

CAMERA DEI DEPUTATI N. 152

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato ANIASI

Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione
del Senato delle regioni e delle autonomie locali

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Già nella IX e nella X legislatura il sistema istituzionale è stato posto al centro di un dibattito che, pur non producendo esiti apprezzabili in termini di riforma, ha impegnato parlamentari e studiosi nell'esame di importanti ipotesi e proposte di modifica di istituti fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Tra le proposte di revisione delle disposizioni costituzionali in materia di struttura e organizzazione del Parlamento figurava anche quella presentata il 30 dicembre 1986 a firma dei deputati Bassanini, Ruffolo, Aniasi, Sullo, Rizzo, Nonne, Visco, Santini, Balbo Ceccarelli, Breda, Codrignani, Conte Carmelo, Fian-drotti, Fincato, Guerzoni, La Ganga, Lodigiani, Manchinu, Pillitteri, Piro e Ferrarini, recante lo stesso titolo e lo stesso

testo della presente proposta. È nostra convinzione che le nuove Camere non potranno non confrontarsi con un problema reso di estrema urgenza dalle stesse dinamiche istituzionali maturate negli ultimi anni, in particolare per quanto attiene alla qualità dei rapporti tra Governo e Parlamento ed agli inconvenienti sempre più evidenti del bicameralismo perfetto.

Per questo riteniamo opportuno presentare la proposta che segue, fondata su un'ipotesi che ha avuto e ha autorevoli sostenitori nella cultura giuridico-istituzionale (da Perassi a Mortati ad Ambrosini, da Giuliano Amato a Massimo Severo Giannini), che è stata sperimentata con qualche successo in ordinamenti di altri Paesi (a partire dalla Germania fe-

derale), e che meglio di altre sembra rispondere alle esigenze di un ordinamento democratico fondato su un largo riconoscimento dell'autogoverno locale e di autonomie costituzionalmente garantite, quale è quello delineato dalla nostra Costituzione (si vedano, in specie, gli articoli 5, 116 e seguenti). È l'ipotesi di un bicameralismo differenziato non soltanto per ciò che concerne poteri e funzioni delle due Camere, ma innanzitutto per quanto concerne la loro derivazione elettiva e dunque la loro base rappresentativa, con l'istituzione, accanto alla Camera eletta dai cittadini a suffragio universale e diretto, di un Senato rappresentativo delle istituzioni regionali e locali.

Alla prima Camera, strumento diretto della sovranità popolare, resterebbero riservati il potere di indirizzo e controllo sul Governo e la pienezza della funzione legislativa. Al Senato delle regioni e delle autonomie locali verrebbe attribuito il potere di concorrere all'approvazione delle leggi costituzionali e di quelle concernenti funzioni, competenze e attività del sistema delle autonomie. Il Senato, così ristrutturato, assolverebbe dunque una fondamentale funzione di integrazione della rappresentanza, e non meno fondamentali funzioni di garanzia dell'assetto costituzionale dei poteri e delle competenze e di coordinamento tra le decisioni e le attività statali e quelle regionali e locali, secondo i principi del regionalismo (o dell'autonomismo) cooperativo.

Non si perderebbero i vantaggi di snellezza e tempestività delle decisioni propri della soluzione monocamerale: solo la Camera dei deputati, infatti, voterebbe la fiducia o la sfiducia al Governo, ne indirizzerebbe l'attività politico-amministrativa, e delibererebbe sulla gran parte della legislazione. Ma, nel contempo, il Senato, espressione rappresentativa delle collettività locali, ne assicurerebbe la partecipazione alle decisioni nazionali che incidono sull'attività delle istituzioni decentrate, ne tutelerebbe l'autonomia contro invasioni di competenze, realizzerebbe la necessaria integrazione della rappre-

sentanza nelle deliberazioni nelle quali prevalgono esigenze di garanzia (approvazione delle leggi di revisione costituzionale, elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali, dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura).

È appena il caso di sottolineare, del resto, che, nell'esperienza dei principali Paesi che hanno adottato un modello di bicameralismo differenziato (Gran Bretagna, Francia, Germania federale), la differenziazione di funzioni e poteri fra le due Camere si fonda su una marcata differenziazione della loro base rappresentativa. Mentre, laddove le Camere sono entrambe espressione diretta del suffragio universale, il modello adottato è, in genere, quello del bicameralismo paritario (così, negli USA, sia a livello federale che nei singoli States).

