

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

comunicato l'8/9/2014

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

RAZIONALIZZAZIONE E SISTEMATIZZAZIONE DI INTERVENTI SULLA COSTITUZIONE SENZA UN QUADRO UNITARIO

In mancanza del necessario processo di adeguamento costituzionale, il sistema istituzionale è stato indotto ad adattamenti spontanei caratterizzati da risposte, spesso di carattere emergenziale, che si sono rivelate talora anomale e contraddittorie e che non hanno in definitiva rimosso alla radice i problemi che abbiamo dinanzi.

Non a caso il carattere assolutamente prioritario delle riforme, costituzionali ed elettorali, è stato più volte sottolineato con forza dal Presidente della Repubblica, in modo particolarmente solenne nel discorso pronunciato innanzi alle Camere in occasione del giuramento il 22 aprile 2013, quando ha affermato: «Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana».

SCOPI DELLA RIFORMA

da una parte, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e la rapidità e incisività delle decisioni

SCOPI DELLA RIFORMA /2

dall'altra, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione interistituzionale e, in alcuni ambiti, di codecisione tra gli enti che compongono la Repubblica

QUINDI: nuovo equilibrio tra i diversi livelli di governo, tra centro e periferia. COME?

occorrono tuttavia sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese

QUALI NUOVE SEDI?

- la definizione di un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle Istituzioni territoriali

IL NUOVO SENATO DELLE AUTONOMIE

Quest'ultimo diviene, dunque, una nuova Camera, dotata di caratteri propri, che concorre alla funzione legislativa – approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di deliberazione... La composizione del Senato delle Autonomie definisce in modo univoco il suo nuovo ruolo costituzionale, che è al contempo di raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Questa impostazione, che chiaramente definisce il nuovo Senato quale sede di rappresentanza di tutta la sfera delle autonomie, intese anzitutto come istituzioni piuttosto che come territori...- appare difficilmente conciliabile, ad avviso del Governo, con l'elezione diretta a suffragio universale dei senatori. Elezione che, inevitabilmente, potrebbe trascinare con sé il rischio che i senatori si facciano portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza, ovvero di esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio, e che la loro legittimazione diretta da parte dei cittadini possa, inoltre, indurli a voler incidere anche sulle scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario, riservate in via esclusiva alla Camera dei deputati

LA LOGICA POLITICA DEL NUOVO SENATO

una logica che fa premio sull'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa.

Logica che va ben oltre il principio della leale collaborazione [art. 120 co. II, non presente nel testo originario]

- **Tempo medio di approvazione DDL distinti per iniziativa**
- **Iniziativa al Senato alla Camera**
- **Parlamentare** 256 giorni 274 giorni
- **Governativa** 45 giorni 35 giorni
- **Regionale** 88 giorni 134 giorni
- **Popolare** - 3 giorni

- **Tempo medio di approvazione dei DDL di iniziativa Governativa distinti per natura**
- **Natura al Senato alla Camera**
- **Ordinaria** 80 giorni 54 giorni
- **collegati alla manovra finanziaria** 107 giorni 45 giorni
- **deleghe al Governo** 101 giorni 51 giorni
- **ratifica di trattati internazionali** 51 giorni 39 giorni
- **Costituzionale** 280 giorni 74 giorni
- **Bilancio dello Stato** 15 giorni 15 giorni
- **Conversione di D-L** 10 giorni 13 giorni
- **collegati alla manovra finanziaria** 6 giorni 6 giorni
- **deleghe al Governo** 6 giorni 6 giorni

- La scorsa **XVI legislatura** (2008-2013), protrattasi fin quasi al suo naturale spirare, costituisce un arco temporale sufficientemente esteso per fornire alcuni dati. Nel suo corso **il Parlamento italiano ha approvato 391 leggi** (delle quali 141 ratifiche di trattati internazionali).
- **Confronto con altri Paesi Europei.** Il **Parlamento tedesco** ha approvato 153 leggi nel 2011, 128 nel 2012 (in un ordinamento in cui sovente si interviene con legge per puntuali interventi di ‘manutenzione’ normativa). Il **Parlamento francese** ha approvato 111 leggi nel 2011, 82 nel 2012 (anno peraltro di elezioni così presidenziali come parlamentari). Il **Parlamento spagnolo** ha approvato 50 leggi nel 2011, 25 nel 2012. Il **Parlamento inglese** ha approvato 25 leggi nel 2011, 23 leggi nel 2012.

