



NOTA SU DDL COSTITUZIONALE “DISPOSIZIONI PER IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO, LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI, LA SOPPRESSIONE DEL CNEL E LA REVISIONE DEL TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE”- approvato in prima deliberazione dal Senato- AC 2613

Commissione Affari Costituzionali

Camera dei Deputati

21 ottobre 2014

Premessa

La principale lacuna contenuta nella riforma costituzionale del 2001 è stata il mancato superamento del bicameralismo paritario e perfetto a favore di un innesto nel circuito parlamentare degli interessi dei soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione.

Il dibattito italiano si è a lungo soffermato sulla scelta del modello da applicare, tedesco-francese-spagnolo, non tenendo conto dell'esigenza di optare per un assetto originale che valorizzi la storia politica ed istituzionale dell'Italia basata sulla tradizione autonomista comunale.

L'iniziativa assunta dal Governo, che giunge dopo alcuni tentativi naufragati negli anni che abbiamo alle spalle, va pertanto sostenuta con determinazione, al fine di superare un grave ritardo che ha contribuito a determinare la crisi politico-istituzionale e di sistema che caratterizza il quadro politico italiano.

Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto rappresenta, inoltre una utile risposta alla giusta esigenza di recuperare la centralità del Parlamento nel funzionamento della forma di Governo, ma anche della forma di Stato, oggetto di mutamento. Il Parlamento italiano va quindi riposizionato al centro dell'assetto politico ed istituzionale italiano, quale crocevia da un lato degli interessi degli esecutivi territoriali e dall'altro dell'esecutivo nazionale, al fine di assicurare la preminenza degli interessi generali e della comunità nazionale. Si aggiunge, inoltre, che la stessa "crisi di legittimazione" del Parlamento da più parti denunciata, potrebbe essere superata, con l'assegnazione allo stesso di un di più di "legittimazione sostanziale" compiendo un passo verso il superamento di quelle "vite parallele e separate" che oggi animano il rapporto Parlamento-Governo e il rapporto Governo-Regioni- Province e Comuni attraverso la fissazione di un punto di intersezione e di incontro.

Le ragioni a sostegno di una profonda riforma del Parlamento, nonché di altri significativi interventi correttivi e integrativi del quadro costituzionale sono molteplici: rendere più rapido il procedimento di formazione della legge; adeguare l'iter legis e il sistema delle fonti al mutato quadro istituzionale prevedendo la rappresentanza politica ed istituzionale di Comuni, Città metropolitane e Regioni al centro; mettere ordine nella confusa ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, recuperando una indefettibile funzione unificante dello Stato, anche per arginare la proliferazione del contenzioso costituzionale.

Il modello già approvato dal Senato, con alcune necessarie correzioni ed integrazioni può rappresentare un equilibrato compromesso, rispetto ad ipotesi che assegnano un ruolo più

incisivo alla Camera delle autonomie nell'iter legis. Indubbiamente il modello proposto sembra riprodurre le caratteristiche della cd. Bicameralina integrata che non ha mai trovato attuazione, a cui era stato assegnato un potere consultivo, sebbene in alcuni casi rafforzato.

Si ritiene certamente condivisibile la rilettura dell'elenco di materie rimesse alla competenza legislativa esclusiva statale, rafforzando il principio di separazione a detrimento del riparto di competenze, assegnando alcune materie che oggi risultano frazionate per intero alla competenza statale.

Allo stesso tempo è necessario segnalare l'opportunità di introdurre nel quadro costituzionale una clausola di supremazia a favore dello Stato alla stregua di quanto previsto nell'ordinamento costituzionale tedesco e allo stesso tempo prevedere una clausola di cedevolezza secondo cui si applica la legislazione statale vigente, sino a quando le regioni non legiferano.

Altra lacuna certamente grave che andrebbe colmata attiene all'esigenza di riconoscere anche a Comuni e province l'accesso diretto al giudizio di costituzionalità a tutela delle proprie attribuzioni costituzionalmente assegnate.

La previsione di una integrazione con 21 cittadini nominati dal Presidente della Repubblica andrebbe prevista per la Camera.

PROPOSTE EMENDATIVE

Art. 1 (Funzioni delle Camera)

Articolo 55

Sostituire le parole “le istituzioni territoriali” con le parole “i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni”

Motivazione

La formula “istituzioni territoriali” è atecnica, suscettibile di varie interpretazioni e invece va utilizzata una locuzione precisa che individui nello specifico gli enti rappresentati.

