

PRESIDENZA GIUNTA

REGIONE LAZIO

Settore Legislativo

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

(Bologna 6/7 febbraio 1994)

**ANNOTAZIONI SUI LAVORI PARLAMENTARI PER LA RIFORMA
DELLA COSTITUZIONE. LA PROPOSTA DELLE REGIONI**

Redatto a cura di:

D.ssa Maria Calcagnini

D.ssa Flavia Zaccari

L'insediamento della c.d. Commissione bicamerale è proprio di questi giorni.

Appare dunque opportuno fare un resoconto sugli avvenimenti che hanno preceduto l'inizio dei lavori parlamentari.

La legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997 di seguito allegata, che ha istituito la "Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", cosiddetta "bicamerale", è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 28 gennaio 1997.

Il quinto comma dell'articolo 1 della suddetta legge prevede che i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica assegnino alla Commissione bicamerale soltanto i disegni e le proposte di legge costituzionale relativi alla revisione della parte II della Costituzione presentati al Parlamento entro la data di entrata in vigore della legge medesima, e cioè entro il 29 gennaio 1997.

La scadenza è dunque recente e, in attesa di poter studiare e riepilogare le proposte dei vari gruppi politici che hanno presentato una proposta organica, si ricorda che i seguenti Consigli regionali hanno approvato e presentato al Parlamento una loro proposta di legge di revisione della Costituzione: Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Liguria, Lazio.

Il contenuto delle proposte dei Consigli regionali citati riproduce sostanzialmente il contenuto della proposta di riforma della parte II della Costituzione approvata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 7 novembre 1996.

Nell'elaborazione dell'articolato approvato si è tenuto presente, tra l'altro, anche le proposte di riforma avanzate dai Presidenti dei Consigli regionali.

I punti fondamentali della riforma costituzionale approvata nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sostanzialmente recepiti nelle proposte di legge di iniziativa dei Consigli regionali citati, sono i seguenti.

Punti fondamentali della proposta

- 1) La proposta di riforma riguarda esclusivamente i temi della forma di Stato e non interviene in alcun modo sulle questioni relative alla forma di Governo.
- 2) Intende assicurare l'autonomia dei governi politici territoriali e garantire al tempo stesso la coesione nazionale applicando in modo organico la seguente formula: federare al centro le Regioni, federare le autonomie locali nelle Regioni.
- 3) Supera radicalmente il bicameralismo perfetto con un bicameralismo specializzato. Sul modello del federalismo tedesco, il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e del Senato federale. La prima è una camera politica, investita dal rapporto fiduciario con il Governo e delle funzioni di deliberare la legislazione federale. Il Senato federale è invece una camera non politica ma istituzionale, rappresentativa degli enti federati e quindi costituita dai membri degli esecutivi regionali.

La ratio di tale diversa struttura delle due camere e la scelta di evitare il meccanismo dell'elezione diretta dei componenti del Senato federale, risponde all'esigenza di far sì che in questa seconda Camera non venga duplicato il pluralismo partitico politico espresso nella Camera dei Deputati e venga, invece, garantita la presenza dei governi regionali a cui è attribuita una quota ponderata e indivisibile dei voti.

La scelta di escludere dal Senato delle Regioni la rappresentanza degli Enti locali (scelta molto dibattuta), è motivata, fundamentalmente, dalla considerazione che solo due livelli istituzionali (Federazione e Regioni) esercitano la funzione legislativa, cioè la funzione propriamente politica.

- 4) Il sistema di ripartizione delle funzioni è basato sull'attribuzione in via esclusiva al livello centrale, tanto sul piano legislativo che esecutivo, di un ridotto novero di materie elencate nell'articolo 117, comma 1 (diritti politici, esteri, difesa, sicurezza, moneta, ecc.).

In un secondo novero di materie, anch'esse limitate ed elencate nell'articolo 117, comma 2, la Federazione ha competenza piena ma non necessariamente esclusiva, con facoltà di attribuire potestà normativa ed amministrativa alle Regioni.

