscere al Senato una piena funzione decisionale sul bilancio. Ciò comporta che le decisioni sulla distribuzione delle risorse non siano affidate alle sole mediazioni di maggioranza, ma debbano passare anche al vaglio di logiche diverse, certo più immediatamente attente alla dimensione territoriali. Del resto, che il bilancio passi attraverso un processo decisionale complessivo non esclusivamente nel dominio della maggioranza di governo è elemento tipico degli stati federali.

Si opta qui per la seconda soluzione, pur nella consapevolezza del peso degli argomenti in senso contrario.

Va segnalato, infine, che il rinvio alla legge senza un esplicito richiamo dell'articolo 70, secondo comma, lettera *b*), automaticamente colloca la fattispecie - senza necessità di modifica testuale - nel modello generale, in cui il Senato svolge la funzione di camera di riflessione.

#### Art. 76 e 77.

Si ridefinisce l'istituto della delega, escluso quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, ed

ammesso per il caso in cui spetti al senato la sola funzione di camera di riflessione. La ragione è nel fatto che il conferimento della delega pone sul governo una responsabilità politica circa l'esercizio della delega medesima: responsabilità che trova il fondamento e la sanzione ultimi nel rapporto fiduciario. Dunque non basterebbe la partecipazione, anche se fosse configurata come paritaria, del senato all'approvazione della legge di delega. In nessun caso il Senato, che non dispone di strumenti per far valere la responsabilità del governo in rapporto al decreto adottato, non essendo legato al governo da un rapporto fiduciario, verrebbe a trovarsi in una condizione di compiuta parità rispetto alla camera «politica». E sarebbe anche possibile, attraverso la delega, aggirare la prescrizione relativa all'esercizio paritario della funzione legislativa in materie determinate adottando una delega in quelle materie.

In parte diverso è il discorso per quanto riguarda il decreto-legge. All'approvazione della legge di conversione il Senato partecipa in via generale come camera di riflessione ai sensi dell'articolo 70. Il testo vigente dell'articolo 77 non pone ostacoli a questa lettura. Ma se si vuole consentire l'adozione di decreti legge nelle materie o questioni affidate a una decisione legislativa paritaria, è parallelamente necessario consentire in quei casi la partecipazione paritaria alla legge di conversione. È dunque possibile giungere a una soluzione - specificata nel comma aggiunto al testo attualmente vigente - diversa da quella che si rende necessaria per la delega.

#### Art. 79.

Si mostra opportuno assegnare la fattispecie alla funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due camere, con un espresso richiamo in tal senso nell'articolo 70, primo comma, lettera *b*).

#### Art. 82.

Con la modifica proposta si diversificano le inchieste disposte dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica. Solo a queste ultime vengono riconosciuti i poteri dell'autorità giudiziaria. Come le recenti polemiche dimostrano, infatti, è facile arrivare ad una degenerazione dello strumento dell'inchiesta. Il problema è che una commissione d'inchiesta è governata inevitabilmente dalla maggioranza politica. Nè a questo si porrebbe rimedio riconoscendo la possibilità ad una minoranza della camera di istituire la commissione, perchè i lavori della commissione e il prodotto ultimo sarebbero comunque nella disponibilità della maggioranza. È impossibile garantire che l'inchiesta non cada nell'orbita della maggioranza politica, e persino dell'indirizzo di governo in senso proprio, tramutando la commissione in uno strumento improprio di battaglia politica, che viene condotta non attraverso la dialettica e il confronto, ma con l'uso dei poteri dell'autorità giudiziaria. È proprio la disponibilità di siffatti poteri che rende intollerabile per un sistema democratico l'abuso delle commissioni d'inchiesta, e non il fatto in sè che la maggioranza disponga - com'è inevitabile - di un potere d'inchiesta.

Allora l'unica soluzione è porre le commissioni dotate dei più incisivi poteri in un ambito istituzionale in cui la maggioranza politica di governo e l'indirizzo politico per definizione non esistono. Quest'ambito è offerto dal Senato federale, che garantisce con la sua forte e radicata rappresentatività in chiave proporzionale la consapevolezza politica necessaria a gestire una commissione d'inchiesta parlamentare, offrendo al tempo stesso garanzie che non vi sia un sovrapporsi all'attività d'inchiesta della maggioranza di governo o ancor più dell'indirizzo politico. Alla camera politica rimane un'attività d'inchiesta cui è precluso appunto l'uso di poteri che la renderebbero impropria.