* * *

Onorevoli colleghi! I processi di trasformazione che hanno investito il sistema economico-sociale italiano nell'ultimo decennio hanno fornito, finora, argomenti o pretesti per politiche istituzionali e finanziarie di restrizione o compressione delle autonomie regionali e locali.

Le fasi di recessione economica sono di solito caratterizzate, sul versante istituzionale, da processi di centralizzazione delle decisioni. A torto o a ragione, alle istituzioni regionali e locali è riconosciuto infatti, nella gestione delle politiche anticicliche, un ruolo subalterno (tale ruolo diventa meramente esecutivo e servente, quando, come in Italia, mancano strumenti di efficace concertazione tra organi statali e istituzioni locali). Il succedersi di fiammate inflazionistiche e di fasi recessive innescate dalle politiche restrittive ha così prodotto in Italia, sul piano istituzionale, una marcata redistribuzione di poteri e di risorse, dalla periferia verso il centro.

L'uscita dalla recessione economica non ha bloccato le tendenze alla centra-

lizzazione. Esse vengono oggi sostenute in nome del persistere di condizioni di emergenza sul terreno dell'occupazione e della finanza pubblica (settori per i quali non si è verificata alcuna consistente inversione di tendenza), e con l'esigenza di affrontare i grandi problemi della crisi dello Stato sociale, dell'impatto della rivoluzione tecnologica e informatica, della crescente internazionalizzazione dell'economia. I processi di compressione delle autonomie locali vengono, in questa luce, aggravati da misure tendenti a scaricare dal centro alla periferia l'onere (ma non gli strumenti) di una risposta immediata alle domande alimentate, da una parte, dall'impatto dei processi di ristrutturazione, concentrazione, finanziarizzazione e internazionalizzazione dell'economia e dei processi di innovazione tecnologica e informatica, dall'altra dalle aspettative generate dallo sviluppo stesso dello Stato sociale.

Occorre chiedersi, tuttavia, se le soluzioni centralizzatrici costituiscano davvero una risposta adeguata ai problemi nascenti dalla crisi del compromesso tra accumulazione capitalistica e governo politico della redistribuzione sociale; dalla crescente sfasatura tra bisogni e sviluppo delle forze produttive; dall'emergere di limiti materiali e sociali dello sviluppo e dagli effetti della industrializzazione e dell'urbanizzazione sull'equilibrio ecologico; dalla crisi dell'etica collettiva e dello spirito solidaristico; dai processi demografici (invecchiamento della popolazione e crescente squilibrio tra produttori di reddito e beneficiari del *welfare*), culturali e sociali (crescita, complessificazione, compartimentazione, personalizzazione dei bisogni), economici (ridotta dinamica della produttività dei servizi pubblici), occupazionali (crescita dell'offerta di lavoro femminile), fiscali (aumentata propensione all'erosione e all'evasione), che caratterizzano lo Stato sociale contemporaneo.

Una risposta tendenzialmente negativa, nel senso del rifiuto di soluzioni centralizzatrici, sembra oggi prevalere non solo in Paesi a struttura federale (Usa, Germania), ma anche in Paesi retti tradizionalmente

da ordinamenti fortemente centralistici, come la Francia, dove il governo Chirac ha deciso di recente di rilanciare la riforma regionale avviata dai governi di sinistra.

In effetti, le soluzioni centralizzatrici sono inadeguate, anzi rischiano di risultare controproducenti, in relazione alla soluzione di alcuni dei principali problemi generati dalle grandi trasformazioni di questi anni: come quelli del sovraccarico delle domande al centro, della selezione democratica delle domande sociali, della variazione delle preferenze degli utenti, della crisi di efficienza delle grandi organizzazioni e dei relativi rischi di burocratizzazione, della rivolta fiscale dei contribuenti.

Il modello del governo fortemente accentrato (*big government*) è in difficoltà dappertutto. La società complessa non può essere governata dal centro (e neppure capita e interpretata dal centro, nelle sue esigenze e nei suoi bisogni). Oltre una certa soglia dimensionale, le grandi organizzazioni si burocratizzano, perdono trasparenza ed efficienza, e insieme si frammentano e perdono coesione. La programmazione centralizzata appare incapace di dominare una realtà di grande complessità sistemica. Si impone la necessità di una programmazione decentrata, flessibile, policentrica, affidando al centro funzioni di sintesi, di raccordo, di coordinamento.

