

A.S. 1429 - A

## La Riforma Costituzionale

### RELAZIONE IN AULA DELLA PRESIDENTE DELLA 1° COMMISSIONE

SEN. ANNA FINOCCHIARO

[FINOCCHIARO](#), *relatrice*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge di riforma della Seconda Parte della Costituzione approda oggi all'Aula del Senato in un testo profondamente e - a mio avviso - proficuamente inciso dell'esame svolto in Commissione.

Dopo un dibattito molto approfondito, che si è giovato anche degli spunti tecnici e dottrinari dell'indagine conoscitiva che lo ha preceduto, si è giunti a un testo che, pur restando del tutto aderente ai capisaldi costitutivi della riforma, deve ritenersi significativamente arricchito e precisato nel suo impianto complessivo.

La Commissione ha lavorato, in particolare, secondo tre direttrici di intervento, ciascuna delle quali orientata a rafforzare, meglio precisandoli, altrettanto obiettivi fondamentali della riforma.

La prima è il ridisegno della natura e delle funzioni del Senato, nel quadro di una riforma che, mentre pone la seconda Camera al di fuori del circuito fiduciario Governo-Parlamento, al contempo la colloca al centro dell'ordinamento costituzionale nazionale e sovranazionale, in posizione di raccordo tra gli organi istituzionali dell'Unione europea, dello Stato e degli enti territoriali e tra il legislatore statale e quello comunitario. In quanto Camera espressamente votata al concorso, alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione, il Senato si candida a diventare - con una formula assolutamente innovativa su scala continentale - anche la sede peculiare di esercizio di quelle nuove e più ampie prerogative di partecipazione alla decisione comunitaria che il Trattato di Lisbona riconosce a "ciascuno dei Parlamenti nazionali o a ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti". Non sfuggirà a nessuno che questo assetto può costituire un potente fattore di integrazione europea per il nostro Paese.

Il secondo fronte sul quale si è misurata la Commissione è il superamento del bicameralismo paritario secondo un modello di costituzionalismo che incorpori, adeguandolo, anche il sistema delle garanzie previste da Costituente nel 1948. Lo sforzo, in questo caso, è stato quello di riguardare all'impianto costituzionale complessivo risultante dalla riforma, avendo riguardo ad un'attenta ricalibrazione di tutte le disposizioni e gli istituti posti a garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Infine, l'esame della Commissione si è concentrato sul terzo aspetto qualificante della riforma: la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e il riassetto del sistema delle autonomie territoriali, sotto i profili del riparto di competenze legislative e dei rispettivi margini di autonomia finanziaria. In questo caso, lo sforzo è stato quello di coniugare, anche con gli impegni che il nostro Paese ha assunto in sede sovranazionale, la valorizzazione delle autonomie territoriali con le esigenze di governo unitario della finanza pubblica.

Ne è risultato, in definitiva, un testo che, pur mantenendo inalterati i suoi connotati costitutivi di partenza, si è configurato, dopo il suo primo vaglio parlamentare in Commissione, come un punto di

approdo, già molto solido e avanzato, a beneficio della celerità e dell'efficacia del processo di riforma costituzionale che in questa sede si è avviato.

Darò conto di seguito, naturalmente in forma schematica, ma spero anche puntuale, dei contenuti di merito del testo.

Uno degli aspetti qualificanti della riforma è costituito dal superamento del bicameralismo paritario, mediante la definizione di un nuovo sistema bicamerale differenziato, che vede la Camera titolare in via esclusiva del rapporto fiduciario con il Governo e il Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. A questo fine si è modificato l'articolo 55 della Costituzione, introducendo *ex novo* un'elencazione delle funzioni di ciascuna delle due Camere, come differenziate in relazione al nuovo assetto bicamerale, ed un'enunciazione circa la natura della rispettiva rappresentanza. Se alla Camera è mantenuta la rappresentanza della Nazione, in quanto connessa alla natura politica del suo mandato, al Senato è riservata la rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Quanto alle funzioni, sono espressamente attribuite alla Camera non solo la funzione legislativa, ma anche quella di indirizzo politico e controllo sull'operato del Governo, secondo una formula innovativa rispetto alla Costituzione vigente, che ad oggi menziona solo "l'indirizzo politico" nell'articolo 95, con riferimento alle funzioni e prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri.

Rispetto alla proposta di legge originaria, il testo approvato in Commissione ripristina la denominazione di «Senato della Repubblica» - in luogo di «Senato delle Autonomie» - e modifica, integrandole, le funzioni ad esso attribuite.

