



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 II della Costituzione

A.C. 2613-B

Dossier n° 98 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
4 novembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2613-B
Titolo:	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 II della Costituzione
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	41
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Contenuto

Il disegno di legge è finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

La Camera rappresenta la Nazione e ha la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo. Al Senato della Repubblica – eletto dai Consigli regionali – è attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali e quella di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Il testo, oltre al superamento dell'attuale sistema bicamerale, prevede, tra l'altro:

- la soppressione della previsione costituzionale delle province;
- la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
- l'abrogazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Originariamente composto da 35 articoli, contiene – nel testo modificato dal Senato (A. S. 1429-B) ed ora all'esame della Camera - 41 articoli, ripartiti in sei capi: 37 articoli novellano le disposizioni della Costituzione; gli ultimi 4 articoli prevedono, rispettivamente, disposizioni consequenziali e di coordinamento (articolo 38), norme transitorie (articolo 39), disposizioni finali (articolo 40) e norme sull'entrata in vigore (articolo 41).

Il capo I (articoli 1-20) modifica il titolo I della parte II della Costituzione, al fine di ridefinire in maniera differenziata composizione, funzioni e modalità elettive delle due Camere.

Il capo II (articoli 21-24) aggiorna la disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica alla luce del superamento del bicameralismo paritario.

Il capo III (articoli 25-28) ridisegna il rapporto fiduciario con il Governo, riservandolo alla sola Camera dei deputati, e sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Il capo IV (articoli 29-36) sopprime le province e ridefinisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, l'autonomia finanziaria del sistema regionale e delle autonomie ed il potere sostitutivo del Governo; fissa dei limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali; sopprime, in conseguenza della riforma del Senato, la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il capo V, composto del solo articolo 37, fermi restando cinque i giudici della Corte costituzionale di designazione parlamentare, ne attribuisce l'elezione separatamente alla Camera (che elegge tre giudici) ed al Senato (che elegge due giudici).

Il capo VI contiene: disposizioni di coordinamento conseguenti alle modifiche introdotte dai primi cinque capi (articolo 38); disposizioni transitorie per lo più relative alla modalità di elezione – in prima applicazione – del Senato della Repubblica ed al mantenimento della carica da parte dei senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma (articolo 39); disposizioni finali riguardanti: il CNEL; il divieto di trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali; l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari; gli enti di area vasta; i senatori di nomina presidenziale; i senatori della provincia autonoma di Bolzano (articolo 40); le norme relative all'entrata in vigore (articolo 41).

Rispetto al testo approvato dalla Camera il 12 marzo 2015, le **principali modifiche** apportate nel corso dell'*iter* al Senato (che ha concluso l'esame il 13 ottobre 2015) hanno riguardato in particolare:

- la ridefinizione delle funzioni del nuovo Senato;
- la previsione in base alla quale l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali avviene in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo di tali organi;
- l'introduzione di due nuove materie ("disposizioni generali e comuni sulle politiche sociali" e "commercio con l'estero") tra quelle che possono essere attribuite alle regioni nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (cosiddetto regionalismo differenziato);
- il ripristino della previsione (già presente nel testo approvato dal Senato in prima lettura) in base alla quale i cinque giudici di nomina parlamentare della Corte Costituzionale sono eletti distintamente dalla Camera (tre) e dal Senato (due), superando la vigente previsione che pone tale nomina in capo al Parlamento in seduta comune;
- la sostituzione dell'espressione "adeguamento" degli statuti con l'espressione "revisione" per riferirsi al momento dal quale il titolo V riformato risulterà applicabile alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome;
- l'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome, a decorrere dalla revisione dei predetti statuti, dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo al cosiddetto 'regionalismo differenziato', con una disciplina transitoria per il periodo precedente;
- la possibilità di approvare la nuova legge elettorale del Senato anche nella legislatura in corso, prevedendo conseguentemente che il termine per il ricorso alla Corte costituzionale su tale legge elettorale scada il decimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge medesima;
- è stato introdotto per le Regioni un termine per adeguarsi alla nuova legge elettorale del Senato, fissato in 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge costituzionale, che torna alla Camera dopo le modifiche introdotte dal Senato, è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su richiesta proveniente dalla Commissione Affari costituzionali.

Il Comitato per la legislazione si era già espresso in prima lettura, nella seduta del 4 dicembre 2014.

L'esame della Camera si limita alle parti oggetto di modifica da parte del Senato.

Omogeneità delle disposizioni

Il testo appare omogeneo, recando una complessiva riforma della parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica, e prevedendo una disciplina transitoria a corredo delle innovazioni apportate al testo costituzionale.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Coordinamento interno del testo

In alcuni casi, le modifiche approvate dal Senato non risultano adeguatamente coordinate con altre disposizioni del testo, alcune delle quali formavano oggetto di doppia deliberazione conforme da parte dei due rami del Parlamento già in prima lettura. A titolo esemplificativo:

nel nuovo articolo 55 della Costituzione (**articolo 1** del disegno di legge), al quinto comma: il primo periodo attribuisce in via esclusiva al Senato le "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica"; il secondo periodo, non modificato, dispone che il Senato concorre "all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea";

il nuovo articolo 116, terzo comma della Costituzione (**articolo, 30, comma 1**, del disegno di legge) prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite alle Regioni nella materia di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117, "limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali". Con riferimento ad analoghe fattispecie per le quali il medesimo comma prevede che possano essere accordate condizioni particolari di autonomia alle Regioni in materie per le quali l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione circoscrive l'intervento del legislatore statale alla definizione di disposizioni generali e comuni, il richiamo è invece operato all'intera materia (istruzione e formazione professionale e governo del territorio);

l'articolo 39, comma 11, terzo periodo, nel risolvere talune questioni di coordinamento, si sovrappone al **comma 6**, che risulta così modificato in maniera non testuale: quest'ultimo stabilisce infatti che la legge volta a disciplinare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica "è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati" svolte dopo la data di entrata in vigore della legge costituzionale; il periodo in esame stabilisce ora che "Anche ai fini di cui al presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

Efficacia temporale delle disposizioni

L'**articolo 39, comma 13**, con norma di immediata applicazione – *la quale dovrebbe dunque essere inserita nell'elenco, contenuto all'**articolo 41**, delle disposizioni aventi decorrenza immediata* – dispone l'ultrattività del vigente testo dell'articolo 116 della Costituzione, con riferimento alle sole Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, sino alla revisione (che potrebbe non essere contestuale), dei rispettivi Statuti di autonomia.

Formulazione del testo

Il nuovo articolo 55 della Costituzione, al penultimo periodo del quinto comma (articolo 1 del disegno di legge), assegna al Senato la funzione di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sulle politiche regionali, riferendosi genericamente ed in senso a-tecnico all'impatto di tali politiche "sui territori".