La scomposizione, frammentazione, diversificazione delle domande sociali richiede risposte articolate e flessibili. Solo un sistema largamente decentrato consente di raccogliere, aggregare e selezionare le domande (sentite come) realmente prioritarie, adeguare i servizi e gli interventi alla peculiarità delle situazioni demografiche, economiche, sociali, culturali, responsabilizzare gli organi di programmazione e di gestione, attivare solidarietà visibili e controllabili.

Le disfunzioni burocratiche e gli eccessivi costi di un sistema accentrato di *welfare* indirizzano ormai la riflessione e le sperimentazioni sulla riforma dello Stato

sociale verso modelli fortemente articolati e decentrati: nei quali al centro sono riservati il compito di definire il contenuto dei fondamentali diritti di cittadinanza e le regole generali (norme-quadro) concernenti l'organizzazione dei servizi e gli *standard* minimi delle prestazioni, e il compito di adottare le grandi decisioni relative all'allocazione e alla ripartizione delle risorse; alle istituzioni locali spetta non soltanto la responsabilità della concreta organizzazione e gestione dei servizi, ma anche la facoltà di compiere, accollandosi gli oneri relativi, proprie scelte allocative e distributive, in ordine alla copertura di bisogni ulteriori, e al miglioramento della qualità dei servizi, oltre il livello fondamentale garantito a tutti i cittadini dalle norme statali e con le risorse statali.

Parimenti impossibile è provvedere dal centro — salvo che per indirizzi generali e a maglie larghissime — alla pianificazione del territorio, armonizzando le esigenze dello sviluppo produttivo e del sistema delle infrastrutture, con quelle della più opportuna localizzazione degli insediamenti abitativi, della tutela dell'ambiente, della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Dal centro possono venire regole, obiettivi, indirizzi e (con misura) vincoli; tutt'al più, interventi surrogatori, necessariamente limitati all'esercizio di una funzione di temporanea supplenza, di fronte all'inerzia o all'inefficienza delle istituzioni locali. Ma solo in sede locale è possibile ritrovare in concreto soluzioni aderenti alla peculiarità delle situazioni geografiche, demografiche, economiche, sociali, culturali, alle prospettive e alle scelte delle popolazioni interessate; e anche, perciò, solo in sede locale è possibile trovare soluzioni che ottengano il necessario consenso. Dunque, gli interventi surrogatori o suppletivi centrali non possono avere, nella sostanza, che il fine di stimolare la pianificazione decentrata del territorio, e di evitare che, nel frattempo, ne vengano pregiudicati gli esiti, ledendo magari irreparabilmente (devastazione di risorse naturali o cultu-

rali non riproducibili) interessi della collettività nazionale come di quella locale.

Incontestato è anche il ruolo che può svolgere un (parziale) decentramento del prelievo fiscale e una corrispondente autonomia effettiva di spesa delle istituzioni locali nell'affrontare i problemi generati dalle grandi trasformazioni in corso. La riattivazione del circuito della responsabilità tra prelievo e spesa incentiva la partecipazione e il controllo democratico dei cittadini sulle scelte politico-amministrative dei governi regionali e locali; sollecita orientamenti selettivi in ordine alla determinazione dei bisogni e delle domande da soddisfare; mobilita enti territoriali e collettività locali nella lotta agli sprechi, alle elargizioni clientelari o assistenziali, alla evasione tributaria e all'erosione della base imponibile (restituendo un senso concreto alla partecipazione degli enti locali all'attività di accertamento); eccita comportamenti rigorosi nella valutazione dei benefici e dei costi degli interventi e dei servizi pubblici; sollecita l'attivazione di controlli sull'efficienza e sull'efficacia delle gestioni; incentiva l'utilizzazione di prestazioni volontarie, suscettibili di produrre riduzione dei costi e, talora, migliore aderenza alle preferenze dell'utente. Può inoltre contribuire a contrastare i fenomeni di rivolta fiscale: se l'aumento del prelievo ha come corrispettivo visibili benefici in termini di qualità dei servizi, dell'ambiente urbano, delle infrastrutture collettive, il rischio di reazioni di rifiuto è assai minore, che non quando tali reazioni sono alimentate dal sospetto che il maggior sacrificio del contribuente valga ad alimentare sprechi, a finanziare burocrazie inefficienti, ad arricchire parassiti e clienti.