L'innovazione si segnala anche perchè la mancanza del rapporto fiduciario conduce in prospettiva a un indebolimento della normale funzione ispettiva nei confronti del Governo.

#### Art. 88.

L'assenza del rapporto fiduciario tra Senato ed esecutivo, e il fatto che nel Senato non esista tecnicamente una maggioranza di governo, rende inapplicabile il disposto dello scioglimento anticipato, quale che sia la configurazione che si vuole dare all'istituto. Non si giustifica infatti lo scioglimento nella chiave di un difetto di governabilità. D'altra parte, la sfasatura temporale nell'elezione, e l'adozione del metodo proporzionale, tende a garantire che il senato sia - tra le due Camere - quella più ampiamente rappresentativa e più aderente, in ogni momento, agli equilibri politici effettivi del paese. Anche da questo punto di vista, dunque, uno scioglimento anticipato non avrebbe ragion d'essere.

#### Artt. 92 e 94.

Si assume qui il modello di premierato definito in altro disegno di legge (AS 1933, a firma Bassanini, Amato, Mancino, Salvi, Villone ed altri), alla cui relazione si rinvia per le motivazioni.

Si prevede unicamente, ad integrazione di quel testo, che la nomina e la revoca dei membri del Governo da parte del Primo ministro avvenga previo parere del Senato. Se, infatti, da un lato il modello proposto esclude che il Senato voti la fiducia al Governo, nulla vieta che lo stesso Senato esprima sul governo e sui suoi componenti una valutazione diversa, cui non seguano sul piano giuridico gli effetti tipici di un voto di fiducia. Il modello di riferimento è l'*advice and consent* che la Costituzione de-

gli Stati Uniti assegna al Senato federale, certo difficilmente traducibile in un impianto istituzionale diverso, ma comunque interessante parametro di confronto. Un istituto del genere potrebbe ben reggere lo sviluppo di prassi e di convenzioni tali da renderlo - pur in una prospettiva non immediata - elemento di rilievo negli equilibri istituzionali complessivi.

#### Art. 95.

Si propone di affidare al Senato della Repubblica l'elezione dei presidenti e dei componenti delle autorità indipendenti, e degli organi di governo o di gestione di servizi pubblici essenziali - come il CdA della RAI - per la parte in cui la scelta è affidata a un decisore politico.

Qualunque sia la prospettiva di riforma, è chiaro che la ragione stessa di istituire autorità sta nel fatto che si vuole portare fuori dell'ambito dell'indirizzo politico di governo la regolazione e la gestione di un settore sensibile. Questa è una ratio non solo definita a livello dottrinario e legislativo, ma presente e riconosciuta nell'esperienza di tutti i paesi, e della Unione europea. Analoghi argomenti possono svolgersi per questioni che hanno molto affaticato la politica, come la scelta dei componenti del CdA della RAI. Le polemiche sui modelli scelti per la nomina, e in specie sulla insufficienza di scelte affidate a soggetti che il sistema attuale non configura più compiutamente come soggetti di garanzia - quali i presidenti delle Camere - vengono appunto da quella radice. Per questo si manifesta l'opportunità di assegnare al Senato della Repubblica - e si sottolinea qui l'importanza non solo della estraneità al circuito maggioranza-indirizzo politico di governo, ma anche dell'impianto proporzionale che si propone per la formazione dell'organo - la scelta.

Sono parimenti note le polemiche sorte sul punto che in un regime di alternanza mag-

gioritaria debba esistere uno *spoils system* nella disponibilità di chi governa per quanto riguarda una fascia più o meno ampia della dirigenza pubblica. Anche qui nasce un contrasto tra l'idea che l'amministrazione debba essere servente dell'indirizzo politico di governo, e quindi affidata a fiduciari di chi detiene il potere politico, e la contrapposta idea che l'amministrazione sia un *civil service*, in una posizione di sostanziale terzietà rispetto a chiunque governi, legittimato per la professionalità e non per l'appartenenza e la fedeltà.

Uno strumento utile per la correzione di eccessi può essere dato dal riconoscimento di una procedura valutativa nel Senato della Repubblica. Senza giungere all'*advice and consent* del Senato degli Stati Uniti, potrebbe configurarsi come elemento di equilibrio laddove vi fosse un'eccessiva propensione al sistema delle spoglie, come punto di verifica della professionalità, e dunque della adeguatezza della scelta dal punto di vista degli interessi generali dell'amministrazione pubblica e del paese.

