



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori MINZOLINI, FLORIS, ALICATA, ARACRI, BARANI, BOCCA, BONFRISCO, BRUNI, CARDIELLO, COMPAGNA, D’AMBROSIO LETTIERI, D’ANNA, DI MAGGIO, FALANGA, FASANO, FAZZONE, GIRO, IURLARO, LANGELLA, LIUZZI, Eva LONGO, Giovanni MAURO, MESSINA, MILO, MUSSOLINI, PELINO, PERRONE, PICCINELLI, RAZZI, Maurizio ROSSI, SCIASCIA, SCILIPOTI, SIBILIA, TARQUINIO, VILLARI, ZIZZA e ZUFFADA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 APRILE 2014

Modifiche alla parte II della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato e attribuzione delle competenze legislative loro spettanti

ONOREVOLI SENATORI. - Il dibattito sulla riforma del bicameralismo, del Governo in Parlamento, del numero dei parlamentari, accompagnato dalla formulazione di proposte di revisione del ruolo e delle competenze di ciascuna Camera, ha segnato un significativo passaggio procedurale nelle precedenti legislature.

Il superamento del bicameralismo perfetto, che rappresenta l'aspetto centrale della riforma costituzionale, non è un problema nuovo: il superamento del procedimento legislativo in base al quale le due Camere esercitano le medesime funzioni è uno dei temi che quasi tutte le proposte di riforma degli ultimi trent'anni hanno ritenuto di dover affrontare.

Infatti, risultano oggi poco comprensibili a chiunque i motivi di un procedimento legislativo che prevede almeno due passaggi parlamentari in assenza di qualsiasi apprezzabile differenza nella composizione, nel funzionamento o nel corpo elettorale delle due Camere. Il meccanismo della *navette* è così noto da non richiedere alcuna spiegazione in ordine agli effetti di rallentamento ed inutile complicazione dell'attività delle Camere.

Inoltre, giova sottolineare che la legge costituzionale è un atto normativo adottato dal Parlamento con una procedura più complessa rispetto a quella prevista per le leggi ordinarie. L'articolo 138 della Costituzione prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali siano approvate da ciascun ramo del Parlamento con due distinte deliberazioni, tra le quali devono intercorrere almeno tre mesi; nella seconda deliberazione di ciascuna camera, per l'approvazione è necessaria la maggio-

ranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. L'articolo 72 della Costituzione nel testo vigente prevede che la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera/Senato è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale, cioè si esclude che i progetti di legge costituzionale possano essere approvati dalle Commissioni parlamentari in sede deliberante.

La modalità descritta è complessa ma si è ritenuta sempre necessaria in quanto la Carta costituzionale delinea la struttura dello Stato e i principi sui quali si fonda il rapporto Cittadini-Stato: è la pietra d'angolo alle cui disposizioni nessuna legge può sottrarsi ad una valutazione (incostituzionalità di una legge, o di una norma, e sua abrogazione).

Nel legiferare dovrebbe essere sempre rispettato il principio che scrivere una norma è un atto di grande responsabilità perché incide sulle vite delle persone, dei cittadini. Non poche volte assistiamo all'approvazione di leggi che destano perplessità e talvolta anche forte preoccupazione.

Il cittadino non è critico per i tempi del legiferare ma per la qualità degli interventi normativi, per il loro impatto negativo sulla collettività e per il mal utilizzo di denaro pubblico.

È, a seconda dei casi e dei momenti, preoccupato, arrabbiato o indignato, per il fatto che numerose disposizioni paiono o conservare e rafforzare lo *status* economico alto di una parte ristretta della società o non considerare ciò che provocheranno una volta che verranno applicate: ed è inutile negare che vi sono norme che causano veri e propri disastri, allarmanti se valutati in termini di coesione sociale.

Ora, in questa riforma del Parlamento non vorremo che il tutto fosse una sofisticata rielaborazione del *panem et circenses*, cioè offriamo qualche cosa ai cittadini affinché riacquistino fiducia in coloro che li rappresentano, per fare vedere che si intende risparmiare. Non vorremo che si trattasse solamente di un'operazione di facciata all'insegna del minimo cambiamento per non cambiare nulla.

La Camera dei deputati ed il Governo hanno individuato una possibile soluzione a questa minor fiducia dei cittadini mantenendo i 630 parlamentari della Camera e proponendo una riorganizzazione del Senato della Repubblica, trasformandola in una specie di Conferenza delle regioni senza peraltro sopprimere la Conferenza Stato-regioni, in forza della quale i senatori del proposto Senato delle Autonomie avranno due luoghi di riferimento decisionale.

Si pone inoltre il quesito se con un sistema fortemente maggioritario, con un ampio premio di maggioranza e con una sola Camera politica, vi possa essere il rischio di una riduzione degli spazi di democrazia diretta, ed anche se l'affidare ad un'unica Camera temi molto delicati che toccano profondamente la vita dei cittadini possa produrre leggi soggette a revisione ad ogni legislatura, a seconda delle maggioranze.

