

Sintesi della Riforma del Senato e del Titolo V (Disegno di Legge
Costituzionale Renzi - Boschi)

- Il disegno di legge del Governo Renzi vorrebbe trasformare il Senato:
 - a) Per quanto concerne le modalità di elezione (non più popolare diretta);
 - b) La composizione numerica;
 - c) Si sopprime il rapporto fiduciario con il Governo;
 - d) Ad eccezione delle leggi di carattere costituzionale, il Senato può soltanto avanzare “proposte di modifiche” nell’esame dei disegni di legge ordinari.

- Per quanto concerne il Titolo V il disegno di legge Renzi propone:
 - La soppressione della legislazione concorrente fra Stato e Regioni;
 - L’attribuzione di alcune nuove materie alla legislazione esclusiva dello Stato
 - L’intervento dello Stato per tutelare “ esigenze dell’unità giuridica ed economica della Repubblica o per la realizzazione di programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale” anche nelle materie di esclusiva competenza regionale.
 - Si prevede altresì la soppressione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e delle Province.

La modificazione del Senato

- La Camera dei Deputati diventa l'esclusiva rappresentante della Nazione. Il Senato non parteciperebbe più, ai sensi dell'articolo 67, alla rappresentanza della Nazione.
- Pertanto la Camera sarebbe l'unica titolare dell'indirizzo politico ed il Governo avrebbe il rapporto fiduciario soltanto con la Camera dei Deputati. Il Governo neo-costituito si presenterebbe alla sola Camera per avere la fiducia e soltanto la Camera dei Deputati potrebbe accordare o revocare la fiducia.
- Il Senato sarebbe escluso dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dal rapporto fiduciario con il Governo.

Composizione del Senato

- L' elezione del Senato sarebbe un'elezione di secondo grado.
- I Senatori sarebbero eletti dai Consigli regionali al proprio interno e con voto limitato. Ciascun Consiglio regionale dovrebbe eleggere 2 Senatori per Regione. Gli stessi Consigli regionali o un collegio dei Sindaci dovrebbe eleggere altri 2 Senatori per ciascuna Regione in rappresentanza dei Sindaci.
- Per ciascuna Regione si aggiungerebbe di diritto il Presidente della Regione ed il Sindaco del Capoluogo della Regione.

- A ciascuna Regione spetterebbero 6 Senatori.
- Con questa elezione di secondo grado si eleggerebbero 122 Senatori: 40 Consiglieri regionali; 21 Presidenti di Giunta o Provincia, 61 Sindaci.
- Osservazioni. 1) Si ipotizza una composizione “ibrida” in rappresentanza degli esecutivi regionali (come avviene integralmente nel Bunderstat tedesco), delle assemblee regionali e degli esecutivi comunali; 2) Si prevede una rappresentanza paritaria fra le diverse Regioni senza fare distinzioni in rapporto alla popolazione (come avviene al Bunderstrat tedesco).
- A tali membri rappresentanti dei territori, si potrebbero aggiungere 21 Senatori di nomina del Presidente della Repubblica che sarebbero scelti tra cittadini che abbiano “illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”.
- I Senatori di nomina presidenziale parteciperebbero all’elezione dei componenti della Corte Costituzionale di competenza del Senato (il testo Renzi ne ipotizza 2), all’elezione del Presidente della Repubblica ed alla sua messa in stato d’accusa.
- Osservazioni:1) la nomina presidenziale dei 21 Senatori appare una facoltà e non un obbligo. Si tratterebbe di 21 Senatori “eventuali”. 2) Scomparebbero i Senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica mentre rimarrebbero come Senatori a vita gli ex-Presidenti della Repubblica 3) Questi Senatori di nomina Presidenziale

costituirebbero un “numero chiuso” oppure ciascun
Presidente della Repubblica potrebbe nominare 21 Senatori?

Dai numeri finora ipotizzati ne discenderebbe che il Senato delle
Autonomie sarebbe composto da 148 membri.

- I Senatori avrebbero l’immunità soltanto per le opinioni espresse ed i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni(articolo 68,primo comma); non si applicherebbe più ai Senatori la preventiva autorizzazione all’arresto o alle intercettazioni (articolo 68, secondo e terzo comma).
- I Senatori non avrebbero diritto ad alcuna indennità, tranne quelle spettanti loro per le cariche territoriali.