#### Art. 104.

Le argomentazioni svolte per l'articolo 95 sono in larga misura valide anche per l'elezione dei componenti laici del Consiglio superiore della magistratura. È ben vero che la maggioranza attualmente richiesta opera in modo che debba esservi accordo tra maggioranza e opposizione. Ma la natura maggioritaria del sistema anzitutto rende tale garanzia precaria, ben potendo un sistema maggioritario o corretto da premio di maggioranza produrre artificialmente i numeri necessari a superare l'argine del *quorum* prescritto. E in ogni caso il risultato del sistema vigente è che i componenti laici dell'organo sono automaticamente iscritti nel campo della maggioranza politica o dell'opposizione, dando di conseguenza una coloritura politica a tutta l'azione del Consiglio per la conso-

nanza dei togati con questa o quella parte dei componenti laici. Da questo viene un'accentuazione in chiave politica del ruolo del consiglio che, se non è impropria, è certamente inopportuna.

Per questo si manifesta utile collocare la scelta in un ambito istituzionale in cui maggioranza di governo e opposizione sono come tali assenti, e nel quale l'indirizzo di governo non ha ingresso. Si può trarre da questo un passo che contribuisca ad accrescere la legittimazione e l'efficienza sul piano istituzionale dell'organo di rappresentanza dei giudici.

#### Art. 114.

La riforma del Senato comporta l'automatica cessazione dell'efficacia del disposto relativo all'integrazione della Commissione per le questioni regionali. Non si rende dunque necessaria alcuna modifica del testo.

#### Art. 116.

Viene soppresso il terzo comma dell'articolo 116, concernente la possibilità per una o più regioni di particolari condizioni di autonomia. Va notato anzitutto che la discrasia di tale disposizione rispetto al titolo V vigente non può essere sottovalutata. Quanto all'articolo 117, è ben vero che la norma richiama una mediazione tradotta in atto del parlamento, che dovrebbe assicurare una efficace sintesi. Ma intanto la mediazione e la sintesi saranno quelle consentite dalle condizioni politiche effettive: per cui può ben accadere che un indirizzo non sufficientemente attento a logiche di compatibilità sia tuttavia irresistibile nei confronti della maggioranza, per la pressione di una regione decisiva negli equilibri di coalizione e di governo. Inoltre, una volta attivata la previsione normativa si crea - nell'attuale impianto del titolo V - una flessibilità a senso

unico. Qualora interessi nazionali o esigenze di disciplina uniforme emergessero successivamente, il recupero di una potestà statale sarebbe assoggettato all'iniziativa e all'intesa con la Regione: e dunque non vi sarebbe alcuna garanzia di recuperare uno spazio, pur necessario, alla potestà statale. Una sussidiarietà attivabile solo verso il basso, e non suscettibile di correzione alcuna.

Il modello qui proposto nel successivo articolo 117 consente di superare in modo radicale le perplessità esposte. Infatti, salvo quanto originariamente riservato allo Stato, e quanto ad esso attribuito in base all'attivazione della clausola generale, l'autonomia è in principio la più ampia possibile per tutte le regioni, e viene meno dunque l'utilità di un meccanismo diretto a differenziare tra regimi giuridici di autonomie più o meno avanzate. In ogni caso, l'elasticità del sistema è sia verso il basso che verso l'alto, rapportandosi non all'astratta definizione di materia ma alle concrete esigenze da soddisfare. E incontrando in ogni caso il limite insuperabile dell'unità giuridica ed economica del paese.

#### Art. 117.

Si perviene a una radicale semplificazione dell'impianto.

Si mantiene in larga parte immutata la specificazione delle materie affidate alla competenza dello Stato. Si segnala la soppressione della lettera *m*), concernente i livelli essenziali delle prestazioni. Questa disposizione è ritenuta da alcuni il cardine principale della tutela dell'eguaglianza nell'impianto federale. Ma la effettiva portata in chiave di garanzia è probabilmente minore di quanto si può ritenere. Con essa allo Stato si affida il compito di definire *standard*: ma il problema reale è piuttosto nella possibilità che lo Stato possa disporre dei poteri normativi, organizzativi e delle risorse per formulare e implementare direttamente politiche

attive ai fini della attuazione dei diritti civili e sociali. E non basta a garantire questo la potestà di definire *standard*. Meglio dunque riassorbire in una formula più generale relativa alla uniforme attuazione dei diritti costituzionalmente protetti sia la possibilità di stabilire *standards* come la lettera *m*) prescrive, sia la possibilità di interventi ulteriori, che l'attuale lettera *m*) certamente non garantisce.

