



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori DE PETRIS, DE CRISTOFARO, BAROZZINO,
CERVELLINI, PETRAGLIA, STEFANO, URAS e DE PIN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 APRILE 2014

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

ONOREVOLI SENATORI. - L'ossessione per le riforme costituzionali che ha contraddistinto gli ultimi venti anni ha costituito nei fatti un alibi della maggioranza della classe politica per assolvere se stessa, la propria incapacità di governo, il proprio fallimento. In questo quadro la Costituzione e la sua rigidità viene così indicata come una delle cause della crisi e del declino del Paese. Mentre è proprio la mancata attuazione della Costituzione che a nostro avviso è una delle cause dell'attuale crisi.

Il dibattito sulle riforme ha continuamente oscillato sull'onda delle opzioni e delle mode politiche contingenti, variando nei suoi obiettivi principali. Ed è in tal modo, per esempio, che nel 2001 si arriva alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione optando per l'idea federalista e ora, senza alcuna riflessione seria ed approfondita sul sistema attuale delle regioni, il Governo interviene di nuovo con opzioni neocentraliste. Ed ancora, il tema della crisi di rappresentanza e del rapporto di fiducia tra i cittadini e la classe politica viene ora declinato solo ed unicamente sul mero piano dei costi della «casta» e le soluzioni proposte non vanno solo nella giusta non più rinviabile riduzione delle indennità, ma tendono soprattutto ad eliminare l'elezione diretta degli organismi in favore di quelle di secondo livello, invece di rafforzare gli istituti della democrazia diretta e partecipata.

Il tema cruciale della semplificazione ed efficienza del sistema democratico non indica nell'attuale dibattito la priorità di intervenire, limitandola, sull'eccessiva e caotica produzione di leggi e per avviare un serio processo di sburocrazizzazione, ma solo quella della revisione profonda della parte

seconda della Costituzione, con lo scopo in realtà di modificare la prima. In questo quadro confuso e frammentato si colloca ora lo storico dibattito sul superamento del bicameralismo perfetto, con proposte come quelle dell'attuale Governo che riducono il Senato ad una sorta di fotocopia della Conferenza Stato-Regioni e lo priva della necessaria investitura popolare. Il superamento del bicameralismo perfetto assume al contrario una sua razionalità e una sua effettiva utilità solo se persegue una netta separazione e distinzione delle funzioni e riduce complessivamente il numero dei parlamentari. Alla Camera dei deputati, portata a quattrocentocinquanta membri, il rapporto fiduciario con il Governo e la legislazione ordinaria e al Senato, centocinquanta membri, una funzione forte di garanzia e controllo, che può avere solo se eletto direttamente, con un sistema elettorale proporzionale non dovendo concorrere alla governabilità.

Con questo disegno di legge costituzionale presentiamo una proposta di revisione, a partire da una profonda riforma dell'istituzione parlamentare, sostituendo il bicameralismo perfetto con un bicameralismo caratterizzato dall'espressione del rapporto fiduciario con il Governo demandato alla sola Camera dei deputati, a cui è demandata altresì la più generale funzione legislativa nazionale, e potenziando l'altro ramo del Parlamento attraverso l'attribuzione di funzioni legislative esclusive in un determinato numero di materie e funzioni più generali di garanzia e di vigilanza sull'azione del Governo, della pubblica amministrazione e un controllo di legittimità costituzionale preventivo dei provvedimenti legislativi approvati dalla Camera dei deputati.

Rimane l'esercizio collettivo delle due Camere della funzione legislativa, così come oggi avviene per tutte le leggi, sulla revisione costituzionale, su norme che regolano i diritti di libertà e di ratifica dei trattati internazionali. Al solo Senato viene invece affidata la funzione di recepimento del diritto dell'Unione europea nonché quelle relative alle materie di legislazione concorrente.

La riforma che proponiamo determina nei rapporti tra Parlamento e Governo trasformazioni tali da soddisfare molte delle esigenze dello Stato democratico contemporaneo non solo idealmente inderogabili, ma via via crescenti ed incalzanti. L'assetto istituzionale che proponiamo alla discussione sarebbe, fra l'altro, un contributo ad una maggiore chiarezza e trasparenza dei lavori parlamentari, attraverso una sorta di «specializzazione» delle Camere che eviterebbero faticose navette tra un ramo e un altro del Parlamento, una più facile «lettura» da parte dei cittadini ed alla stessa comprensione della volontà del legislatore.