Le funzioni del nuovo Senato

- Il Senato concorrerebbe alla funzione legislativa.
Infatti il bicameralismo paritario sarebbe mantenuto
soltanto per le leggi costituzionali.
- Il Senato delle autonomie si occuperebbe del
“ raccordo” Stato- enti territoriali.
- Parteciperebbe alla fase ascendente e discendente
rispetto agli atti normativi comunitari.
- Verificherebbe l’attuazione delle leggi statali e
valuterebbe l’impatto delle politiche pubbliche sul
territorio.
- Sarebbe escluso dal potere d’inchiesta.

- Non parteciperebbe all'autorizzazione al procedimento giudiziario verso il Presidente del Consiglio o nei confronti dei Ministri né alla deliberazione dello stato di guerra.

Il procedimento legislativo secondo il progetto Renzi – Boschi.

- Il procedimento legislativo bicamerale paritario sarebbe mantenuto soltanto per i disegni di legge costituzionali.
- Le altre leggi sarebbero approvate dalla Camera dei Deputati.
- Per i disegni di legge non costituzionali il Senato agirebbe come organo di seconda lettura, di “proposta eventuale” di modifiche (analoga previsione varrebbe per le deleghe legislative, per l'amnistia e l'indulto, per le ratifiche e per la conversione dei decreti-legge, anche se in quest'ultima ipotesi con tempistiche particolari).
- La trasmissione al Senato del disegno di legge sarebbe obbligatoria.
- L' esame del testo legislativo è subordinato ad una richiesta formulata, entro dieci giorni, da un terzo dei componenti. (tale richiesta non sembra essere necessaria per i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo).

- Intervenuta tale richiesta, il Senato delle Autonomie “ può disporre” di procedere all’esame del testo legislativo(il testo Renzi - Boschi non chiarisce se sia sufficiente la richiesta oppure l’Assemblea del Senato debba procedere ad una successiva presa d’atto per avviare l’esame).
- Il testo legislativo dovrebbe essere esaminato entro 30 giorni e si dovrebbe concludere con “ la proposta di modifiche”; il termine di 30 giorni sarebbe ridotto a 15 giorni nel caso di bilancio e rendiconto consuntivo.
- Qualora il Senato non avanzasse la proposta di modifiche entro 30 giorni, perderebbe tale facoltà ed il testo legislativo potrebbe essere promulgato perché già approvato dalla Camera dei Deputati.
- La Camera dei Deputati, nei successivi 20 giorni dalla trasmissione della proposta del Senato, si dovrebbe esprimere in via definitiva.
- Il procedimento legislativo ordinario, dalla prima approvazione della Camera, durerebbe, come tempo massimo, 60 giorni.
- Tale lasso di tempo sarebbe riducibile alla metà per i disegni di legge che il Governo abbia segnalato come prioritari presso la Camera dei Deputati.

- Osservazioni:1) Appare di dubbia opportunità inserire tali procedure parlamentari in Costituzione; 2) Appare un’inutile forzatura dimezzare i tempi per le proposte indicate dal Governo, essendo i tempi ordinari già ridotti.3) Il ruolo del Senato sarebbe effettivamente riduttivo con il semplice potere di proposta che peraltro appare formulato in modo contorto e soprattutto non rispondente alle finalità per cui dovrebbe essere istituito il Senato delle Autonomie.

- La proposta del Senato sarebbe “rinforzata” in una serie di materie aventi rilevanza territoriale. In questi casi la Camera dei Deputati per respingere le proposte avanzate dal Senato dovrebbe respingerle in sede di votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti.
- Le materie con procedura senatoriale rafforzata sarebbero:
 1. Disciplina dell’elezione e sostituzione dei senatori elettivi di secondo grado (art 57,3° comma, come riformulato);
 2. Ordinamento di Roma Capitale;
 3. Legislazione elettorale,organi di governo, principi generali dell’ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane, nonché “ordinamento degli enti di area vasta”;

4. Norme generali sul governo del territorio e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
 5. Leggi statali di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o di grandi riforme economico- sociali;
 6. Forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari ed all'attuazione degli atti comunitari come degli accordi internazionali;
 7. Disciplina degli accordi regionali con Stati esteri o enti territoriali loro interni;
 8. Forme di coordinamento Stato- Regioni su immigrazione, ordine pubblico, sicurezza, protezione civile, tutela dei beni culturali e paesaggistici;
 9. Autonomia finanziaria e tributaria, fondo perequativo e risorse aggiuntive e patrimonio degli enti territoriali;
 10. Disciplina dei poteri sostitutivi del Governo;
 11. Sistema di elezione e incompatibilità degli organi regionali;
 12. Ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.
-
- Osservazioni: 1) Tali materie non potevano costituire oggetto delle leggi bicamerali così come avevano proposto i tecnici delle Commissioni Napolitano e Letta? 2) In questo modo non si

realizzerebbe un effettivo Senato delle Autonomie con poteri legislativi in materia di rapporti Stato-Regioni e Stato- Autonomie territoriali? 3) La politica estera non dovrebbe essere competenza esclusiva dello Stato e pertanto le singole Regioni non potrebbero realizzare accordi con Stati esteri o singole parti di essi?