Ma le grandi trasformazioni economico-sociali di questi anni, se richiedono un largo decentramento nell'organizzazione dei pubblici poteri (come rimedio ai rischi di sovraccarico delle domande al centro, come risposta alla crisi delle grandi organizzazioni, come strumento di selezione democratica delle domande sociali e di governo di una società articolata e complessa), comportano anche una

crescente difficoltà ad organizzare i rapporti tra Stato e autonomie territoriali in termini di rigida separazione di competenze: per l'accentuata interdipendenza tra le politiche settoriali, per la forte interazione degli effetti degli interventi pubblici, per la necessità di rigorose scelte di priorità nell'impiego delle risorse, nelle condizioni di crisi fiscale dello Stato.

Insistere su una interpretazione dell'autonomia regionale e locale come rigida separazione di competenze condurrebbe, in queste condizioni, alla inevitabile marginalizzazione dei poteri e delle funzioni delle regioni e dei comuni; ciò che in parte è già avvenuto, sul versante finanziario (con la progressiva riduzione della quota delle risorse pubbliche attribuite al sistema delle autonomie, e la loro rigida compartimentazione con vincoli di destinazione decisi dal centro), e su quello dei poteri e delle competenze (così, per esempio, con i ripetuti interventi del legislatore statale nella sfera di competenza dei legislatori regionali, con il proliferare degli interventi sostitutivi o suppletivi del Governo e delle amministrazioni centrali, eccetera).

L'alternativa vera ad impostazioni che non evitano, ma anzi favoriscono uno scivolamento graduale ma inarrestabile delle istituzioni locali, regioni comprese, nel ruolo di « sportelli periferici di erogazione di spese decise in sede statale » (Paladin), sta nello sviluppo delle indicazioni, già accennate nella Costituzione, nel senso di un regionalismo cooperativo, del tipo di quello adottato in Germania e negli USA: un ampio decentramento di poteri e responsabilità si accompagna, secondo questo modello, ad un forte ruolo di programmazione e coordinamento delle autorità centrali, equilibrato da una garantita ed effettiva partecipazione delle istituzioni locali alla formazione delle decisioni centrali.

È in effetti un dato di fatto non contestabile che forti condizionamenti e pesanti vincoli sono comunque imposti all'autonomia regionale e locale da politiche e interventi di competenza statale (basterebbe pensare agli effetti delle decisioni statali

in materia monetaria, creditizia e finanziaria); né si può obiettare alcunché, a chi osserva che i problemi della rifondazione del *welfare*, del risanamento della finanza pubblica, della riqualificazione della matrice produttiva e della lotta alla disoccupazione, del governo della rivoluzione tecnologica e informatica, dell'armonizzazione tra esigenze dello sviluppo e tutela delle risorse ambientali e culturali, possono essere risolti solo con incisive e organiche politiche di programmazione delle risorse e degli interventi, necessariamente vincolanti anche per le istituzioni regionali e locali.

La questione centrale è dunque, in quest'ottica, quella della effettiva partecipazione delle istituzioni regionali e locali alla determinazione delle scelte fondamentali, in materia di programmazione, allocazione delle risorse, individuazione degli obiettivi generali dell'azione dei pubblici poteri. La strada è innanzitutto quella indicata dal disapplicato articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nel senso di una programmazione democratica articolata e partecipata al doppio livello statale (con la partecipazione delle regioni, innanzitutto) e regionale (con la partecipazione degli enti locali).

Ma il processo di programmazione è un processo circolare, che non si risolve nell'adozione di uno o più strumenti (piano a medio termine, legge finanziaria, bilancio dello Stato); né minore importanza hanno spesso scelte puntuali, che attuano o disattendono i vincoli programmatori. La partecipazione delle regioni e del sistema delle autonomie richiede dunque raccordi istituzionali stabili, che possano operare con continuità.

