Post-it Confagricoltura

Appunti per l'azione sindacale

14 novembre 2014 Numero 4

Riforma costituzionale

Speciale Riforma costituzionale

La recente proposta di modifica della Carta Costituzionale, che è stata approvata dal Senato, è adesso oggetto della discussione generale alla Camera.

Il disegno di legge recante ***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*** (approvato, in prima deliberazione, dal Senato) riguarda esclusivamente quella parte della Costituzione dedicata all'ordinamento ed alla struttura dello stato.

Lo scenario

L'esigenza di superare il bicameralismo perfetto (il nostro Paese da questo punto di vista rappresenta un *unicum* nel panorama europeo) è emersa da tempo nelle diverse sedi istituzionali. Il bicameralismo paritario finora in atto sarà sostituito da un bicameralismo differenziato, sia per rispondere in maniera più adeguata alle reali esigenze legislative e strutturali del mondo economico e produttivo, e del Paese in generale, sia perché il modello in vigore fino ad oggi ha dato adito ad una serie di distorsioni che lo hanno reso farraginoso e poco efficiente.

Criticità attuali

L'ostruzionismo, la mancanza di maggioranze stabili, o la formazione di maggioranze precarie su temi importanti, il reiterato ricorso alla decretazione d'urgenza, la prassi ormai affermatasi di inserire – in sede di conversione in legge – numerosi emendamenti, peraltro spesso poco coerenti con la norma in oggetto, queste sono solo alcune delle "anomalie" alimentate o, se non altro facilitate, dal nostro ordinamento.

Ne è scaturito, sul piano istituzionale, un quadro confuso, dai confini incerti, come nei casi della legge delega, che non fissano, in modo preciso e chiaro, i principi a cui la legislazione delegata governativa si deve attenere.

Questa policentricità del sistema legislativo che, però, tende a stabilizzare il proprio baricentro nell'area del Governo, necessita di essere strutturata diversamente, prendendo atto delle attuali tendenze di cambiamento, nell'ottica di uno snellimento dell'attività normativa in una democrazia sempre più attenta ai bisogni territoriali.

Cosa cambia per Camera e Senato

La riforma stabilisce il superamento, appunto, del bicameralismo paritario del nostro ordinamento, e la configurazione di un diverso assetto costituzionale, caratterizzato invece da un **bicameralismo differenziato**.

Il disegno di legge prevede che il Parlamento continui ad articolarsi in **Camera** e **Senato**, ma con una composizione e delle funzioni differenti rispetto a prima.

Questi gli aspetti più rilevanti contemplati dalla riforma, rispettivamente per Camera e Senato:

- rimane immodificata la composizione della **Camera dei deputati** a cui spetterà la **titolarità del rapporto fiduciario** (solo la Camera quindi potrà eventualmente esprimere la fiducia al Governo; il Senato perde questa prerogativa).
- rimane di pertinenza della Camera la **funzione di indirizzo politico** nonché di **controllo dell'operato del Governo**.
- Il procedimento legislativo rimane quindi monocamerale: alla Camera saranno presentati tutti i progetti di legge (salvo le eccezioni – vedi il paragrafo successivo - espressamente indicate che continueranno a prevedere un'approvazione bicamerale paritaria).

La Camera

Il Senato

- Al **Senato** viene attribuita una funzione di **rappresentanza degli enti territoriali**, nonché di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.
- **Cambia anche la modalità di elezione del Senato**, che sarà composto da 100 senatori, di cui 95 rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai consigli regionali tra i propri membri. Viene sostituita l'elezione a suffragio universale diretto, con un'elezione di secondo grado, ad opera delle assemblee elettive regionali.
- Questo ramo del Parlamento inoltre non sarà più soggetto a scioglimento, perché la durata in carica dei senatori coinciderà con quella dell'organo dell'istituzione territoriale in cui sono eletti.

Il procedimento legislativo bicamerale

Questi i casi in cui il procedimento legislativo rimane bicamerale, con un ruolo perfettamente paritario delle due Camere:

- le leggi di revisione costituzionale
- le altre leggi costituzionali
- la legge di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di ordinamento di elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni e delle città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni
- le leggi recanti principi fondamentali sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale
- gli altri casi stabiliti dalla Costituzione (leggi relative a famiglia e matrimonio, nonché sottoposizione a trattamenti sanitari obbligatori, referendum propositivo di indirizzo ed eventuali altre forme di consultazione, autorizzazione).
-

Alcune novità nel procedimento legislativo

Con l'introduzione del procedimento legislativo monocamerale, la nuova riforma introduce alcune importanti novità tese soprattutto non solo a definire la potestà normativa del Governo, ma ad allargarne la capacità di intervento.

Il potere di delega: cosa cambia rispetto all'attuale sistema

- In particolare, il **primo comma** dell'articolo 77 Cost., come modificato, attribuisce alla "**legge**", **il potere di conferire al Governo la delega legislativa** di cui all'articolo 76, che non è oggetto di alcuna modifica rispetto al testo vigente.

  Attualmente, la Costituzione attribuisce tale potere ad entrambe le Camere, mentre il testo originario del disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) limitava alla Camera dei deputati la competenza a conferire la delega legislativa, conseguentemente alla revisione del bicameralismo paritario e alle distinte funzioni attribuite ai due rami del Parlamento dal progetto di riforma.