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 esclusive: la funzione legislativa di recepimento del diritto dell'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.

L'articolo 2 modifica l'articolo 56 fissando in quattrocentocinquanta il numero dei deputati e portando a ventuno anni il diritto di elettorato passivo per la Camera.

L'articolo 3 modifica l'articolo 57 fissando in centocinquanta il numero dei senatori.

L'articolo 4 interviene sull'articolo 58 portando a trentacinque anni il diritto di elettorato passivo e a ventuno anni il diritto di elettorato attivo per il Senato e prevedendo altresì la nomina di diritto a senatore dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per un periodo coincidente con la durata degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

L'articolo 5 modifica l'articolo 59 sopprimendo la facoltà di nomina di senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica.

L'articolo 6 modifica le modalità di esercizio della funzione legislativa del Parlamento prevista all'articolo 70, affidando la funzione legislativa di revisione costituzionale, sulle leggi elettorali e norme che regolano i diritti di libertà e di ratifica dei trattati internazionali all'esercizio collettivo delle due Camere così come oggi avviene per tutte le leggi. Al Senato della Repubblica viene affidata, in via esclusiva, la funzione di recepimento del diritto dell'Unione europea nonché la funzione legislativa relativa alle materie di legislazione concorrente (articolo 117, terzo comma, materie concorrenti), nonché alle materie afferenti al sistema delle autonomie locali, in particolare per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma (ordinamento Roma capitale), 117, secondo comma, lettera *p-bis*), 118, terzo comma (leggi di coordinamento tra Stato e regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), 119, commi terzo (fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale),

quinto (coesione territoriale) e sesto (patrimonio ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali), 120, secondo comma (potere sostitutivo del Governo) e 122, primo comma (sistemi elettorali e norme di incompatibilità e ineleggibilità).

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.

L'articolo 8 aggiunge all'articolo 80 l'esercizio della funzione esclusiva di ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea al Senato della Repubblica.

L'articolo 9 modifica l'articolo 82 delineando le importanti funzioni di garanzia costituzionale, di controllo e di inchiesta affidate al nuovo Senato della Repubblica.

Il nuovo articolo 82 affida al Senato la funzione di controllo dell'attività normativa ed esecutiva del Governo e della pubblica amministrazione conferendogli un ruolo di vigilanza: sull'attuazione e sull'efficacia delle leggi, sul corretto esercizio dei poteri normativi del Governo; sul corretto esercizio delle nomine pubbliche al fine di garantire la trasparenza delle procedure di selezione e il rispetto delle cause di incompatibilità;

sull'attività di tutti i *managers* pubblici inclusi quelli di tutte le società controllate direttamente o indirettamente da qualsiasi amministrazione pubblica.

Il Senato, sganciato dal rapporto di fiducia con il Governo, può conferire alle proprie Commissioni d'inchiesta un'autorevolezza e una imparzialità che conduce a rinnovare tutto il sistema dei controlli parlamentari sull'attività esecutiva del Governo e delle pubbliche amministrazioni.

Il Senato, in base al nuovo articolo 82, esprime pareri sulle questioni di costituzionalità relative ai disegni di legge in discussione alla Camera dei deputati, nonché sugli atti aventi forza di legge.

L'articolo 10, nell'ambito delle nuove competenze previste, aggiunge all'articolo 90 l'affidamento dell'istruttoria per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica al Senato.

L'articolo 11 modifica di conseguenza l'articolo 94 riservando il rapporto di fiducia con il Governo alla sola Camera dei deputati.

L'articolo 12 sdoppia la lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117 relativo alla legislazione esclusiva dello Stato per permettere l'esclusività dell'intervento del Senato sulle materie relative alle funzioni fondamentali dei comuni, comprese le loro forme associative, e delle città metropolitane.

L'articolo 13 introduce nell'articolo 127 l'esecutività della funzione di espressione del parere di merito, da parte del Senato, sulle azioni promosse dal Governo della Repubblica, 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 decide di chi sia la competenza.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Il Parlamento)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. - Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e la funzione legislativa.