Si aggiunge, infine, una lettera relativa alle reti nazionali di comunicazione, trasporto, navigazione, produzione nazionale e trasporto di energia, acque, protezione civile nazionale. Sono materie relativamente alle quali l'esperienza recente - in particolare per l'acqua e l'energia - dimostra la posizione cruciale per il sistema-paese, sia nella prospettiva di una carenza nella disponibilità del bene che accresce la possibilità di conflitti territoriali, sia per la natura strategica in vista dello sviluppo economico.

Per questa parte, si attribuisce allo Stato una piena potestà legislativa, regolamentare e organizzativa. Al di fuori di quanto espressamente attribuito allo Stato, la potestà della Regione rimane piena, salvo quanto puntualmente disposto in attuazione di una clausola generale, che diventa cardine del sistema. Al tempo stesso, anche nelle materie rimesse allo Stato la legge statale può consentire uno spazio alla legge regionale nei limiti rigorosi della compatibilità con l'unità giuridica ed economica del paese. Il punto di equilibrio è dato da un lato dal riconoscimento in principio illimitato dell'autonomia regionale, e dall'altro dalla possibilità che lo Stato intervenga puntualmente a contemperare quella autonomia con le esigenze del paese nel suo insieme, secondo valutazioni condivise da una camera attenta agli interessi territoriali. Diviene conseguentemente ultra-nea, invece, la previsione della potestà legislativa concorrente e di quella regionale esclusiva. In realtà sono superate tutte le tradizionali categorie, per una funzione legislativa ripartita in modo flessibile in rapporto

alla dimensione concreta dell'interesse tra la potestà dello Stato e la potestà della regione. E il perno è la camera federale.

Si propone una clausola generale che richiama l'interesse nazionale, riferito all'unità giuridica o economica del paese. L'espresso richiamo alla clausola si pone a fondamento di un intervento dello Stato federale in termini di potestà normativa, regolamentare o di organizzazione, indifferentemente di principio o di dettaglio, strettamente commisurato alle esigenze definite rilevanti. Al di là di quanto disposto in attuazione della clausola generale anzidetta, la potestà di normazione e organizzazione della regione rimane piena e non soggetta a limiti di sorta.

Va sottolineata l'importanza che le clausole siano attivate solo in presenza di una dichiarazione espressa, e cioè di una esplicita autoqualificazione dell'iniziativa legislativa, la cui mancanza di per sè si tradurrebbe in un vizio di incostituzionalità rilevabile dal giudice delle leggi. La coesistenza, infatti, di molteplici procedimenti di formazione della legge - come inevitabilmente accade con l'introduzione di un bicameralismo differenziato - pone complessi problemi sia al momento dell'avvio dell'iniziativa legislativa, che nel suo svolgersi. È infatti chiara la sussistenza di un elevato margine di incertezza circa l'assegnazione all'uno o all'altro iter di formazione, laddove ciò derivi da caratteristiche del testo che debbano desumersi in via di analisi e di interpretazione. Uguale incertezza nasce per la possibilità che in via emendativa un testo bene definito all'avvio ed assegnato alla corretta procedura, venga poi ad assumere connotati diversi, trovandosi dunque in un *iter* procedurale non più appropriato. Il fatto che sia consentito qualunque contenuto normativo, ma al tempo stesso solo un contenuto esplicitamente autoqualificato, aiuta la nettezza delle opzioni procedurali, e favorisce il nascere di prassi interpretative e applicative in sede parlamentare e di giudizio di costituzionalità.