In un terzo novero di materia, elencate nell'articolo 117, comma 4, la Federazione ha poteri esclusivi soltanto al livello legislativo, mentre le connesse funzioni esecutive sono di regola demandate alle Regioni.

Tutte le altre materie sono di piena competenza regionale, sia sul piano legislativo che esecutivo.

Tale sistema di ripartizione giustifica grosse novità sui procedimenti legislativi sia centrali che regionali.

Al livello centrale le leggi si distinguono in federali e nazionali. Le prime, che hanno fundamentalmente contenuto politico, sono approvate soltanto dalla Camera dei Deputati, anche se al Senato è comunque attribuito un potere di veto sospensivo da esercitare con una deliberazione a maggioranza qualificata. Le seconde, che attengono fundamentalmente all'attività ed ai rapporti federazione-Regioni (leggi di bilancio e finanziarie, grandi riforme economico-sociali, disciplina essenziale di principio di indirizzo e coordinamento, ecc.), sono approvate da entrambe le Camere.

Al livello regionale è prevista una modifica del sistema dei controlli delle leggi da parte del Governo il quale non può più rinviarle direttamente all'esame del Consiglio ma può solo impugnare le leggi stesse in via preventiva, entro quindici giorni dalla comunicazione, davanti alla Corte Costituzionale per contrasto con la Costituzione, ovvero sollevare la questione di merito di fronte alla Camera dei Deputati per contrasto con i principi della legge nazionale organica.

- 5) A garanzia dell'autonomia degli Enti locali sono previsti diverse innovazioni. In particolare viene istituita una seconda assemblea regionale rappresentativa degli Enti locali (Consiglio regionale delle autonomie), con poteri di co-determinazione delle politiche regionali su temi rilevanti per gli enti medesimi.

Inoltre, non si prevede più che le Regioni trasferiscano le funzioni agli Enti locali ma, al contrario, che definiscano quelle riservate alle stesse Regioni in quanto necessarie al governo unitario del territorio regionale. Ne deriva che, in principio, la generalità delle funzioni amministrative competono agli Enti locali.

Infine, per quanto riguarda il controllo sugli atti degli Enti locali, si evidenzia che la titolarità di esso non appartiene più ad un organo tecnico-amministrativo regionale, quale il CO.RE.CO., bensì all'organo giurisdizionale competente, sulla base di una impugnazione del Presidente della Regione. Viene così meno l'attuale forma del controllo preventivo.

Sarà comunque la legge nazionale a disciplinare le procedure e ad individuare gli atti da sottoporre al controllo.

- 6) Per quanto attiene gli aspetti finanziari la riforma si limita ad attribuire ad una legge nazionale la competenza ad individuare e regolare in maniera unitaria le forme di imposizione che corrispondono ai diversi livelli di governo, in modo da evitare il pericolo di sovrapposizioni ed assicurare un controllo complessivo della pressione fiscale.

Conseguentemente le Regioni, intervenendo nell'approvazione della citata legge nazionale nell'ambito del Senato federale, concorrono concretamente alla definizione degli indirizzi generali di politica tributaria.

E' altresì assicurata la perequazione finanziaria tra le Regioni attraverso la istituzione di un apposito fondo.

Simmetricamente, all'interno delle Regioni è prevista la costituzione di analoghi fondi per la perequazione in ambito locale.

LEGGI COSTITUZIONALI

LEGGI COSTITUZIONALI. 24 gennaio 1997, n. 1.

Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato:

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge costituzionale:

Art. 1.

Istituzione della Commissione

1. È istituita una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, composta di trentacinque deputati e trentacinque senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei Gruppi parlamentari, rispettando la proporzione esistente tra i Gruppi medesimi. Se nei cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale tale designazione non è pervenuta, i Presidenti delle Camere provvedono direttamente alla nomina.

2. I componenti della Commissione possono per la durata dei lavori essere anche permanentemente sostituiti, a richiesta, nelle Commissioni permanenti cui appartengono. Nelle sedute di aula, i componenti della Commissione assenti, in quanto impegnati nei lavori della Commissione stessa, non sono computati per fissare il numero legale.