- LA DISCUSSIONE SUL BICAMERALISMO O MONOCAMERALISMO 3 settembre 1946
- Relazione Mortati
- I fini politici:
 - 1) funzione ritardatrice (basta una seconda camera purchessia)
 - 2) integrazione della rappresentanza (occorre una seconda camera capace di decisioni politiche e dunque di origine popolare; serve a spostare il peso politico che emerge dalla prima camera)

- LA DISCUSSIONE SUL BICAMERALISMO O MONOCAMERALISMO 3 settembre 1946 / 2
- 3) selezionare particolari capacità e competenze (gli eletti della seconda camera devono far parte di determinati gruppi)

- RELAZIONE BOZZI 4/9/1946

Il criterio direttivo, al quale deve ispirarsi la Costituzione nel determinare gli organi ai quali sarà attribuito... l'esercizio della funzione legislativa, è quello di dare ad essi una conformazione tale da essere per se stessa una garanzia che il procedimento attraverso il quale si forma la legge... abbia ad assicurare un'adeguata considerazione dei diversi interessi, dei quali la legge deve regolare il contemperamento. L'utilità generale che le leggi risultino ponderatamente elaborate e perciò più stabili e più spontaneamente osservate, ha manifestamente un valore più alto che non la velocità del meccanismo che le produce

- RELAZIONE BOZZI / 2
- Questo criterio direttivo... rende preferibile il sistema bicamerale [ed implica] la necessità che i modi di formazione delle due camere parlamentari siano differenti:
 - 1) la Camera avrebbe il carattere di un organo rappresentativo della nazione nella sua unità, ossia come collettività dei cittadini
 - 2) il senato il carattere di una camera rappresentativa della nazione... differenziata nelle varie forme di organizzazioni e istituzioni in cui si esplica la vita sociale

- BICAMERALISMO DIFFERENZIATO
- Il Senato diventa organismo rappresentativo delle autonomie territoriali con funzioni prevalentemente consultive, salvo il potere di avanzare proposte di modifica (funzione “NAVETTA”)

- Il Senato perde il vincolo di mandato imperativo (solo l'eletto alla Camera è rappresentante della nazione) e il senatore rappresenta solo gli interessi frazionari a base locale (presidenti di regioni, 21 sindaci città metropolitane, consiglieri regionali eletti di secondo livello) su materie specifiche. Esclusa la possibilità di formazione di una maggioranza "politica" diversa nelle due camere

Le regioni perdono potestà legislativa ma sono più coinvolte nel processo legislativo.

L'appesantimento nella formazione delle leggi: il caso della pianificazione urbanistica.

La rappresentanza di categoria delle istanze locali, in Senato, rischia di generare dinamiche concorrenti

ATTRIBUZIONI DEL NUOVO SENATO DELLE AUTONOMIE in materia propositiva (a richiesta di 1/3 dei componenti)

- disciplina dell'elezione e sostituzione dei senatori elettivi di secondo grado
- ordinamento di Roma capitale
- legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane
- norme generali sul governo del territorio, e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile
- leggi statali di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o di grandi riforme economico-sociali
- forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli atti comunitari come degli accordi internazionali
- disciplina degli accordi regionali con Stati esteri o enti territoriali loro interni
- ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

LA DOPPIA LETTURA RIMANE SOLO PER LE LEGGI DI MATERIA COSTITUZIONALE
(ART. 70)

Se però il Senato non ha funzioni di rappresentanza politica, ma solo di rappresentanza delle istanze locali, perché ha competenza legislativa su questioni di diritti fondamentali, ad es. in materia di approvazione dei trattati UE?

Il rischio di maggioranze diverse poi si ripropone in quanto il Senato, in quanto segue la rielezione dei consigli regionali, diventa una camera A
RINNOVO PARZIALE CONTINUO

- Di qui la seconda gamba della riforma: la Camera, che può respingere le proposte del Senato solo a maggioranza assoluta, deve avere una maggioranza “blindata”: l’Italicum
- Il disposto combinato di riforma Boschi e legge elettorale.

- Il rischio che la riforma non funzioni e che la formazione delle leggi risulti ancora più appesantita, esitando la soluzione di trasferire deleghe ancora più numerose all'esecutivo, fornendo a quest'ultimo poteri normativi primari (il "solco" della riforma)

- Pasdaran della riforma:

Audizione presso la I commissione della Camera di Carlo Fusaro, 9 ottobre 2014:

“la legislatura... vive solo in funzione della sua capacità di dare al paese le riforme strutturali di cui ha spasmodico bisogno... Ne consegue che la prima esigenza è quella di condurre in porto, costi quello che costi, il processo riformatore avviato al Senato.. che.. fa sostanzialmente proprie le indicazioni che venivano dagli esperti nominati dal presidente Napolitano ... sia soprattutto dalla commissione istituita dal governo Letta guidata dal ministro Quagliariello ... dal contesto di emergenza nazionale consegue anche l'appello a che la Camera voglia salvaguardare il più possibile il testo varato”