Art. 2 (Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie)

Articolo 57

Al comma 1, sostituire le parole “delle istituzioni territoriali” con le parole “dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni”

Al comma 1, dopo le parole “istituzioni territoriali” aggiungere le seguenti “tra i quali sono inclusi di diritto i sindaci metropolitani e ove non coincidenti i sindaci dei comuni capoluogo di regione”

Motivazione

*In ordine alla composizione dell'Assemblea delle autonomie, va chiesta **la modifica della rappresentanza dei Comuni con la previsione della partecipazione di diritto dei sindaci delle Città metropolitane e ove non coincidenti dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione**. Questa modifica è necessaria per assicurare la caratteristica principale dell'organo ossia soggetto “neutrale” di rappresentanza istituzionale degli interessi dei livelli di governo che compongono la Repubblica, attenuando così il più possibile la caratterizzazione politico-partitica. La previsione di una rappresentanza tutta elettiva rischia invece di accentuare la connotazione politica a partire dal processo di selezione/elezione con liste contrapposte, con esiti non prevedibili, nonché discrimina rispetto alla rappresentanza regionale che prevede una componente di diritto. Il sistema di elezione su base regionale non convince del tutto rispetto all'esigenza di garantire un accettabile e piena rappresentatività del composito sistema dei Comuni (il rischio è che il risultato non dia rappresentanza alle diverse specificità dei Comuni senza rappresentare grandi, piccoli e medi). Inoltre un numero eguale per ogni realtà regionale a prescindere dall'ampiezza demografica appare discutibile.*

Art. 30

(Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione)

Al comma 2, al termine della lettera p), sopprimere le parole "disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni" e conseguentemente aggiungere le seguenti:

"principi fondamentali dell'ordinamento delle funzioni e delle forme associative dei comuni anche di area vasta."

Motivazione

La recente legge n. 56/2014 ha istituito le Città metropolitane e ridisegnato profondamente il ruolo delle Province, trasformandole in enti di secondo livello, strettamente legati ai Comuni del territorio, con funzioni fondamentali ben definite.

Governo, regioni ed enti locali sono oggi fortemente impegnati nell'attuazione di questa riforma, che disciplina in modo organico sistema elettorale, organi e funzioni dei nuovi enti di area vasta.

In linea con tale normativa, a livello costituzionale si rende necessaria la previsione di una competenza statale, seppure limitata solo ai "principi fondamentali" della disciplina, anche dei nuovi enti di area vasta.

La finalità della proposta emendativa è quello di evitare che sul territorio nazionale si creino realtà troppo difformi nel governo delle aree vaste non metropolitane, non in linea con l'esigenza di razionalizzazione e semplificazione cui si ispira la riforma, sia dal punto di vista delle funzioni, sia dal punto di vista delle dimensioni, sia dal punto di vista dei sistemi di elezione degli organi.

Allo stesso tempo, questa formulazione, coerentemente con l'abrogazione del primo comma dell'art. 133 della Costituzione, chiarisce che alle Regioni spetta la competenza sul dimensionamento degli enti locali (Comuni, Città metropolitane e distretti di area vasta) che si coordina con la disciplina delle materie di competenza regionale.

Art.30

(Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione)

Al terzo comma sopprimere le parole "delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica,".

Art. 32

(Modifiche all'articolo 119 della Costituzione)

Articolo 119

Al comma 4, aggiungere infine il seguente periodo: "All'attribuzione di funzioni pubbliche da un livello di governo ad un altro devono essere assicurate le risorse corrispondenti".

Art. 32
(Modifiche all'articolo 119 della Costituzione)

Articolo 119

Al comma 6, dopo le parole "piani di ammortamento" sopprimere le parole "e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Aggiungere il seguente articolo:

Modifiche all'art. 127 della Costituzione

Aggiungere un terzo comma:

"La Città metropolitana e il Comune quando ritengano che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o della Regione ledano le competenze costituzionalmente attribuite alle Città metropolitane, ai Comuni, alle loro forme associative e agli enti di area vasta, possono promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge, secondo modalità stabilite dalla legge."

Aggiungere il seguente articolo

Modifiche all'art. 134 della Costituzione

Sostituire le parole "e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni" con le parole "tra lo Stato, le Regioni e le Città metropolitane"