3. I Presidenti delle Camere convocano la Commissione per una data compresa entro i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Nella prima seduta la Commissione elegge a voto segreto il Presidente. Nell'elezione, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede immediatamente al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano per età. Immediatamente dopo, la Commissione elegge un ufficio di presidenza composto di tre vicepresidenti, con voto segreto e limitato ad uno, e quattro segretari, con voto segreto e limitato a due. Risulta eletto chi ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.

4. La Commissione elabora progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie.

5. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale relativi alle materie di cui al comma 4, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

Art. 2.

Lavori della Commissione

1. La Commissione esamina i disegni e le proposte di legge ad essa assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. La Commissione può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori.

2. La Commissione nomina uno o più deputati o senatori con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. La Commissione assegna un termine per la presentazione delle relazioni, ed un termine entro il quale pervenire alla votazione finale.

3. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli. Il voto è palese.

4. La Commissione, entro il 30 giugno 1997, trasmette alle Camere un progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione, corredato di relazione illustrativa e di eventuale relazione di minoranza; ovvero più progetti di legge, ciascuno dei quali riferito ad una o più delle materie indicate nell'articolo 1, comma 4, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Al fine di rispettare questo termine, il Presidente della Commissione ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Qualora entro tale data per uno o più progetti non si pervenga all'approvazione definitiva, la Commissione trasmette comunque alle Camere, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 1, comma 4, un disegno o una proposta di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, nel testo eventualmente emendato dalla Commissione stessa.

5. Entro trenta giorni dalla trasmissione di cui al comma 4 ciascun deputato o senatore, anche se componente del Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni.

Art. 3.

Lavori delle Assemblee

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge all'ordine del giorno delle Assemblee.

2. La Commissione è rappresentata davanti alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Il voto è palese. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Commissione. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione può presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti della Commissione, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvati articolo per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti. Nella seconda deliberazione per il voto unico finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Art. 4.

Referendum

1. La legge costituzionale approvata con unico voto finale ai sensi dell'articolo 3, comma 4, è sottoposta ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione ed è promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 5.

Applicabilità del procedimento

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni ed alle proposte di legge assegnati alla Commissione.

2. Per la modificazione della legge costituzionale approvata secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura previste dalla Costituzione.

Art. 6.

Cessazione

1. La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge costituzionale approvata ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 7.

Spese di funzionamento

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 8.

Entrata in vigore

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 24 gennaio 1997

SCÀLFARO

PRODI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

Visto, il Guardasigilli: FLICK

LAVORI PREPARATORI

Senato della Repubblica (atto n. 1076):

Presentato dai senatori VILLONE, DEL TURCO, D'ONOFRIO, ELIA, FOLIONI, LA LOGGIA, MACERATINI, SALVI e FISICHELLA il 24 luglio 1996.

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 24 luglio 1996.

Esaminato dalla 1ª commissione il 25 luglio 1996.

Esaminato in aula il 25 e 26 luglio 1996 e approvato il 30 luglio 1996 (*Prima deliberazione*).

Camera dei deputati (atto n. 2050):

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 31 luglio 1996.

Esaminato dalla 1ª commissione il 31 luglio 1996.

Esaminato in aula il 1º agosto 1996 e approvato il 2 agosto 1996 (*Prima deliberazione*).

Senato della Repubblica (atto n. 1076/B):

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, l'11 settembre 1996.

Esaminato dalla 1ª commissione il 15 gennaio 1997.

Esaminato in aula il 15 gennaio 1997 e approvato con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti il 16 gennaio 1997 (*Seconda deliberazione*).

Camera dei deputati (atto n. 2050/B):

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 16 gennaio 1997.

Esaminato dalla 1ª commissione il 20 gennaio 1997.

Esaminato in aula il 21 gennaio 1997 e approvato con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti il 22 gennaio 1997 (*Seconda deliberazione*).

97G0023