Sul versante delle decisioni governative, se è vero che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano appare poco più che « un ectoplasma, quasi senza iniziative e senza poteri » (Giannini), resta da sperimentare la possibilità di dotarla, oltretutto di adeguati apparati serventi, di propri poteri di iniziativa (nei confronti del Governo e della

CEE), di indirizzo (nei confronti delle amministrazioni di settore) e di coordinamento (nei confronti degli organi misti Governo-regioni che ragioni di specializzazione funzionale impediscano di sopprimere), salve sempre le competenze del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione (ma vincolando quest'ultimo a motivare le decisioni difformi dalle deliberazioni della Conferenza permanente).

È tuttavia essenziale assicurare una effettiva partecipazione delle regioni e del sistema delle autonomie anche alle decisioni che si assumono in sede parlamentare. Le forme di consultazione oggi adottate, a parte il loro carattere sempre più rituale, non consentono né alle regioni di rappresentare adeguatamente gli interessi delle collettività locali, né al Parlamento di fruire del necessario *input* che, per le materie di competenza regionale o locale, non può che venire dai legislatori e dagli amministratori periferici (se è vero che è nella predisposizione della normazione esecutiva e di dettaglio, nell'attuazione amministrativa della legge e nella gestione dei servizi e degli interventi, che più agevolmente è possibile cogliere la domanda di nuova legislazione, o di correzione e aggiornamento della legislazione vigente).

Val dunque la pena di riflettere su una soluzione quale quella qui proposta la quale, del resto, ricorre frequentemente nei modelli di regionalismo cooperativo.

Oggi nessuno contesta la necessità di abbandonare il modello di bicameralismo paritario adottato dalla Costituzione vigente. Ma la soluzione monocamerale sembra incontrare resistenze e opposizioni insuperabili. D'altro canto, la configurazione della seconda camera come Senato delle autonomie sembra offrire maggiori vantaggi e minori inconvenienti della pasticciata soluzione di compromesso proposta dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Come bene ha scritto Paladin, « non convince l'idea di scindere le competenze parlamentari, affidando ad un ramo la funzione di controllo, e al secondo la legislazione, poiché

fra le due specie di attività, comunque individuate e circoscritte, esisterebbero tali e tante interferenze da rendere impraticabile ogni ipotesi di separazione, e da creare il pericolo di costanti conflitti ». È noto del resto che in tanto il Parlamento — e in ispecie le sue Commissioni — ottiene nell'esercizio della funzione di controllo la necessaria collaborazione delle amministrazioni, in quanto queste debbono comunque passare per il Parlamento, e per le competenti Commissioni, per l'approvazione della legislazione di settore e dei provvedimenti di spesa. Mentre, per converso, l'esercizio della funzione di controllo offre al Parlamento materiale e suggestioni preziosi per l'elaborazione della legislazione.

La configurazione della seconda camera come Senato delle regioni e delle autonomie consentirebbe di organizzare una soluzione intermedia tra il modello monocamerale e l'attuale bicameralismo paritario. Infatti il Senato delle regioni, composto di rappresentanti delle istituzioni regionali e locali eletti dalle rispettive assemblee (così da evitare che, nella sostanza, si venga a configurare soltanto un diverso canale di cooptazione di personale politico prescelto direttamente dalle segreterie nazionali dei partiti), risulterebbe nettamente differenziato, sul piano della legittimazione e della rappresentanza, dalla Camera dei deputati. Una altrettanto netta differenziazione di poteri e funzioni non potrebbe dunque, in tal caso, venire contestata da alcuno. In particolare, non spetterebbe al Senato delle regioni votare la fiducia al Governo né farne valere la responsabilità politica, mentre sarebbe necessario il suo concorso per le leggi incidenti nelle materie di competenza regionale e locale (leggi-cornice, leggi di programmazione settoriale nei settori di competenza regionale e locale), per le leggi costituzionali, e per le materie per le quali si ritengano necessarie speciali garanzie. Per il resto, la partecipazione del Senato delle regioni potrebbe esprimersi mediante un rafforzato potere di iniziativa legislativa e la facoltà di presentare emendamenti alla Camera

dei deputati nel corso dell'*iter* delle leggi di competenza esclusiva di quest'ultima. Un *mix* di questi poteri di interlocuzione e di intervento potrebbe essere previsto, in particolare, per l'adozione degli strumenti di programmazione e di bilancio, ferma restando la competenza deliberante della Camera dei deputati.