In aggiunta alla funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Città metropolitane e Comuni), alla partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea e alla funzione di verifica dell'attuazione delle leggi - già prevista nel testo originario - il testo della Commissione attribuisce al Senato anche le funzioni di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in generale, di controllo delle politiche pubbliche, a rafforzamento delle prerogative di garanzia e di sindacato sull'operato del Governo riconosciute alla seconda Camera. In questa chiave, è riconosciuta al Senato un'ulteriore e peculiare prerogativa di controllo, nella forma del concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Con riguardo alla composizione e all'elezione del Senato, l'esame svolto in Commissione ha condotto ad una significativa modifica dell'impianto originario, a partire dal numero dei componenti del Senato che è stato ulteriormente ridotto. Il numero complessivo dei senatori è dunque fissato in 100, dei quali 74 sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i loro componenti, 21 sono eletti dai medesimi Consigli regionali tra i sindaci dei Comuni della Regione nella misura di uno per ciascuno; e infine cinque senatori (in luogo dei 21 originariamente previsti), possono essere nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Questi ultimi durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente rinominati. Con una norma approvata in Commissione nell'ambito delle disposizioni finali, si è inoltre specificato che essi non possono eccedere in ogni caso il numero complessivo di cinque, tenuto conto dei senatori di diritto e a vita e della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

La stessa norma cristallizza in Costituzione anche il sistema generale di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, prevedendo che i seggi siano attribuiti con il metodo proporzionale.

Tali criteri sono a loro volta individuati, ai fini della prima applicazione della nuova disciplina, nell'ambito delle disposizioni finali del disegno di legge costituzionale, così da rendere immediatamente operante il meccanismo elettorale, senza la necessità di atti legislativi successivi.

Quanto all'individuazione delle modalità di svolgimento del procedimento elettorale, essa è rimessa ad una legge approvata da entrambe le Camere, che disciplina altresì le modalità di sostituzione dei senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o territoriale.

Infine, si prevede che la ripartizione dei seggi tra le Regioni venga effettuata in proporzione alla loro popolazione, come risultante dall'ultimo censimento, posto che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due.

Su proposta emendativa dei relatori, la Commissione ha introdotto *ex novo* una disposizione in materia di incompatibilità dei senatori che accedono alle cariche negli organi del Senato. Con una novella all'articolo 63 della Costituzione, si è rimessa al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato possono essere limitati in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali. L'intento è quello di evitare che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.

Sempre su proposta dei relatori è stata introdotta in Commissione la previsione che rimette al Regolamento della Camera dei deputati la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari. Viene pertanto assicurata copertura costituzionale ai principi regolamentari che, a vario titolo, si qualificano come "statuto delle opposizioni".

Un'altra innovazione introdotta in Commissione riguarda i doveri di partecipazione dei parlamentari alle sedute dell'Assemblea ed ai lavori delle Commissioni. Anche in questo caso, il vincolo costituzionale è orientato, in primo luogo, a rafforzare le prescrizioni dei Regolamenti parlamentari in funzione di una più forte e diretta responsabilizzazione del singolo parlamentare rispetto ai suoi doveri istituzionali.

Con riferimento alla verifica dei poteri dei componenti del Senato, l'esame in Commissione ha condotto al ripristino della funzione giurisdizionale del Senato in materia di titoli di ammissione e di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, in luogo della mera «verifica» prevista dal testo del Governo.

L'articolo 66 costituisce il fondamento dell'attuale autodichia in materia di verifica dei poteri, cioè dell'attribuzione alle Camere della loro competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale. La sottrazione al Senato di tale competenza costituirebbe pertanto la negazione di una delle forme in cui si esprime l'autodichia delle Camere, in quanto organi oggi rientranti - come ricorda la Corte costituzionale - tra quelli «direttamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità».

Con lo stesso spirito, la Commissione ha disposto anche il ripristino dell'articolo 68 della Costituzione nel testo ad oggi vigente, con riconoscimento ai senatori del medesimo regime di immunità già previsto per i deputati.

A questo proposito, la decisione della Commissione non ha avuto alcuna connotazione di merito rispetto alla congruità e all'adeguatezza del perimetro delle immunità parlamentari applicabili rispettivamente ai senatori e ai deputati, ma si è unicamente concentrata sulla coerenza sistemica di

una differenziazione, quale era quella del testo del Governo, che non apparirebbe e non appare adeguatamente giustificata.

