



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore MICHELONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 2014

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge di revisione della Costituzione muove dall'esigenza di migliorare la fluidità del procedimento di formazione delle leggi, assicurando nel contempo una riduzione dei tempi e dei costi di funzionamento della democrazia rappresentativa, senza che tali finalità siano perseguite a detrimento della dignità e dell'efficienza delle istituzioni repubblicane e di un rapporto equilibrato tra la natura e i compiti del Parlamento e quelli delle autonomie locali.

Il dibattito sulle riforme istituzionali, entrato nel vivo almeno tre decenni orsono e tuttora privo di risultati apprezzabili, si è incrociato negli ultimi anni con la crisi, sempre più evidente, del rapporto di fiducia tra rappresentanti e rappresentati, governanti e governati. Tale rapporto appare ulteriormente incrinato dagli effetti della crisi economica e finanziaria e dalla crescente difficoltà della politica, tanto a livello europeo quanto a livello di singoli Stati nazionali, di offrire risposte e soluzioni.

Con il presente disegno di legge non si vuole, né si può, affrontare la crisi della democrazia rappresentativa nelle sue dimensioni reali e nella sua profondità storica, le quali richiederebbero innanzi tutto una ripresa del processo costituzionale europeo e, in Italia, un dibattito meno caotico e più libero da ragioni contingenti e circoscritte alla costruzione, o alla disperata difesa, del consenso.

Si ritiene opportuno, tuttavia, sollecitare una maggiore attenzione e responsabilità da parte di tutti, in considerazione tanto del contesto sociale e politico particolarmente difficile nel quale siamo immersi, quanto

della rilevanza strutturale delle riforme istituzionali attualmente in discussione.

In particolare, suscita perplessità la vasta gamma di ipotesi inerenti la trasformazione dell'attuale assetto degli organi parlamentari in direzione di un bicameralismo asimmetrico, ormai sganciato da una visione coerente di riforma dello Stato in senso federalista, e ispirato ad una generica esigenza di velocità, o all'obiettivo di conseguire un drastico abbattimento dei costi - peraltro largamente immaginario, alla luce dei bilanci - in virtù della composizione del Senato attraverso una elezione di secondo grado, demandata alle assemblee delle autonomie locali.

La presente proposta di riforma si muove nell'ambito del bicameralismo paritario, nella convinzione che tale assetto possieda numerose virtù, spesso sconosciute, in ordine alla complessità oggettiva del processo di formazione delle leggi, e nella certezza che molte disfunzioni di tale processo siano da ascrivere non già all'assetto istituzionale previsto dai Padri costituenti, quanto piuttosto a diverse altre cause, di natura sia tecnica che politica, che possono e devono essere affrontate con strumenti diversi.

Ciò non significa escludere l'utilità di una riforma ispirata a un bicameralismo asimmetrico, nel quale siano individuate materie di competenza monocamerale, e che preveda per il Senato la funzione di Camera dei territori, o delle autonomie, ricorrente nei progetti maggiormente significativi degli ultimi anni; si auspica, tuttavia, una maggiore consapevolezza dei limiti manifestati da interventi parziali e contraddittori, quale ad esempio la riforma del titolo V attualmente soggetta ad una necessaria e tardiva opera

di revisione. Si considera necessario, al fine di garantire una piena rappresentatività delle istituzioni e la natura parlamentare della Repubblica, mantenere fermi alcuni capisaldi dell'assetto attuale, con particolare riferimento al Senato, quali l'elezione diretta a suffragio universale dei senatori e la competenza bicamerale sul voto di fiducia, da prevedere in seduta congiunta, e sulla legge di bilancio, confermando le procedure attuali.

Si ritiene opportuno, per conseguire gli obiettivi precedentemente citati, intervenire in particolare in due ambiti:

1) una riduzione consistente, superiore al 50 per cento, del numero dei parlamentari attualmente previsto dal testo costituzionale;

2) una modifica significativa nella composizione del Senato, tale da garantire la rappresentanza dei territori nel quadro di una più robusta tutela della coesione nazionale.

Nel primo caso, quello della riduzione del numero dei parlamentari, si propone una misura più volte invocata e discussa eppure mai attuata, nonostante sia uno dei pochi metodi certi per rendere più agile il processo legislativo.

Nel secondo caso, quello della composizione del Senato, si introduce un criterio di parità regionale, inteso a coniugare la rappresentanza degli interessi dei territori e la tutela delle autonomie locali con il principio cardine dell'unità nazionale e l'obiettivo prioritario della coesione sociale. È opportuno ribadire, a questo proposito, l'importanza dell'elezione diretta a suffragio universale dei senatori: l'ipotesi di elezione di secondo grado, o, addirittura, di una eventuale composizione di risulta del Senato, i cui membri sarebbero i Presidenti delle Regioni, o gli assessori o i consiglieri regionali, trasformerebbe il Senato in un duplicato della Conferenza Stato-Regioni - peraltro ancora lontana dal costituire un modello di trasparenza e di efficienza - snaturandone la funzione di organo legislativo e facendogli as-

sumere il profilo di un organo intergovernativo. È opportuno sottolineare la differenza qualitativa tra il ruolo di un senatore e quello di un amministratore locale o di un delegato di un'assemblea territoriale: questi ultimi hanno il dovere e l'obiettivo di difendere gli interessi del proprio territorio; il ruolo di un senatore, eletto in quello stesso territorio, invece, consiste nel difficile compito di individuare la sintesi tra le istanze locali e l'interesse generale del Paese.

