

DISEGNO DI LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE

Scheda di sintesi

Il disegno di legge di revisione costituzionale reca disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

1. Il superamento del bicameralismo paritario

Il disegno di legge prevede un sistema bicamerale differenziato, nel quale la Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa (ossia il potere di approvazione in via definitiva delle leggi, escluse quelle costituzionali che continuano a richiedere l'approvazione anche dell'altro ramo del Parlamento) e quella di controllo sull'operato del Governo.

Il Senato della Repubblica - ridenominato Senato delle Autonomie - viene configurato come un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali che concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcune materie possono assumere una particolare forza nel procedimento) ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Il nuovo Senato delle Autonomie partecipa, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge le attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

a) Criteri di composizione del Senato delle Autonomie

Il Senato delle Autonomie è formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

Si prevede dunque una composizione paritaria tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni. A questa componente di natura territoriale si affiancano ventuno cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina a senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni. Sono conseguentemente soppressi i seggi del Senato assegnati alla circoscrizione estero, che rimangono per la sola Camera dei deputati.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge disciplinerà il sistema di elezione dei membri elettivi e la sostituzione dei senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

b) *Status* di componente del Senato delle Autonomie

I membri del Senato delle Autonomie, al pari dei deputati, hanno il potere di iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Essi godranno, inoltre, della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, ma non sono a loro estese le garanzie e il relativo regime di autorizzazione previsti dall'attuale articolo 68 della Costituzione per la sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza.

Ai fini del contenimento dei costi della politica, si prevede, inoltre, che: a) ai membri del Senato delle Autonomie non spetti alcuna indennità per l'esercizio del mandato; b) gli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionale e ai membri degli organi regionali non possano superare l'importo di quelli spettanti ai Sindaci dei comuni capoluogo della Regione; c) non possano essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici rappresentati nei Consigli regionali.

c) Funzioni del Senato delle Autonomie

Procedimento legislativo

Il disegno di legge reca un' incisiva razionalizzazione del procedimento legislativo, in base alla quale, salvo i citati casi delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali (che continueranno a seguire l'ordinario procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione, il quale non viene pertanto novellato), tutte le leggi sono approvate dalla Camera dei deputati. Al Senato delle Autonomie è tuttavia riconosciuta la facoltà di deliberare proposte di modificazione su ciascun disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati. In alcuni ambiti, il mancato accoglimento delle modificazioni proposte dal Senato può essere superato dalla Camera solo con una deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Tali ambiti riguardano, in particolare:

- il sistema di elezione dei membri elettivi del Senato;
- l'ordinamento di Roma Capitale;
- l'ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane, nonché l'ordinamento degli enti di area vasta;
- le norme generali sul governo del territorio;
- il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile;
- l'esercizio della clausola di supremazia, introdotta nell'ambito delle modifiche proposte in tema di revisione del Titolo V;
- le modalità di partecipazione di Regioni e Province autonome, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, e la legge di procedura

che disciplina le modalità di tale partecipazione e la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza;

- la disciplina statale dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato;
- la disciplina del coordinamento Stato-Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali e paesaggistici;
- l'intera disciplina dell'autonomia finanziaria regionale e locale (art. 119 Cost.);
- la legge che definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti territoriali siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione;
- il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei membri degli organi regionali, nonché i loro emolumenti (fermo restando il "tetto" di cui sopra);
- la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Inoltre, in materia di leggi di bilancio, si prevede l'esame da parte del Senato senza necessità del richiamo, disponendosi inoltre che, qualora il Senato abbia deliberato le proprie proposte di modificazione a maggioranza assoluta, la Camera possa discostarsene solo approvando a sua volta, in via definitiva, i relativi disegni di legge a maggioranza assoluta.

Il Senato delle Autonomie può inoltre, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati. Ha altresì la facoltà, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, di richiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge; in tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato.

Il Senato delle Autonomie ha facoltà di richiedere anche l'esame anche dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ma in tal caso la richiesta deve essere deliberata entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e il Senato deve pronunciarsi entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.

Il disegno di legge prevede inoltre che, quando il Presidente della Repubblica chieda alle Camere una nuova deliberazione su un disegno di legge di conversione, il termine per la conversione in legge del decreto sia differito di trenta giorni.