Pertanto potrebbe rendersi necessario un supplemento di riflessione con riguardo ai contenuti e al perimetro dell'immunità per i componenti di ciascuna Camera.

In quanto del tutto coerente con la nuova configurazione e composizione del Senato, resta invece inalterata la differenziazione tra i componenti delle due Camere, già prevista dal disegno di legge governativo, in materia di indennità parlamentari: la loro corresponsione è limitata ai membri della Camera dei deputati.

Quanto al procedimento legislativo, la lettura in Commissione ha condotto ad alcune puntuali, ma significative modifiche rispetto all'impianto originario con riferimento agli articoli 70 e 72.

In primo luogo si è ampliato il novero delle leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali, già previste nel testo del Governo, si sono aggiunte le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare; le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; le leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e le leggi recanti disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (di attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera *p*)), della Costituzione; la legge recante i principi fondamentali della legislazione elettorale delle Regioni (articolo 122 della Costituzione); e infine tutte le leggi per le quali è prevista in Costituzione una riserva di approvazione da parte di entrambe le Camere.

Alla luce di questo ampliamento, la Commissione ha quindi disposto una ricalibratura anche del perimetro delle materie per le quali il testo della riforma prevede una procedura di approvazione rafforzata - nei termini di una votazione finale a maggioranza assoluta - nel caso in cui la Camera non si conformi alle eventuali proposte di modifica del Senato.

Nel testo approvato dalla Commissione risultano pertanto soggetti al procedimento rafforzato i disegni di legge riguardanti le seguenti materie: ordinamento di Roma Capitale; governo del territorio e protezione civile; esercizio da parte dello Stato della clausola di supremazia; delega di potestà regolamentare alle Regioni; accordi tra Regioni e Stati esteri; coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali, rapporti finanziari con gli enti territoriali; esercizio del potere sostitutivo del Governo, distacco di Comuni dalle Regioni.

Quanto ai disegni di legge di bilancio, è rimasta inalterata la disposizione del testo originario che ne prevede l'esame del Senato entro quindici giorni dall'approvazione della Camera, senza necessità di attivare il richiamo attraverso il prescritto numero di senatori.

In tal caso, la Camera può non conformarsi alle proposte di modifica del Senato, riapprovando il testo a maggioranza assoluta, ma solo a condizione che il Senato abbia a sua volta deliberato tali proposte a maggioranza assoluta. Nel corso dell'esame potrà valutarsi con maggiore puntualità il profilo della natura schiettamente politica dei disegni di legge di bilancio, e la loro riconducibilità piena alla responsabilità politica del Governo e della sua maggioranza.

Con riferimento alla procedura di esame parlamentare, le modifiche apportate dalla Commissione si sono concentrate sulla cosiddetta procedura di esame prioritario - introdotta *ex novo* dalla riforma - secondo cui il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge

sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione finale entro 60 giorni dalla richiesta. La Commissione, in primo luogo, ha previsto che tali disegni di legge vengano indicati dal Governo come «essenziali per l'attuazione del programma di Governo». Ma soprattutto ha introdotto una riserva di procedura normale per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, in materia di delegazione legislativa e di conversione dei decreti-legge, nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi. Per tali leggi è pertanto precluso l'accesso alla procedura di esame prioritario. A questo proposito, richiamo le osservazioni che ho fatto precedentemente in merito alla natura schiettamente politica dei disegni di legge di bilancio.

Su emendamento dei relatori è stata inoltre introdotta una modifica alle disposizioni, di cui all'articolo 71, in materia di iniziativa legislativa popolare, orientate a rivitalizzare e rafforzare uno strumento di democrazia diretta che, pur previsto nel 1948, non ha trovato sufficiente valorizzazione. A questo fine, se da una parte si è innalzato fino a 250.000 il numero delle sottoscrizioni richieste per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, è stata per altro verso introdotta, una disposizione che vincola i Regolamenti parlamentari a prevedere per questi provvedimenti tempi certi di esame e di votazione finale.

Con la stessa finalità di rafforzamento e valorizzazione degli strumenti costituzionali di democrazia diretta, la Commissione ha introdotto *ex novo* nel testo anche una riforma dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di *referendum* popolare abrogativo.

La principale innovazione è relativa al *quorum* ai fini della validità della consultazione referendaria, il quale è stato abbassato e reso «mobile», nel senso che viene agganciato alla partecipazione alle ultime elezioni della Camera, ossia al numero dei votanti nel corso dell'ultima elezione della stessa. In particolare, secondo la nuova disposizione, la proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati e se viene raggiunta la maggioranza dei voti espressi validamente.