Ugualmente rilevante è che la clausola generale sia riferita a «questioni», e non a «materie». Con ciò si rende chiaro che essa opera con riferimento a fattispecie parziali, e limitatamente ad esse: si pone così anzitutto un criterio ermeneutico di base, utile anche ai fini del vaglio di costituzionalità. Non potrebbe su questo fondamento innestarsi una disciplina completa ed esaustiva della «materia», tale da non lasciare alcuno spazio ulteriore alla normazione regionale. Mentre bene potrebbe il legislatore statale - ove opportuno - leggere la «questione» in termini di principi fondamentali. Si ricondurrebbe in tal modo, qualora se ne manifestasse l'opportunità, l'ipotesi che qui si prospetta ad una sostanziale coincidenza con quella di una potestà legislativa concorrente.

Si segnala che l'unità giuridica ed economica del paese opera in una duplice direzione: sia come fondamento di una sussidiarietà legislativa orientata verso l'alto, nel senso di attrarre una questione nella potestà statale; sia come limite assoluto di una sussidiarietà orientata verso il basso, laddove la legge dello Stato consenta un ingresso alla regione sulle materie attribuite ai sensi del secondo comma alla potestà legislativa statale.

Ancora, viene superata la scissione tra potestà legislativa e regolamentare, che produce nel testo vigente una asimmetria da un lato non priva di conseguenze negative, e dall'altro solo parzialmente efficace. È chiaro infatti come la stessa scissione possa creare una spinta a leggi di contenuto sostanzialmente regolamentare, tali da aggirare il divieto posto allo Stato di adottare regolamenti nelle materie a competenza ripartita.

Si sopprime, altresì, il comma relativo alle intese tra Regioni: intese che nell'impianto qui proposto non necessitano evidentemente di alcuna legittimazione a livello costituzionale, e rimangono pienamente rimesse alla scelta delle regioni interessate.

## Art. 120.

Si cancella il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. Oltre ad essere formulato in maniera inadeguata, si mostra superato dalla possibilità che lo Stato, attraverso la clausola generale di cui all'articolo 117, terzo comma, possa modulare il proprio intervento, anche eventualmente giungendo alla formulazione di poteri sostitutivi, ove necessario, in rapporto a singole fattispecie.

Quanto ai livelli di autonomia subregionale, il potere sostitutivo può trovare idoneo fondamento nella potestà legislativa prevista nell'articolo 117, secondo comma, lettera l), oltre che nella stessa clausola generale sopra richiamata.

## Art. 126.

Si riassumono nel Senato, in ragione della sua funzione di rappresentanza territoriale, le funzioni che sono attribuite alla commissione nominata nel caso di scioglimento anticipato dei consigli regionali per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale.

Si introduce un parere del Senato sulla impugnativa da parte del Governo delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale. Si prevede altresì che il Senato possa promuovere ricorso per motivi di costituzionalità davanti alla stessa Corte nel caso in cui, nello svolgere il ruolo di Camera di riflessione, abbia approvato un testo difforme da quello poi definitivamente deliberato dalla Camera. Il ricorso rimane in tale ipotesi limitato alla parte oggetto di decisione difforme, ed ha efficacia sospensiva, fino alla pronuncia della Corte.

Si tratta di una innovazione rilevante, integrandosi in via di eccezione il giudizio di costituzionalità delle leggi a posteriori che costituisce il modello generale nel nostro sistema.

## Art. 127.

Si introduce un parere del Senato sulla impugnativa da parte del Governo delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale. Si prevede altresì che il Senato possa promuovere ricorso per motivi di costituzionalità davanti alla stessa Corte nel caso in cui, nello svolgere il ruolo di Camera di riflessione, abbia approvato un testo difforme da quello poi definitivamente deliberato dalla Camera. Il ricorso rimane in tale ipotesi limitato alla parte oggetto di decisione difforme, ed ha efficacia sospensiva, fino alla pronuncia della Corte.

Si tratta di una innovazione rilevante, integrandosi in via di eccezione il giudizio di costituzionalità delle leggi a posteriori che costituisce il modello generale nel nostro sistema.

## Artt. 132 e 133.

Ancora la funzione di rappresentanza territoriale del senato giustifica che si richiami alla funzione legislativa esercitata collettivamente - senza modifica testuale, ma con il richiamo espresso nell'articolo 70, primo comma, lettera b) - le leggi relative a modifiche territoriali infraregionali.

La eventuale istituzione di nuove regioni è rimessa alla legge costituzionale, anch'essa riferita alla funzione legislativa esercitata collettivamente.