Una soluzione siffatta, come è evidente, non risolverebbe soltanto i già accennati problemi di partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle decisioni legislative e programmatiche nazionali, ma risolverebbe in radice anche il problema della confusione di competenze e responsabilità e della continua interferenza della legislazione nazionale nelle materie di competenza regionale e locale, contribuendo fortemente a restituire al Parlamento la concreta possibilità di dedicarsi alla « grande legislazione ». In effetti fino a che permangono meccanismi elettorali fondati sullo scrutinio di lista e il voto di preferenza, resterà fortissima la resistenza dei legislatori nazionali (selezionati sulla base di tali meccanismi) a concentrarsi sulla legislazione di principio e sulle grandi scelte di programmazione, abbandonando ai legisla-

tori e agli amministratori regionali e locali il compito di tradurre principi e programmi in servizi, erogazioni, incentivi, interventi, benefici suscettibili di aggregare consensi elettorali. L'istituzione di un Senato delle regioni e delle autonomie, opponendo un ostacolo difficilmente superabile alle proposte di legge che invadono competenze normative regionali e locali, sgombrerebbe automaticamente i tavoli del Parlamento della gran pletora di provvedimenti di microlegislazione locale e settoriale.

La soppressione del Senato della Repubblica e la sua sostituzione con un Senato delle regioni e delle autonomie, espresso dalle assemblee elettive regionali e locali, e dotato di poteri specifici limitati, nel senso anzidetto, rappresenta, come è chiaro, una soluzione che conserva pressoché tutti gli aspetti positivi della soluzione monocamerale. Risponde tuttavia, più adeguatamente della soluzione monocamerale, alle esigenze di rappresentanza e di governo proprie di una democrazia pluralista, nella quale ha un ruolo fondamentale l'autogoverno responsabile delle collettività locali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 1.

Senato delle regioni e delle autonomie locali: Ripartizione dei seggi tra le regioni sulla base dei dati del censimento 1981.

Regione o provincia autonoma	Abitanti × 1000	Senatori eletti dal Consiglio regionale	Senatori eletti da province e comuni	Totale senatori eletti
Piemonte	4.479	9	5	(14)
Valle d'Aosta	112	1	1	(2)
Lombardia	8.891	18	9	(27)
Bolzano	430	2	1	(3)
Trento	442	2	1	(3)
Veneto	4.345	9	5	(14)
Friuli-Venezia Giulia	1.233	3	2	(5)
Liguria	1.807	4	2	(6)
Emilia-Romagna	3.957	8	4	(12)
Toscana	3.581	8	4	(12)
Umbria	807	2	1	(3)
Marche	1.412	3	2	(5)
Lazio	5.001	11	6	(17)
Abruzzi	1.217	3	2	(5)
Molise	328	1	1	(2)
Campania	5.463	11	6	(17)
Puglia	3.871	8	4	(12)
Basilicata	610	2	1	(3)
Calabria	2.061	5	3	(8)
Sicilia	4.906	10	5	(15)
Sardegna	1.594	4	2	(6)
Totale ...		124	67	(191)

191 senatori effettivi

66 senza diritto di voto (presidenti di giunte e di consigli regionali, sindaci dei comuni capoluogo di regione).

TABELLA 2.

Senato delle regioni e delle autonomie locali: Ripartizione dei seggi tra le regioni sulla base dei dati ISTAT al 31 dicembre 1985.

Regione o provincia autonoma	Abitanti × 1000	Senatori eletti dal Consiglio regionale	Senatori eletti da province e comuni	Totale senatori eletti
Piemonte	4.394	9	5	(14)
Valle d'Aosta	113	1	1	(2)
Lombardia	8.881	18	9	(27)
Bolzano	434	2	1	(3)
Trento	444	2	1	(3)
Veneto	4.370	9	5	(14)
Friuli-Venezia Giulia	1.219	3	2	(5)
Liguria	1.771	4	2	(6)
Emilia-Romagna	3.939	8	4	(12)
Toscana	3.576	8	4	(12)
Umbria	816	2	1	(3)
Marche	1.425	3	2	(5)
Lazio	5.101	11	6	(17)
Abruzzi	1.250	3	2	(5)
Molise	333	1	1	(2)
Campania	5.651	12	6	(18)
Puglia	4.005	9	5	(14)
Basilicata	618	2	1	(3)
Calabria	2.131	5	3	(8)
Sicilia	5.084	11	6	(17)
Sardegna	1.638	4	2	(6)
Totale ...		127	69	(196)

196 senatori effettivi

66 senza diritto di voto (come in Tab. 1).