  La modifica introdotta, che reca nell'ultima formulazione il riferimento alla "legge", non individua più l'organo costituzionale a cui è attribuito il potere di delega, ma la fonte della delega legislativa.
  Il riferimento alla "legge", piuttosto che alle "Camere" pare da ricollegarsi alle diverse ipotesi di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione. Infatti, la legge delega potrebbe essere adottata all'esito di un procedimento legislativo bicamerale, ai sensi dell'articolo 70, primo comma, Cost., ovvero di un procedimento monocamerale, *ex* articolo 70, secondo comma.

- La riforma inoltre conferisce alla legge anche il **potere di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti**.

- Il disegno di legge, poi, attribuisce rilevanza costituzionale ad una serie di elementi (peraltro già previsti dalla legge n. 400 del 1988), relativi alla decretazione d'urgenza, quali:

  a) il divieto di disciplinare con tale atto la materia costituzionale, elettorale e di delegazione legislativa, di approvazione dei bilanci e consuntivi, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;
  b) il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Carta Costituzionale.

L'immediatezza dell'applicazione delle misure

- Viene, inoltre, espressamente previsto che i decreti-legge debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, e che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Termini da rispettare per l'esame da parte del Senato

- La riforma peraltro individua i termini per l'esame da parte del Senato dei decreti-legge. Il senato in particolare può chiedere di esaminare i decreti-legge entro 30 giorni dalla presentazione degli stessi alla Camera.
  E le proposte di modificazione possono essere deliberate dallo stesso, entro 10 giorni dalla trasmissione del testo.

Una novità importante: il Governo in certi casi può dettare la priorità

- Di particolare rilievo è l'introduzione (modifica all'art.72 della Costituzione) della **possibilità per il Governo di chiedere alla Camera dei Deputati di deliberare che un disegno di legge, qualora questo sia indicato come essenziale per l'attuazione del programma di Governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale, entro 60 giorni dalla richiesta governativa di iscrizione** (cd istituto del voto a data certa). Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, viene votato su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. Il disegno di legge prevede che, in tali casi, i tempi di esame ordinari per il Senato, sono ridotti della metà.

Il Governo vede quindi ulteriormente accresciuto il suo potere di intervento nella produzione normativa, può avvalersi – infatti - dello strumento della *decretazione di urgenza*, e vincolare così la Camera, per quei disegni legislativi fondamentali per la concreta attuazione del programma di Governo.

Questo non vuol dire che il Governo diventi il fulcro dell'attività legislativa, ma si evidenzia una discontinuità rispetto al sistema legislativo precedente, eccessivamente polarizzato sul Parlamento, come "motore" della funzione normativa. Se non viene messo in discussione il potere di controllo della Camera sull'iniziativa legislativa del Governo, è pur vero che questo controllo dovrà esercitarsi entro tempi prestabiliti.

Una prima riflessione

Riepilogando, per effetto delle modifiche introdotte i **procedimenti legislativi** potranno essere i seguenti:

a) **procedimento legislativo bicamerale**, caratterizzato da un ruolo paritario delle due Camere, che esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa, come nel sistema attualmente vigente (art. 70, primo comma);

b) **procedimento legislativo monocamerale**, nel quale spetta solo alla Camera dei deputati l'approvazione della legge (art. 70, secondo comma).

Può in tal caso ulteriormente distinguersi tra:

- procedimento **monocamerale ordinario**, nel quale alla Camera spetta l'esame del testo, mentre l'esame del Senato è solo eventuale e limitato alla delibera di "proposte" di modificazione, su cui la Camera si pronuncia in via definitiva (art. 70, terzo comma);
- procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato**, che si applica in determinate leggi o materie. Esso si differenzia dal procedimento ordinario, in quanto la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta (art. 70, quarto comma);
- procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato per le leggi di bilancio,** che sono sempre esaminate dal Senato; in caso di reiezione delle proposte di modificazione del Senato, la Camera è tenuta a pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza semplice o assoluta, a seconda che le proposte riguardino, rispettivamente, materie oggetto del procedimento ordinario o materie oggetto del procedimento con ruolo rinforzato del Senato (art. 70, quinto comma).

Se è evidente una spinta in direzione di uno snellimento dei procedimenti legislativi, questa spinta rischia di essere vanificata in quei casi - che possono diventare numerosi - in cui è previsto, o comunque possibile, l'esame di entrambi i rami del Parlamento.

Un dato comunque risulta evidente: la volontà di mettere l'Esecutivo nelle condizioni di agire in maniera più incisiva e rapida, a fronte di un "contenimento" del Parlamento.

La Camera, ad una prima lettura, rispetto al passato sembrerebbe acquisire l'esclusiva di alcune funzioni. Ma è anche vero che, così come previsto attualmente dal testo, il Senato potrebbe ritrovarsi, su materie molto delicate, titolare di un vero e proprio potere di veto – soprattutto nei casi di procedimento monocamerale "*con ruolo rinforzato del Senato*".

Siamo sicuramente davanti ad un cambiamento storico, quale il superamento del bicameralismo paritario e il rafforzamento del ruolo del Governo nel processo legislativo, cambiamento che tuttavia lungi ancora dall'essere effettivo e delineato chiaramente nella sua versione definitiva.