Il progetto in questione, inoltre, moltiplica funzioni e impegni di Presidenti della regione e sindaci impegnati primariamente nella gestione del territorio. Risultato: gli amministratori locali o rischierebbero di essere distratti dal loro impegno primario, o potrebbero dedicare solo poche ore, al massimo un giorno alla settimana, al loro lavoro in Senato. Un limite strutturale che trasformerebbe un Senato siffatto in un albergo istituzionale ad ore e, conseguentemente, in un ente inutile. Senza contare che i costi delle trasferte settimanali a Roma peserebbero ugualmente sulla comunità come quelli degli attuali senatori.

Il presente disegno di legge di riforma costituzionale intende offrire uno spunto di confronto sulla Carta costituzionale, la cui esigenza di riforma è oramai unanimemente condivisa.

I punti salienti riguardano: la riduzione del numero dei parlamentari; la soppressione della circoscrizione estero; un procedimento legislativo più snello e veloce; la modifica del rapporto di fiducia tra il Governo e la Camera competente sulle diverse materie.

La riforma mantiene inalterate le istituzioni di garanzia dell'ordinamento costituzionale.

Il Presidente della Repubblica rimane il supremo garante dell'equilibrio fra i poteri, intervenendo nella fase di scioglimento delle Camere, di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi valore di legge e dei regolamenti. Anzi, il suo ruolo di «custode» sarà destinato ad accentuarsi a seguito dell'apertura della rappresentanza parlamentare alle istanze degli enti territoriali.

Non vengono modificati composizione e funzionamento della Corte costituzionale.

L'articolo 1 modifica il terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, demandando alla legge i requisiti e le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero.

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 56 della Costituzione, riducendo il numero dei deputati da seicentotrenta a quattrocento. Ciò comporta istituzioni più snelle e riduzione dei costi della politica.

L'articolo 3 sostituisce l'articolo 57, disciplinando composizione e modalità costitutive del Senato della Repubblica. Il numero dei senatori è ridotto da trecentoquindici a duecento.

La ripartizione dei seggi tra le regioni dovrà avvenire in maniera proporzionale in base alla popolazione delle regioni, prendendo come riferimento i dati dell'ultimo censimento generale ed utilizzando il sistema dei quozienti interi e dei più alti resti.

Nessuna regione potrà avere un numero di senatori inferiore a sette (salvo il Molise - due senatori - e la Valle d'Aosta - un senatore).

L'articolo 4 reca l'abrogazione della legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, recante modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero.

L'articolo 5 reca la sostituzione dell'articolo 64 della Costituzione con la soppressione del secondo comma.

L'articolo 6 reca la sostituzione dell'articolo 70 della Costituzione con il quale viene complessivamente ridisegnata l'architettura del procedimento legislativo ordinario.

La funzione legislativa esercitata collettivamente da entrambe le Camere è limitata ai seguenti specifici casi:

- a) per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- b) per le leggi di stabilità e di bilancio;
- c) per le leggi elettorali e per le leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea.

La Camera dei deputati ha la competenza nelle materie non riservate alla competenza legislativa esclusiva del Senato.

Il Senato della Repubblica ha competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a) affari esteri e dell'Unione europea, con esclusione delle leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea;
- b) giustizia;
- c) tutela dei diritti civili e sociali e politiche dell'immigrazione;
- d) difesa;
- e) tutela dell'ambiente e dei beni culturali;
- f) coordinamento della legislazione statale con quella regionale e raccordi normativi con le autonomie territoriali infraregionali e funzionali.

L'articolo 7 reca la sostituzione dell'articolo 72 della Costituzione con l'obiettivo di dare tempi certi alla discussione ed alla votazione dei disegni di legge.

La proposta pone fine (con alcune eccezioni) al bicameralismo paritario, con esclusivo riguardo all'esercizio della *funzione legislativa*. Non incide sulla compartecipazione alla relazione fiduciaria del Parlamento con il Governo, la quale permane attribuzione costituzionale di ambedue le Camere.

La differenziazione del bicameralismo entro il procedimento legislativo avviene sulla scorta di un duplice criterio: per competenza materiale e procedimentale.

In particolare, viene stabilito che ogni disegno di legge presentato ad una Camera è preliminarmente esaminato dal suo Presidente, ai fini della sua ammissibilità secondo il criterio della competenza per materia e in caso di dubbio, decidono insindacabilmente i rispettivi Uffici di Presidenza, in sede congiunta. È altresì previsto che il regolamento di ciascuna Camera stabilisca procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

L'articolo 8 reca la sostituzione dell'articolo 77 della Costituzione prevedendo che, in caso di adozione di decreti-legge, il Governo debba presentarli il giorno stesso alla Camera competente per materia che, anche se sciolta, è convocata e si riunisce entro cinque giorni. Il termine per la conversione dei decreti-legge viene ridotto da sessanta a quarantacinque giorni, ciò al fine di garantire procedura di esame e voto finale entro un termine determinato.