Il Senato della Repubblica esercita, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, la funzione legislativa esclusiva nel recepimento del diritto dell'Unione europea e nelle materie di legislazione concorrente. È titolare in via esclusiva della funzione di controllo dell'operato del Governo e sulla Pubblica amministrazione e svolge, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, un potere esclusivo di inchiesta e una funzione di controllo costituzionale sui disegni di legge in discussione alla Camera dei deputati e sugli atti aventi forza di legge e una funzione di controllo di merito sulle leggi regionali, ritenute dal Governo in contrasto con gli interessi nazionali o di altre regioni, nonché di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. Esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

Art. 2.

(Camera dei deputati)

1. L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 56. - La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di quattrocentocinquanta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i ventuno anni di età».

Art. 3.

(Senato della Repubblica)

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

«Art. 57. - Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di centocinquanta, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero».

Art. 4.

(Elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica)

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

«Art. 58. - I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il ventunesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il trentacinquesimo anno.

Sono altresì senatori di diritto i Presidenti delle Giunte regionali e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la durata del loro mandato coincide con

quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti».

Art. 5.

(Senatori a vita)

1. L'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 59. - È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica».

Art. 6.

(La funzione legislativa)

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

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione, le altre leggi costituzionali, le leggi elettorali, le leggi che regolano i diritti di libertà e le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Il Senato della Repubblica approva le leggi di recepimento del diritto dell'Unione europea, quelle relative alle materie di legislazione concorrente, nonché quelle che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma; 117, secondo comma, lettera *p-bis*); 118, terzo comma; 119, commi terzo, quinto e sesto; 120, secondo comma e 122, primo comma.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato che, entro dieci giorni, esprime parere di costituzionalità».

Art. 7.

(Promulgazione delle leggi)

1. L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 73. - Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi approvate 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.

Nel caso previsto dal terzo comma, la Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di un mese. Il deferimento alla Corte costituzionale sospende il termine della promulgazione.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».

Art. 8.

(Ratifica dei trattati internazionali e dell'Unione europea)

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 80. - Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

La ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea è approvata con legge in via esclusiva dal Senato della Repubblica».

Art. 9.

(Funzione di controllo e potere d'inchiesta)

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. - Il Senato della Repubblica svolge la funzione di controllo sul Governo e sulla Pubblica amministrazione. A tale scopo il Senato, nelle forme previste dal suo regolamento:

a) vigila sull'attuazione e sull'efficacia delle leggi e sul corretto esercizio dei poteri normativi del Governo;

b) vigila sul corretto esercizio delle nomine pubbliche al fine di garantire la trasparenza delle procedure di selezione, l'assenza di conflitti d'interesse, l'adozione di criteri di scelta basati sui requisiti di moralità, indipendenza, comprovata esperienza e competenza, nonché al fine di assicurare il rispetto delle cause di incompatibilità previste dalla legge;

c) svolge la funzione di vigilanza, di controllo e di censura motivata sull'attività di tutte le persone fisiche che ricevano retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze in ragione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali, nonché di tutte le società controllate direttamente o indirettamente da qualsiasi amministrazione pubblica.

Il Senato della Repubblica esprime pareri sulle questioni di costituzionalità relative ai disegni di legge in discussione alla Camera dei deputati nonché sugli atti aventi forza di legge.

Il Senato della Repubblica dispone inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La Camera dei deputati svolge funzioni ispettive nei confronti del Governo e delle pubbliche amministrazioni mediante le interrogazioni e le interpellanze e nelle altre forme previste dal suo regolamento».

Art. 10.

(Messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 90 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«L'istruttoria per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica è affidata al Senato».

Art. 11.

(Il rapporto di fiducia tra il Governo e la Camera dei deputati)

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

«Art. 94. - Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

La Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

Art. 12.

(Legislazione esclusiva dello Stato)

1. All'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, la lettera *p*) è sostituita dalle seguenti:

«*p*) legislazione elettorale e organi di governo;

p-bis) funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane;».

Art. 13.

(Parere di merito su leggi regionali)

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

«Il Governo della Repubblica, 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, può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti al Senato della Repubblica, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza».