- L’ attivazione della proposta con effetti “rinforzati” è sempre eventuale e pertanto il procedimento si attiverebbe solo su richiesta di un terzo dei componenti del medesimo Senato.
 - Per la normativa di bilancio è prevista una proposta “ rinforzata” anche se il Senato dovrebbe avanzare le sue proposte con tempi dimezzati (quindici giorni).
 - L’effetto “rinforzato” della proposta senatoriale si determina qualora il Senato abbia approvato la “ proposta” a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
- A)E’ previsto il parere obbligatorio del Senato sul Decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggi.
- B) Il Senato può “ formulare osservazioni su atti o documenti” all’esame della Camera dei Deputati (diventerà un Centro studi?)
- C) Il Senato potrebbe svolgere attività conoscitive ma non inchieste parlamentari.
- D)Le Commissioni del Senato non sono più costituzionalizzate e le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei Deputati sono demandate al Regolamento del Senato.
- E) I Senatori possono presentare disegni di legge solo alla Camera dei Deputati (si tratta di rappresentanti di serie B)

La Camera dei Deputati risulterebbe esclusivamente l'organo preposto alla prima lettura dei disegni di legge

Il Governo nel procedimento legislativo

- Il disegno di legge Renzi – Boschi tende a rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo conferendogli 3 potestà:
 1. Richiesta di iscrizione con priorità all'ordine del giorno della Camera dei Deputati di determinati disegni di legge di iniziativa governativa;
 2. Esame e voto finale entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione; tale termine può essere inferiore, in base al Regolamento della Camera dei Deputati, anche in considerazione della complessità della materia;
 3. Nel caso in cui si superino i termini indicati, il disegno di legge è “bloccato”. Il Governo richiederebbe che la votazione sul testo legislativo sia “secca”, cioè articolo per articolo senza emendamenti e votazione finale.

- In questi casi i termini per la partecipazione del Senato al procedimento legislativo sarebbero dimezzati, come peraltro quelli successivi della Camera dei Deputati. Pertanto la richiesta di un terzo dei Senatori per l'esame del testo legislativo da parte del Senato, dopo l'approvazione da parte della Camera dovrebbe essere formulata entro 5 giorni; il parere del Senato dovrebbe essere formulato entro 15 giorni; la successiva ultima deliberazione della Camera dovrebbe essere espressa entro 10 giorni. L'esame complessivo del disegno di legge “sollecitato” dal Governo dovrebbe durare 30 giorni.
- Osservazioni: 1) La proposta intenderebbe garantire una maggiore certezza dei tempi parlamentari per le iniziative legislative del Governo; attualmente esiste soltanto per i Decreti -legge e la legge di stabilità; 2) In qualche modo il Governo vorrebbe controllare il flusso degli emendamenti parlamentari; 3) Tali tematiche dovrebbero essere trattate dai Regolamenti Parlamentari, anche con la formulazione di uno Statuto dell'opposizione, anziché dalla Costituzione perché attengono alle dinamiche interne del Parlamento come peraltro prevedeva la Commissione di esperti nominati da Napolitano; 4) Il restringimento dei tempi per i disegni di legge “sollecitati” dal Governo, sia per l'esame del testo legislativo che degli emendamenti, appare “eccessivo” anche perché l'esame “ordinario” dei testi legislativi, secondo la proposta Renzi -Boschi , presenta già dei tempi ridotti; 5) Appare opportuno coniugare la “rapidità” delle decisioni parlamentari con le caratteristiche di una Repubblica Parlamentare come quella italiana in cui deve essere garantita la libertà dei parlamentari nell'esame dei testi legislativi. 6) Inoltre bisognerebbe chiedersi che fine faranno gli altri tipi di iniziativa legislativa ed in particolare quella parlamentare.