## Art. 135.

Si affida al Senato, nella sua doppia funzione nazionale e di rappresentanza territoriale, e per le sue specifiche caratteristiche, l'elezione dei componenti della Corte costituzionale di estrazione parlamentare. Si chiamano altresì i senatori a integrare la composizione della Corte costituzionale nel giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**  

---

## Art. 1.

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

«Art. 57. - Il Senato della Repubblica si compone di duecento senatori eletti a suffragio universale diretto su base regionale e con metodo proporzionale, secondo le modalità stabilite dalla legge dello Stato.

Sono assegnati a ogni Regione quattro senatori, salvo che per la Valle d'Aosta e il Molise, cui è assegnato un solo senatore. La ripartizione dei restanti seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

I senatori durano in carica sei anni».

## Art. 2.

1. Dopo l'articolo 57 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 57-bis. - Il Senato si compone altresì:

a) dei Presidenti in carica delle Regioni. Per il Trentino-Alto Adige fanno parte del Senato i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

b) dei Sindaci in carica dei comuni capoluogo di regione;

c) di sei senatori, eletti nella circoscrizione Estero secondo le modalità stabilite con legge dello Stato. Durano in carica sei anni».

## Art. 3.

1. All'articolo 59 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero totale dei senatori di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a cinque».

## Art. 4.

1. All'articolo 60 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«La Camera dei deputati è eletta per cinque anni».

## Art. 5.

1. All'articolo 63 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Il Senato della Repubblica elegge il Presidente tra i componenti di cui all'articolo 57».

## Art. 6.

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

«Art. 70. - La potestà legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica secondo le seguenti modalità:

*a)* salvo quanto disposto dalla lettera *b)*, il disegno di legge è esaminato dalla Camera dei deputati e, se approvato, è trasmesso al Senato della Repubblica, che lo esamina su richiesta di un quinto dei suoi componenti. Entro i trenta giorni successivi alla trasmis-

sione delibera e può proporre modifiche sulle quali la Camera decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei componenti. Se il disegno di legge ha origine nel Senato della Repubblica, la Camera può apportare modifiche deliberando in via definitiva a maggioranza assoluta dei componenti;

*b)* la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, che approvano un identico testo, per le leggi di bilancio e le leggi collegate, le leggi di cui all'articolo 79, all'articolo 117, secondo comma, lettere *e)* ed *l)*, all'articolo 117, terzo comma, per le leggi recanti modifiche territoriali ai sensi degli articoli 132 e 133, per le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali di cui all'articolo 138, e negli altri casi espressamente previsti dalla Costituzione».

#### Art. 7.

1. L'articolo 76 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 76. - Le Camere possono, con le modalità di cui all'articolo 70, primo comma, lettera *a)*, ed esclusi i casi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente ai sensi dell'articolo 70, primo comma, lettera *b)*, delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa con determinazione di principi e criteri direttivi, per tempo limitato e per oggetti definiti».

#### Art. 8.

1. All'articolo 77 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Alla legge di conversione si applica quanto disposto dall'articolo 70, primo comma, lettera *a)*, salvo quando si tratti di materie o questioni per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

## Art. 9.

1. All'articolo 82 della Costituzione, l'ultimo periodo del secondo comma è sostituito dal seguente:

«La Commissione di inchiesta istituita dal Senato della Repubblica procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

## Art. 10.

1. All'articolo 88 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

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

## Art. 11.

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 92. - Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei ministri. Il Primo ministro è il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica, all'inizio di ogni legislatura, nomina il Primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni politiche. Sulla stessa base provvede successivamente, in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo ministro in carica.

Il Primo ministro nomina e revoca i Ministri, i Vice ministri e i Sottosegretari di Stato, sentito il parere del Senato della Repubblica, espresso secondo le norme del regolamento.

Ai componenti il Governo si applicano le cause di ineleggibilità previste dalla legge per i membri delle Camere.

La legge stabilisce le cause di incompatibilità dei membri del Governo e le altre disposizioni idonee a prevenire l'insorgere di possibili conflitti di interessi, anche ponendo, a tal fine, limiti al diritto di proprietà, di impresa e di esercizio di libere professioni dei membri del Governo».

#### Art. 12.

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

«Art. 94. - Il Primo ministro deve avere la fiducia della Camera dei deputati. A tal fine, entro dieci giorni dalla nomina, illustra alla Camera dei deputati il programma del Governo. La Camera vota la fiducia per appello nominale.