Da ultimo, nell'ambito della revisione del procedimento legislativo, il progetto di riforma interviene anche sotto il profilo dei tempi del procedimento di approvazione dei provvedimenti rilevanti per il Governo, prevedendo l'introduzione dell'istituto del voto a data certa: così il Governo può chiedere alla Camera di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta (ovvero entro un termine inferiore che tenga comunque conto della complessità della materia); decorso tale termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tal caso, i termini previsti per l'esame e la pronuncia da parte del Senato e, in via definitiva, della Camera sono dimezzati.

Al contempo, il disegno di legge inserisce nel testo della Costituzione i limiti posti dalla legge n. 400 del 1988 alla decretazione d'urgenza, prevedendo che i decreti-legge non possano: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, comma quarto (disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi); reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento; si prevede, inoltre, che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Funzioni non legislative

Ferme restando le citate funzioni di verifica dell'attuazione delle leggi statali e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sui territori, il Senato delle Autonomie continuerà ad esercitare le competenze che la Costituzione vigente attribuisce al Parlamento in seduta comune, quali;

- l'elezione e il giuramento del Presidente della Repubblica (in ragione della nuova composizione del Senato, rappresentativa delle istituzioni territoriali, si prevede che nel collegio che elegge il Presidente della Repubblica non siano più compresi i delegati regionali);
- la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica;
- l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura.

Quanto all'elezione dei giudici costituzionali, la cui nomina spetta attualmente per un terzo al Parlamento in seduta comune, si prevede invece che tre giudici siano nominati dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle Autonomie.

Al Senato delle Autonomie è, inoltre, attribuita la funzione consultiva in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali e alla rimozione dei Presidenti delle Giunte, oggi esercitata dalla Commissione per le questioni regionali di cui all'articolo 126 della Costituzione, organo di cui si prevede conseguentemente la soppressione.

In virtù della mutata composizione dell'organo e delle sue funzioni, non è stato invece previsto il mantenimento in capo al Senato delle Autonomie dei poteri d'inchiesta parlamentare, che saranno dunque di esclusiva competenza della Camera dei deputati.

2. La riforma del Titolo V

Il progetto di revisione del Titolo V è volto a definire un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.

Ferma restando l'abolizione delle Province, che viene confermata, il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – la cui rigidità ha contribuito ad alimentare un rilevante contenzioso

costituzionale – in favore di un decentramento legislativo più razionale e funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese.

In questa prospettiva, le linee direttrici del progetto di riforma dispongono il superamento della rigida ripartizione legislativa per materie in favore di una più moderna e flessibile ripartizione anche per funzioni ispirata ad un “regionalismo cooperativo”, che prevede:

- l’eliminazione delle competenze legislative “concorrenti” e la conseguente ridefinizione delle competenze “esclusive” dello Stato e di quelle “residuali” delle Regioni;
- l’introduzione di una “clausola di supremazia”, in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale;
- l’introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni;
- il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

In particolare:

1) l’elenco delle materie e delle funzioni di competenza statale “esclusiva” viene integrato includendovi: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; le norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro; l’ordinamento scolastico; l’istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; la previdenza complementare e integrativa; l’ordinamento di Comuni, Città metropolitane ed enti di area vasta; il commercio con l’estero; l’ambiente, l’ecosistema, i beni culturali e paesaggistici, anche per profili ulteriori rispetto a quelli di tutela già previsti; le norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull’ordinamento sportivo; l’ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; le norme generali sul governo del territorio; il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell’energia; le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e le relative norme di sicurezza; i porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale;

2) conseguentemente, viene disposto che spetti alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riguardo alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all’organizzazione, in ambito regionale, dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all’istruzione e formazione professionale;

3) inoltre, a fronte della già ricordata “clausola di supremazia statale”, viene prevista, di converso, la facoltà per lo Stato, previa intesa con le Regioni interessate, di delegare con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, l’esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di sua competenza esclusiva, alle Regioni o ad alcune di esse, anche per un tempo

limitato; conseguentemente, è soppressa la previsione in materia di regionalismo differenziato di cui all'attuale terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione;

4) quanto ai poteri regolamentari, viene specificato che la potestà regolamentare spetta allo Stato o alla Regione in relazione all'esercizio delle rispettive competenze legislative e che ai Comuni e Città metropolitane è riconosciuta una potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto però della legge statale o regionale competente.

3. L'abolizione del CNEL

Infine, il disegno di legge prevede l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

4. La fase transitoria

La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima costituzione del Senato, che deve avvenire entro dieci giorni dal rinnovo della Camera dei deputati successivo alla data di entrata in vigore della riforma, nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.