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle regioni e delle autonomie locali ».

ART. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto. Ne fa parte anche, di diritto e a vita, chi è stato Presidente della Repubblica ».

ART. 3.

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 57. — Il Senato è costituito da rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni.

I rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono eletti dai rispettivi consigli, tra i loro componenti, in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi consiliari.

I rappresentanti delle autonomie locali sono eletti, con voto limitato, dai presidenti delle province e dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia, riuniti in collegio elettorale regionale. Sono eleggibili i membri dei consigli comunali e provinciali della regione.

Possono partecipare ai lavori del Senato, senza diritto di voto, i presidenti delle giunte e dei consigli delle regioni e delle province autonome, nonché i sindaci dei comuni capoluogo di regione ».

ART. 4.

1. L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 58. — In rappresentanza di ciascuna regione, viene eletto un senatore ogni cinquecentomila cittadini residenti nella regione, o frazione di cinquecentomila.

In rappresentanza delle autonomie locali, viene eletto un senatore per ogni milione di cittadini residenti nella regione, o frazione di un milione.

Per la regione Valle d'Aosta è eletto un senatore dal consiglio regionale e uno dal consiglio comunale di Aosta. Per la regione Trentino-Alto Adige, sono eletti due senatori dal consiglio della provincia autonoma di Bolzano, due dal consiglio della provincia autonoma di Trento, uno dal consiglio comunale di Bolzano e uno dal consiglio comunale di Trento. Per la regione Molise, è eletto un senatore dal consiglio regionale, e uno dai presidenti delle province e dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia ».

ART. 5.

1. L'articolo 59 della Costituzione è abrogato.

ART. 6.

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 60. — La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge, e soltanto in caso di guerra ».

ART. 7.

1. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 61. — L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione della nuova Camera ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non sia riunita la nuova Camera, sono prorogati i poteri della precedente.

Ciascun consiglio regionale provvede ad eleggere i senatori che rappresentano la regione, entro un mese dal suo insediamento. Entro lo stesso termine, il presidente del consiglio regionale convoca i presidenti delle province e i sindaci dei comuni capoluogo per l'elezione dei senatori che rappresentano le autonomie locali della regione.

I senatori durano in carica fino all'elezione dei loro successori ».

ART. 8.

1. Il terzo comma dell'articolo 62 della Costituzione è abrogato.

ART. 9.

1. All'articolo 65 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« L'ufficio di deputato è incompatibile con quello di membro di un consiglio o di una giunta di regione o provincia autonoma. L'ufficio di senatore è incompatibile con quello di membro di una giunta di regione o provincia autonoma. Il consiglio regionale sostituisce entro trenta giorni, nel rispetto del principio di proporzionalità tra i gruppi, i senatori che abbiano optato per l'ufficio di membro della giunta della regione o della provincia autonoma ».

ART. 10.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 67. — Ogni deputato rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ».

ART. 11.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 70. — La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. È esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di cui agli articoli 117, 118, 119, 122, 123, 125, 128, 130, 132, 133, ed all'VIII disposizione transitoria e per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale ».

ART. 12.

1. Il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Ogni disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati; esso è, secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati, esaminato da una commissione e poi dall'assemblea, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale ».

ART. 13.

1. Dopo l'articolo 72 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 72-bis. — I disegni di legge concernenti, in tutto o in parte, le materie di competenza regionale, ai sensi dell'articolo 117 o degli statuti speciali di cui all'articolo 116, nonché quelli previsti dagli articoli 117, secondo comma, 118, 119, 122, 123, 125, 128, 130, 132, 133, e dall'VIII disposizione transitoria sono di norma

presentati al Senato, salvo che siano di iniziativa di membri della Camera dei deputati. Essi sono esaminati da ciascuna delle due Camere, secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Quando il Senato ritiene che un disegno di legge all'esame della Camera debba essere sottoposto anche al proprio esame ai sensi dell'articolo 70, ne richiede la trasmissione entro quindici giorni dalla sua approvazione.