Si fa, inoltre, esplicito divieto al Governo di procedere alla reiterazione di precedenti decreti al fine di rinnovare disposizioni non convertite in legge. Viene, inoltre, introdotto il divieto di emanare o convertire decreti-legge contenenti disposizioni disomogenee tra loro.

L'articolo 9 reca una modifica dell'articolo 81 della Costituzione volta a prevedere che, nell'ottica della riduzione dei costi cui

il disegno di legge costituzionale si ispira, per la verifica degli oneri e l'impatto finanziario delle leggi, sia competente una Commissione di deputati e senatori costituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Giova a tal fine anche ricordare che con la legge n. 243 del 2012 è stato istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo (composto da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di Presidente, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere e indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti) destinato a svolgere analisi sui temi della finanza pubblica, che ha sede presso le Camere, opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e che condivide con istituzioni simili già attive in numerosi altri paesi occidentali, l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza del bilancio pubblico ai fini della sostenibilità della finanza pubblica.

L'articolo 10 reca la sostituzione dell'articolo 94 della Costituzione in tema di rapporti fra Governo e Parlamento. Il Governo deve ottenere la fiducia delle due Camere in seduta comune, con l'approvazione di una mozione motivata con voto per appello nominale.

Entro dieci giorni dal giuramento, il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia.

L'articolo 94 novellato stabilisce che la mozione di sfiducia debba essere firmata da almeno il 20 per cento dei componenti complessivi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e messa in discussione entro tre giorni dalla sua presentazione.

Al Governo si attribuisce anche la facoltà di porre la questione di fiducia su un proprio provvedimento alla Camera competente per materia, mentre per le leggi di stabilità e di bilancio, la fiducia deve essere espressa dalle Camere riunite in seduta comune.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifica dell'articolo 48 della
Costituzione)*

1. All'articolo 48 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività».

Art. 2.

*(Modifica dell'articolo 56 della
Costituzione)*

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 quattrocento.

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

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per quattrocento e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Art. 3.

*(Modifica dell'articolo 57 della
Costituzione)*

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

«Art. 57. – Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.

Il numero dei senatori elettivi è di duecento.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Art. 4.

*(Abrogazione della legge costituzionale 23
gennaio 2001, n.1)*

1. La legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 è abrogata.

Art. 5.

*(Modifica dell'articolo 64 della
Costituzione)*

1. L'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 64. – Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le deliberazioni di ciascuna Camera, e delle Camere riunite in seduta comune, non sono valide se non è presente la maggioranza dei propri componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti,

salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono».

Art. 6.

(Modifica dell'articolo 70 della Costituzione)

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 e le altre leggi costituzionali, per le leggi elettorali e per le leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea e, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 94, quarto comma, per le leggi di stabilità e di bilancio.

La Camera dei deputati ha competenza legislativa nelle materie non riservate alla competenza legislativa esclusiva del Senato.

Il Senato della Repubblica ha competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a) affari esteri e dell'Unione europea, con esclusione delle leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea;
- b) giustizia;
- c) tutela dei diritti civili e sociali e politiche dell'immigrazione;
- d) difesa;
- e) tutela dell'ambiente e dei beni culturali;
- f) coordinamento della legislazione statale con quella regionale e raccordi normativi con le autonomie territoriali infra-regionali e funzionali».

Art. 7.

*(Modifica dell'articolo 72 della
Costituzione)*

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 72. – Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è preliminarmente esaminato dal suo Presidente, ai fini della sua ammissibilità secondo il criterio della competenza per materia. In caso di dubbio, decidono insindacabilmente i rispettivi Uffici di Presidenza, in sede congiunta.

Il disegno di legge è, secondo le norme del rispettivo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa nella sua collegialità, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento di ciascuna Camera stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza».

Art. 8.

*(Modifica dell'articolo 77 della
Costituzione)*

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. – Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera competente per materia che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro quarantacinque giorni dalla loro pubblicazione.

Il Governo non può reiterare decreti non convertiti, ciascuna Camera può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. I decreti non possono essere emanati, o convertiti in legge, se contengono disposizioni disomogenee tra loro».

Art. 9.

*(Modifica dell'articolo 81 della
Costituzione)*

1. All'articolo 81 della Costituzione, dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«Per la verifica degli oneri e l'impatto finanziario delle leggi, è competente una Commissione di deputati e senatori costituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica».

Art. 10.

*(Modifica dell'articolo 94 della
Costituzione)*

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

«Art. 94. - Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere, riunite in seduta comune, per ottenerne la fiducia, che è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno il 20 per cento dei componenti complessivi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed è messa in discussione alle Camere, riunite in seduta comune, entro tre giorni dalla sua presentazione.

Il Governo può chiedere la fiducia su un proprio provvedimento alla Camera competente per materia.

Il Governo per le leggi di stabilità e di bilancio, di cui all'articolo 70, primo

comma, deve ottenere la fiducia delle Camere riunite in seduta comune».