A fronte dell'abbassamento del *quorum* è, per altro verso, innalzato fino ad 800.000 il numero delle sottoscrizioni richieste per la proposta di *referendum*, per la cui raccolta tuttavia si raddoppia il termine sino a sei mesi. Infine, per evitare che una così ampia mobilitazione popolare su quesiti che risultino eventualmente inammissibili si è previsto il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale effettuato entro tre mesi dall'inizio della raccolta, quando la richiesta referendaria sia sottoscritta da almeno 400.000 cittadini.

Un'altra innovazione qualificante introdotta in sede di esame in Commissione è la possibilità di sottoporre i disegni di legge in materia di elezione delle Camere ad un giudizio preventivo di legittimità da parte della Corte costituzionale. L'obiettivo della norma è evidentemente quello di scongiurare l'evenienza - verificatasi con la riforma elettorale del 2005 - del ripetuto esercizio della funzione elettorale sulla base di una disciplina gravata da profili di illegittimità costituzionale, altrimenti sanzionabili solo *ex post* in via incidentale, con quello che ne consegue in termini di pretesa perdita di autorevolezza della Camera eletta con un sistema illegittimo.

A questo fine, il testo proposto dalla Commissione dispone che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera e del Senato possano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte, su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera e che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non possa essere promulgata.

La riforma interviene anche sull'articolo 77 in materia di decretazione d'urgenza, con l'obiettivo di dare rilievo di norma costituzionale non solo ai vincoli posti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, ma anche ai principi ormai cristallizzati della giurisprudenza costituzionale.

A questo fine, si prevede che i decreti-legge non possano disciplinare le materie costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, né possano reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi, ripristinare l'efficacia di norme che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime per vizi non attinenti al procedimento. Si dispone, inoltre, che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

La Commissione ha introdotto nel testo due modifiche significative. La prima riguarda il rinvio presidenziale delle leggi di conversione, di cui all'articolo 74 della Costituzione. Si prevede che il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, possa chiedere alle Camere una nuova deliberazione anche limitata a specifiche disposizioni e che, quando la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto, il termine per la conversione in legge venga differito di ulteriori trenta giorni.

In tal modo, si rende il potere presidenziale di rinvio azionabile in modo mirato e selettivo, evitando che ne risulti condizionato dalla complessità ed eterogeneità dei disegni di legge approvati dal Parlamento oppure dalle esigenze di conversione dei decreti-legge nei termini stabiliti.

L'altra modifica, introdotta dalla Commissione, riguarda l'ammissibilità delle proposte emendative in sede di conversione dei decreti-legge. Si è previsto, in particolare, che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto, dunque non omogenee.

Quanto alle prerogative delle Camere, complessivamente ricalibrate nel testo in relazione al nuovo assetto bicamerale, una delle modifiche introdotte dalla Commissione ha riguardato il potere d'inchiesta parlamentare, che la proposta iniziale riservava solo alla Camera dei deputati.

La Commissione ha ritenuto di ripristinare in capo al Senato la prerogativa d'inchiesta, sia pure limitandola alle materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, così ancora rafforzando il profilo di organo di controllo e garanzia delineato per la seconda Camera.

Le esigenze di garanzia e di complessivo riequilibrio del sistema istituzionale hanno ispirato anche le modifiche apportate dalla Commissione in materia di elezione del Presidente della Repubblica e di esercizio della sua funzione di scioglimento del Parlamento.

Con riguardo alla elezione, si sono innalzati i *quorum* previsti dall'articolo 83 per i primi otto scrutini, prevedendo che soltanto a partire dal nono scrutinio - e non più dal terzo - sia sufficiente la maggioranza assoluta. Il *quorum* dei due terzi, che oggi è applicabile ai primi tre scrutini, rimane operante per i primi quattro scrutini, mentre per gli scrutini compresi tra il quinto e l'ottavo è disposta la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea.

Quanto alle funzioni del Presidente della Repubblica, in correlazione al nuovo assetto delle Camere, il testo prevede che, in caso di suo impedimento temporaneo ad adempierle, sia il Presidente della Camera; mentre in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni sia il Presidente del Senato ad indire l'elezione del nuovo Presidente e a convocare e a presiedere a tal fine il Parlamento in seduta comune.