La mozione di sfiducia deve essere motivata, deve contenere la proposta della formazione di un nuovo Governo con l'indicazione del candidato Primo ministro, e deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti la Camera. Essa è discussa e votata per appello nominale non prima di dieci giorni dalla sua presentazione, sempreché, entro lo stesso termine, il Presidente della Repubblica, sentito il Presidente della Camera e i rappresentanti dei gruppi parlamentari, non provveda allo scioglimento anticipato della Camera, ove ritenga che la formazione del nuovo Governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale.

Se la mozione di sfiducia ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri della Camera, il Presidente della Repubblica provvede alla nomina del Primo ministro da essa indicato.

Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni, se il Governo non abbia posto su di essa la questione di fiducia».

## Art. 13.

1. All'articolo 95 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il Primo ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. Può sottoporre alla approvazione del Consiglio dei ministri atti di competenza di singoli Ministri e proporre, nei casi consentiti dalla legge, la revoca di atti da essi deliberati».

2. All'articolo 95 della Costituzione, aggiungere, in fine, i seguenti commi:

«Il Senato della Repubblica esprime parere sulla nomina dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato. Svolge a tal fine audizioni e indagini.

Il Senato della Repubblica elegge, secondo le norme del regolamento, i presidenti e i componenti delle Autorità indipendenti, e i componenti di nomina pubblica degli organi preposti alla gestione o al controllo di servizi pubblici essenziali».

## Art. 14.

1. All'articolo 104 della Costituzione, il quarto e quinto comma sono sostituiti dai seguenti:

«Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice-presidente fra i componenti designati dal Senato della Repubblica».

## Art. 15.

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

## Art. 16.

1. All'articolo 117 della Costituzione, i commi dal primo al quinto sono sostituiti dai seguenti:

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha potestà legislativa, regolamentare e organizzativa nelle seguenti materie:

*a)* politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione;

*b)* rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

*c)* difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

*d)* moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

*e)* organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

*f)* reti nazionali di comunicazione, trasporto e navigazione; produzione di rilievo nazionale e trasporto dell'energia; acque; protezione civile nazionale;

*g)* ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

*h)* cittadinanza, stato civile e anagrafi;

*i)* giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

*l)* legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

*m)* dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

*n)* pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

*o)* previdenza sociale;

*p)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

*q)* attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale di diritti costituzionalmente garantiti.

Lo Stato può altresì, su questioni determinate, adottare i provvedimenti legislativi, regolamentari ed organizzativi dichiarati di interesse nazionale in quanto necessari per l'unità giuridica o economica del paese.

Le Regioni esercitano la potestà legislativa, regolamentare e organizzativa in ogni altra materia o questione.

Le Regioni esercitano, altresì, potestà legislativa, regolamentare e organizzativa nelle materie o questioni di cui al presente articolo nei limiti consentiti, in ogni caso nel rispetto dell'unità giuridica ed economica del paese, dalla legge dello Stato».

2. All'articolo 117 della Costituzione, i commi sesto, ottavo e nono sono abrogati.

#### Art. 17.

1. All'articolo 120 della Costituzione, il secondo ed il terzo comma sono abrogati.

## Art. 18.

1. All'articolo 126 della Costituzione, l'ultimo periodo del primo comma è sostituito dal seguente:

«Il decreto è adottato sentita una Commissione di senatori istituita dal Senato della Repubblica secondo le norme del regolamento».

## Art. 19.

1. All'articolo 127 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione, sentita una Commissione di senatori istituita dal Senato della Repubblica secondo le norme del regolamento».

2. All'articolo 127 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Il Senato della Repubblica, nel caso in cui, ai sensi dell'articolo 70, primo comma, lettera *a*), la Camera dei deputati approvi in via definitiva la legge con modifiche rispetto al testo approvato dal Senato, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, per le parti modificate, entro i cinque giorni successivi alla data della definitiva deliberazione. La pubblicazione della legge rimane sospesa fino alla pronuncia della Corte costituzionale».

## Art. 20.

1. All'articolo 135 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal

Presidente della Repubblica, per un terzo dal Senato della Repubblica e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative».

2. All'articolo 135 della Costituzione, l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

«Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici senatori eletti dal Senato della Repubblica secondo le norme del regolamento, rispettando la proporzione esistente tra i gruppi parlamentari».