Tralasciando di riportare l'amplissimo dibattito della Costituente, e senza voler indulgere nella pessima abitudine invalsa negli ultimi anni di prendere a prestito singoli istituti dai sistemi istituzionali di altri Paesi, appare tuttavia significativo ricordare a tal proposito l'esperienza degli Stati Uniti: già nel lontano 1913, con il XVII emendamento, si sentì l'esigenza di introdurre l'elezione diretta dei membri del Senato, poiché l'elezione indiretta degli stessi da parte dei Parlamenti degli Stati membri aveva prodotto «mandarinati» locali indifferenti al rispetto della sovranità popolare.

Sulla scelta di mantenere il bicameralismo paritario, controcorrente rispetto a quello che appare ormai in materia il pensiero dominante, si ritiene opportuno ricordare le parole di Mortati, il quale (nel 1962, già allora in controtendenza con il dibattito generale) osservava che «non è esatto sostenere che il riesame da parte di una seconda Camera politicamente intonata nello stesso senso della prima riesca inutile, perché invece esso può riuscire proficuo, sia ad un ripensamento della opportunità politica della proposta di legge, sia ad un suo perfezionamento tecnico», parole assolutamente attuali alla luce delle vicende politica e parlamentare degli ultimi venti anni.

Con ciò non si intende conservare integralmente il procedimento legislativo così com'è attualmente strutturato, ma si vuole richiamare l'attenzione sulla necessità di affrontare la pur necessaria revisione del procedimento legislativo senza indulgere in ri-

forme semplicistiche e di assai dubbia efficacia. Ad esempio, per superare molte disfunzioni, andrebbe posta una adeguata attenzione ai regolamenti di Camera e Senato, a proposito dei quali esiste una copiosa messe di proposte di riforma e un dibattito molto approfondito ed articolato cui si può attingere, anche rapidamente. Analogamente, quanto al profilo dei costi, si possono conseguire consistenti risparmi attraverso un intervento sulle strutture amministrative delle due Camere, che, ad una attenta lettura dei bilanci, rappresentano le maggiori voci di spesa: ad esempio, certamente auspicabile e utilissima sia sotto il profilo della riduzione dei costi, sia sotto il profilo dell'efficienza delle procedure, sarebbe l'unificazione tra Camera e Senato di molti dei servizi di supporto.

Con il presente disegno di legge costituzionale si intende, dunque, corrispondere all'esigenza di ridurre i tempi e i costi del processo legislativo, in misura nettamente

superiore a quanto previsto in progetti antichi e recenti; si intende, inoltre, porre in evidenza la necessità di rivisitare l'assetto attuale delle autonomie locali, per costruire una vera architettura federale dello Stato improntata a criteri di razionalità, coerenza e trasparenza.

Pertanto, l'articolo 1 prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 350, con l'eliminazione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero; l'articolo 2 prevede la modifica dell'articolo 57 della Costituzione, portando il numero dei senatori elettivi da 315 a 98, 5 dei quali eletti nella circoscrizione Estero, e prevedendo un numero paritario di 5 senatori per ciascuna regione, ad esclusione del Molise, che ne elegge 2, e della Valle d'Aosta che ne elegge 1; l'articolo 3 modifica l'articolo 94 della Costituzione, prevedendo che la fiducia al Governo sia espressa dal Parlamento in seduta comune.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 56
della Costituzione)*

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

a) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il numero dei deputati è di trecentocinquanta»;

b) al quarto comma, le parole: «, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero,» sono soppresse e le parole: «per seicentodiciotto» sono sostituite dalle seguenti: «per trecentocinquanta».

Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 57
della Costituzione)*

1. All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il numero dei senatori elettivi è di novantotto, cinque dei quali eletti nella circoscrizione Estero»;

b) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Ogni regione ha cinque senatori; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno»;

c) il quarto comma è abrogato.

Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 94
della Costituzione)*

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle due Camere» sono sostituite dalle seguenti: «del Parlamento»;

b) al secondo comma, le parole: «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «Il Parlamento in seduta comune dei suoi membri»;

c) al terzo comma, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «al Parlamento»;

d) al quarto comma, le parole: «di una o di entrambe le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «del Parlamento»;

e) al quinto comma, le parole: «della Camera» sono sostituite dalle seguenti: «del Parlamento».