Un comitato, composto pariteticamente di deputati e senatori, e costituito nei modi previsti dai regolamenti parlamentari, provvede a dirimere i conflitti tra le due Camere in ordine alla competenza del Senato per le leggi previste dal primo comma. Il comitato è presieduto dal Presidente della Camera dei deputati.

Sui conflitti di attribuzione fra le due Camere, allorché non siano stati risolti dal comitato di cui al terzo comma, decide entro trenta giorni la Corte costituzionale. Nel frattempo, è sospeso il termine di cui al primo comma dell'articolo 73.

Il Senato o le sue commissioni, nei casi e nei modi previsti dal suo regolamento, possono proporre emendamenti ed articoli aggiuntivi ai disegni di legge che non debbano essere sottoposti al suo esame. In tal caso, un rappresentante del Senato partecipa, senza diritto di voto, alle sedute della Camera dei deputati e delle sue commissioni dedicate all'esame del disegno di legge ».

ART. 14.

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito ».

ART. 15.

1. Nel primo comma dell'articolo 74 della Costituzione, le parole: « alle Camere » sono sostituite dalle seguenti: « al Parlamento ».

2. Il secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Se il Parlamento approva nuovamente la legge, questa deve essere promulgata ».

ART. 16.

1. Nel primo comma dell'articolo 77 della Costituzione le parole: « delle Camere » sono sostituite dalle seguenti: « della Camera dei deputati ».

2. Il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni ».

3. Il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente: « La Camera dei deputati può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».

4. Dopo il terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione è aggiunto il seguente:

« Se il provvedimento con forza di legge concerne, in tutto o in parte, le materie di cui al primo comma dell'articolo 72-bis, per la sua conversione in legge occorre altresì l'approvazione del Senato ».

ART. 17.

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 78. — La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari ».

2. Nel secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione le parole: « di ciascuna Camera » sono sostituite dalle seguenti: « della Camera dei deputati ».

3. Nell'articolo 80 della Costituzione le parole: « Le Camere autorizzano » sono sostituite dalle seguenti: « La Camera dei deputati autorizza ».

2. All'articolo 80 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Se il trattato comporta modificazione di leggi nelle materie di cui all'articolo 72-bis, primo comma, la legge di autorizzazione alla ratifica deve essere approvata anche dal Senato ».

ART. 18.

1. Il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Camera dei deputati approva ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La legge finanziaria e i bilanci di previsione, annuale e pluriennale, sono presentati anche al Senato, che li esamina, formulando proprie proposte di emendamento alla Camera dei deputati. Il Senato può designare propri rappresentanti che partecipano, senza diritto di voto, all'esame dei documenti finanziari da parte della Camera dei deputati e delle sue commissioni ».

ART. 19.

1. Il primo comma dell'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato può disporre inchieste sulle materie di propria competenza ».

ART. 20.

1. Il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« All'elezione partecipano altresì i presidenti delle giunte e dei consigli delle regioni e delle province autonome, nonché i sindaci dei capoluoghi di regione ».

ART. 21.

1. Nel secondo comma dell'articolo 85 della Costituzione sono soppresse le parole: « ed i delegati regionali ».

2. Nel primo comma dell'articolo 86 della Costituzione le parole: « Presidente del Senato » sono sostituite dalle seguenti: « Presidente della Camera dei deputati ».

3. Nel terzo comma dell'articolo 87 della Costituzione le parole: « delle nuove Camere » sono sostituite dalle seguenti: « della Camera dei deputati ».

4. Nel nono comma dell'articolo 87 della Costituzione le parole: « dalle Camere » sono sostituite dalle seguenti: « dalla Camera dei deputati ».

ART. 22.

1. Il primo comma dell'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati ».

ART. 23.

1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

La Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale ».

2. Nel terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione le parole: « alle Camere » sono sostituite dalle seguenti: « alla Camera dei deputati ».

3. Nel quarto comma dell'articolo 94 della Costituzione le parole: « di una o di entrambe le Camere » sono sostituite dalle seguenti: « della Camera dei deputati ».

ART. 24.

1. Il secondo comma dell'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Nessuno può far parte contemporaneamente di più di un consiglio regionale ».

ART. 25.

1. Il quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Lo scioglimento del consiglio regionale è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Senato ».