Adesso illustrerò schematicamente i contenuti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, su cui il senatore Calderoli - sul cui eroismo non devo diffondermi date le evidenti condizioni in cui assolve il suo ruolo di relatore - svolgerà la sua relazione (e, immagino, non solo su quella parte).

La composizione e le funzioni del nuovo Senato sono strettamente connesse al nuovo riparto di potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni, secondo una logica che induce all'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa del Parlamento.

Infatti, la riforma del Titolo V è strutturata nel disegno di legge in modo complementare con quella del bicameralismo, essendo diretta a rendere più efficienti i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali e più funzionali i criteri di riparto delle competenze legislative e regolamentari.

Il presupposto fondamentale da cui parte la riforma del Titolo V è l'integrazione delle autonomie territoriali nelle politiche legislative, resa possibile dalla nuova composizione del Senato, dalla riconfigurazione del suo ruolo e, in particolare, dalla nuova disciplina costituzionale del procedimento legislativo che riconosce al Senato la possibilità di incidere sui disegni di legge approvati dalla Camera in forma rafforzata quando questi attengano agli ambiti di più stretto interesse per gli enti territoriali.

Uno dei capisaldi dell'intervento di riassetto dei livelli territoriali di governo disposto dalla nuova riforma del Titolo V è costituito dall'eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica. È così finalmente condotta a compimento l'abolizione delle Province quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni fondamentali loro proprie.

Con riferimento all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia nell'ambito delle materie di competenza statale (oggi disciplinata dall'articolo 116 della Costituzione), il lavoro della Commissione ha modificato profondamente l'impostazione iniziale del Governo che disponeva l'integrale soppressione di quella disciplina e la sua sostituzione con un meccanismo di delega legislativa funzionante come un mero strumento di flessibilità del rapporto di competenze fra lo Stato e le Regioni.

La Commissione, invece, ha ritenuto fondamentale preservare l'attuale previsione di forme anche importanti di regionalismo differenziato, ripristinando - con le opportune integrazioni - il terzo comma dell'articolo 116.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 116, terzo comma, consente di attribuire alle Regioni - escluse quelle ad autonomia speciale - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riferimento ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato, quali: l'organizzazione della giustizia di pace; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; la tutela dei beni culturali e paesaggistici, le disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo e ordinamento sportivo.

Questa attribuzione, come nel testo oggi vigente, è effettuata con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, ma, secondo quanto stabilito dalla Commissione, è limitata alle Regioni che presentino condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese nell'ambito del proprio bilancio. Infine, si prevede che la legge che attribuisce queste ulteriori forme di autonomia venga approvata da entrambe le Camere, sulla scorta di un'apposita intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Il disegno di legge prevede poi un'ampia revisione e razionalizzazione delle competenze legislative orientata a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001 e che hanno avuto rilevanti ricadute sia sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, sia sotto il profilo dell'enorme contenzioso di natura costituzionale in cui sono sfociati, sia su quello della competitività del sistema Paese.

Dunque, in Commissione si è tentato di superare - penso che il tentativo sia stato premiato da successo - la rigidità e le ambiguità dell'attuale assetto, caratterizzato dalla centralità delle materie di legislazione concorrente, con un riparto che renda più flessibile l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e più netti e garantiti gli ambiti entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale.

La principale innovazione è costituita dall'eliminazione della competenza legislativa concorrente e dal conseguente riassetto delle materie di competenza esclusiva, rispettivamente statale e regionale.

Infine, anche la «clausola di supremazia» che si pone a chiusura del sistema è stata a nostro avviso migliorata nel testo proposto dalla Commissione. In base ad essa la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, può intervenire in particolari casi su materie che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato e il testo approvato pone quale requisito del suo esercizio, accanto alla «tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica», anche «la tutela dell'interesse nazionale».

Lasciando poi al senatore Calderoli di illustrare in particolare questa parte della riforma, aggiungo che un'ulteriore innovazione è stata introdotta dalla Commissione che ha di fatto costituzionalizzato il riferimento ai cosiddetti costi e fabbisogni *standard*, già previsti dalla legge n. 42 del 2009, disponendo che il finanziamento delle funzioni pubbliche da parte di Regioni ed enti locali debba avvenire sulla base «di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». Tali indicatori, pertanto, costituiranno, per vincolo costituzionale, i parametri rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica di tutti gli enti territoriali.

Un'altra innovazione riguarda l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Ai fini dell'esercizio di tale potere, si è disposto l'obbligo dell'acquisizione del parere del Senato, che deve essere reso entro quindici giorni; inoltre, analogo obbligo di preventiva acquisizione del parere del Senato è disposto per l'adozione del decreto di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta.