Proposte in tema di Decretazione d'urgenza

- Il Decreto legge non può: regolare le materie previste dal 4° comma dell'articolo 72 della Costituzione (costituzionali, elettorali etc); reiterare disposizioni di Decreti –legge non convertiti o i rapporti giuridici sorti dai testi legislativi decaduti; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.
- Il Decreto legge deve recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.
- Osservazioni: 1) si intenderebbero costituzionalizzare norme contenute già nella legge n.400 del 1988- art.15- 2° e 3° comma e peraltro ribadite dalla recente giurisprudenza costituzionale? 2) Non si capisce la necessità e l'opportunità di tale operazione.
- Tempi per l'esame del Decreto Legge da parte del Senato: il termine di 30 giorni per l'esame del disegno di legge di conversione in Senato decorre dalla presentazione del testo alla Camera dei Deputati anziché dalla trasmissione del testo dalla Camera dei Deputati; sembra che non sia richiesto alcun quorum (1/3 dei componenti) per avviare l'esame di un disegno di legge di conversione da parte del Senato.

- Il termine per la delibera eventuale di proposte di modifiche da parte del Senato è di dieci giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei Deputati.

Riforma del Titolo V della Costituzione.

- Le modifiche non si applicherebbero alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome fino all'adeguamento dei loro Statuti in base ad una disposizione transitoria.
- Scompare la previsione costituzionale delle Province come articolazione territoriale della Repubblica.
- E' abolito il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione che prevedeva forme di autonomia differenziata che potevano richiedere le diverse Regioni (norma mai applicata ed introdotta dalla riforma del 2001 con notevole clamore)
- Il testo vorrebbe incidere sul riparto delle competenze legislative soprattutto per quanto lo Stato e le Regioni oggetto dell'articolo 117.
- E' abrogata la legislazione concorrente
- La legislazione statale esclusiva si arricchisce di alcune nuove materie e funzioni; alle Regioni sarebbero riservate tutte le materie non attribuite alla legislazione esclusiva.

- Alla legislazione esclusiva, prevista dal secondo comma dell’articolo 117 , si aggiungerebbero le seguenti materie:
 1. Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 2. Norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
 3. Norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro;
 4. Ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
 5. Previdenza complementare ed integrativa;
 6. Ordinamento degli enti locali, comprese le forme associative, e degli “enti di area vasta”.
 7. Commercio con l’estero;
 8. Norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull’ordinamento sportivo;
 9. Ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione;
 10. Norme generali sul governo del territorio e sistema nazionale della protezione civile;
 11. Produzione, trasporto, distribuzione nazionali dell’energia;
 12. Infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti ed aeroporti civili d’interesse nazionale e internazionale.

- Come si può notare molte materie della legislazione concorrente sono trasferite alla competenza statale anche

se in alcuni casi lo Stato si dovrebbe limitare all’emanazione delle “ norme generali”.

- La legislazione statale (soltanto di iniziativa governativa) può intervenire in materie non riservate, se si pone l’esigenza di garantire l’unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzare programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale.
- Si configurerebbe una sorta di “ sussidiarietà verticale” della competenza legislativa (sembra si faccia riferimento all’articolo 72 della Costituzione tedesca).
- La legge statale dovrebbe disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela dei beni paesaggistici.
- La legge statale può delegare l’esercizio della funzione legislativa statale alle Regioni, anche solo per alcune materie e per un tempo limitato, previa intesa con le medesime Regioni, salvo alcune materie non delegabili specificamente indicate.
- Il disegno di legge Renzi – Boschi prevede un nuovo comma dell’articolo 117: le Regioni sono chiamate a salvaguardare “ l’interesse regionale 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 la formazione professionale”
- La competenza regolamentare sarebbe ripartita fra Stato e Regione conformemente alla competenza legislativa. E’

reintrodotta il parallelismo fra funzione legislativa ed amministrativa.

- Le funzioni amministrative degli enti territoriali dovrebbero essere esercitate in modo da assicurare semplificazione, trasparenza, efficienza e responsabilità degli amministratori.
- Gli enti territoriali (Regioni, Città metropolitane, Comuni) avrebbero una compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio, secondo quanto disposto con legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
- Le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria, dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali, dal fondo perequativo statale, “ assicurano” il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali.(nell'attuale testo costituzionale si usa l'espressione “consentono”).
- Infine il testo Renzi – Boschi prevede altresì l'abolizione del Cnel e norme per la determinazione degli emolumenti spettanti ai Presidenti delle Giunte regionali ed ai membri dei Consigli regionali.