Infine, la riforma dispone che, nell'ambito della legge statale recante i principi fondamentali per l'elezione degli organi regionali, venga stabilito un limite agli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionale e agli altri membri degli organi regionali, il cui importo non potrà superare quello degli emolumenti spettanti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

Signor Presidente e colleghi, non sfugge a nessuno di noi il rilievo e la portata modificativa di questa riforma, senza dubbio la più significativa dall'inizio della storia repubblicana per quanto riguarda il Parlamento. Ben oltre la semplice riduzione del numero dei parlamentari, essa attinge significativamente, e a mio avviso propriamente, il sistema del bicameralismo perfetto. Né ad alcuno di noi sfugge la responsabilità che stiamo assumendo nel ridefinire così profondamente l'assetto costituzionale.

Molte volte mi sono interrogata su quale fosse lo spirito giusto per affrontare quest'opera, che è quella di compiere il dovere di collocare coerentemente e pienamente nella tradizione costituzionale



repubblicana la riforma e, al contempo, di introdurre innovazione positiva, utile a ridare slancio all'agire dell'istituzione parlamentare. Partivamo dall'esigenza di puntare sull'efficacia e prontezza della decisione politica e sulla differenziazione dei compiti delle due Camere per adeguarli ai bisogni di un Paese molto cambiato: in ragione dell'appartenenza all'Unione, e del conseguente rilievo assunto, per l'ordinamento italiano, dalla normazione comunitaria nelle sue diverse fonti; per il ruolo, anche legislativo, politico e istituzionale assunto dalle Regioni; per il peso assunto dai Comuni. Coglievamo la necessità di rispondere alla domanda di strumenti di democrazia diretta, che sale così significativamente dal Paese, e anche alla positiva domanda di controllo e verifica dell'agire dei poteri, a cominciare da quello del Governo. Sapevamo di dover mantenere integro il sistema di garanzie che è proprio della nostra tradizione costituzionale, anche a fronte della concorrente necessità di assicurare all'Italia Governi stabili e duraturi.

Grande conforto mi è personalmente venuto della rilettura degli atti della Costituente. Vi ho trovato gli stessi affanni, talvolta gli stessi conflitti che hanno attraversato e attraversano la nostra discussione, identiche suggestioni e la consapevolezza di molti, che pure votarono affermativamente, che il sistema bicamerale perfetto fosse, nelle condizioni date, una «transazione». Adopero il termine non a caso; l'ho ritrovato in un intervento dell'onorevole Perassi che, citando Cattaneo, definisce appunto la legge «una transazione», laddove ciò significhi non tradimento della ragione di una delle parti, ma componimento di essa con le altre.

Alla fine del lavoro di Commissione e alla vigilia di quello d'Aula, rispondo come so alla domanda iniziale: quale sia lo spirito giusto per affrontare la riforma. Ora credo di conoscerlo perché ha vissuto nell'impegno con cui tutti i colleghi hanno lavorato (e sottolineo la parola «tutti»). È quello di sperimentare il «dovere costituzionale», di innovare quando ciò sia indispensabile per dare forza ed efficacia alle istituzioni e, quindi, al Paese; quello di non considerare il nuovo ciò che resta da un'opera di ritaglio dell'esistente, che quindi riduce, sminuisce, impoverisce, ma, al contrario, un'innovazione che precisa funzioni inedite e nuovi poteri, riconosce nuove garanzie, sovviene a malfunzionamenti, è attento a sempre ricercare un nuovo, avanzato, equilibrio del sistema.

In questo senso, il progetto di nuova fisionomia del Senato della Repubblica, il modello con cui superiamo il bicameralismo perfetto che oggi proponiamo all'Aula è frutto di un lavoro di arricchimento, precisazione e definizione del testo base. Un risultato che si coglie immediatamente leggendo il testo della Commissione; che è figlio - lo voglio dire - della forza e della responsabilità del parlamentarismo.

Infine, ringrazio sinceramente i colleghi che hanno lavorato così attivamente in questi mesi con il senatore Calderoli e con me. E ringrazio particolarmente il dottor Goracci e gli Uffici del Senato. *(Applausi)*. Senza il loro lavoro e la loro professionalità semplicemente non saremmo qui stamane. *(Applausi dai Gruppi PD, FI-PdL XVII, NCD, LN-Aut, Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE e Misto e della senatrice Mussini)*.