

A.S. 1429-A

---

## La Riforma costituzionale

*NOTA DI SINTESI SUL TESTO APPROVATO IN  
I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI*

## Introduzione

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 - presentato dal Governo presso il Senato in prima lettura l'8 aprile 2014 -, è stato oggetto di un approfondito esame da parte della Commissione affari costituzionali del Senato che si è giovata anche degli spunti tecnici e dottrinari dell'indagine conoscitiva che lo ha preceduto. Si è giunti, infine, all'approvazione di un testo che, pur restando del tutto aderente ai capisaldi costitutivi della riforma, ha subito una serie di modifiche di rilievo che saranno oggetto dell'esame dell'Aula.

Il disegno di legge come approvato dalla Commissione trasforma il Senato per quanto concerne:

- la modalità di elezione;
- la composizione numerica;
- la soppressione della relazione fiduciaria tra il Governo e il Senato;
- la partecipazione differenziata al procedimento legislativo, che permane paritaria solo per alcune tipologie di leggi e che diviene "proposta di modifiche" dei testi già approvati dalla Camera per la maggior parte delle materie.

Inoltre, il disegno di legge:

1. Conferisce poteri procedurali al Governo nel procedimento legislativo presso la Camera dei deputati, al fine di assicurare una certezza temporale della deliberazione finale.
2. Sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.
3. Riforma il titolo V della Costituzione, determinando:
  - la soppressione della legislazione concorrente tra Stato e Regioni;
  - l'attribuzione di alcune nuove materie alla legislazione esclusiva dello Stato, fermo restando che tutte le materie di non esclusiva competenza statale sono regionali;
  - la limitazione degli emolumenti ai membri degli organi regionali (e soppressione dei trasferimenti monetari ai gruppi nei Consigli regionali);
  - soppressione dei riferimenti nel testo costituzionale alle Province.

## La trasformazione del Senato e il superamento del bicameralismo paritario

L'articolo 1 del disegno di legge modifica l'**articolo 55 della Costituzione** e sancisce il principio della esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico, mentre al Senato è riservata la rappresentanza delle Istituzioni territoriali.

Il Senato - reso elettivo di secondo grado - non partecipa più, secondo il dispositivo del disegno di legge, alla rappresentanza della Nazione *ex* articolo 67 della Costituzione, il quale, nel testo attualmente vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione. La riscrittura dell'**articolo 67 della Costituzione**, operata dall'articolo 8 del disegno di legge, mantiene per i membri del Senato il solo divieto di mandato imperativo. Il Senato è escluso dalla

compartecipazione all'indirizzo politico e dalla relazione fiduciaria con il Governo. Solo la Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia al Governo. Il Governo neo-costituito si presenta alla sola Camera per avere la fiducia.

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.

Il Senato rappresenta le Istituzioni territoriali e viene collocato con il nuovo articolo 55 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.

Inoltre, alla partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea e alla funzione di verifica dell'attuazione delle leggi - già previste dal testo del Governo - il testo della Commissione attribuisce al Senato anche le funzioni di:

- valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- controllo e valutazione delle politiche pubbliche
- concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del governo.

### ***Composizione ed elezione del Senato***

L'esame svolto in Commissione ha condotto a una significativa modifica dell'impianto originario dell'articolo 2 del disegno di legge, a partire dal numero dei componenti del Senato che, nel nuovo **art. 57 della Costituzione** proposto all'esame dell'Aula, è stato ridotto di un ulteriore 30 per cento rispetto al numero, già più che dimezzato, previsto dal testo del Governo.

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 fra i loro componenti;
- 21 sono eletti dai medesimi Consigli regionali fra i Sindaci dei comuni della Regione, nella misura di uno per ciascuno;
- 5 possono essere nominati dal Presidente della Repubblica (in luogo dei 21 originariamente previsti dal testo del Governo) tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario; durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati (articolo 3 del ddl che modifica l'**articolo 59 della Costituzione**).

La ripartizione dei seggi tra le Regioni è effettuata in proporzione alla loro popolazione, come risultante dall'ultimo censimento, posto che nessuna Regione può avere un numero di Senatori inferiore a due.

La Commissione è intervenuta anche sul sistema generale di elezione dei Senatori da parte dei Consigli regionali, disponendo che i seggi siano attribuiti con il sistema proporzionale, sulla base dei criteri stabiliti con legge costituzionale. Quanto all'individuazione delle residue modalità

tecniche di svolgimento del procedimento elettorale, queste sono rimesse ad una legge ordinaria approvata da entrambe le Camere, che disciplina altresì le modalità di sostituzione dei Senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o territoriale.

### ***La durata della Camera dei deputati e del mandato dei Senatori***

L'articolo 4 del disegno di legge modifica l'**art. 60 della Costituzione**, che oggi disciplina la durata delle Camere. La modifica riferisce alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra, che sono attualmente disposizioni valide per entrambe le Camere.

La modifica è conseguente alla previsione, di cui all'articolo 57 della Costituzione come novellato dal disegno di legge in commento, che il Senato diventi organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti e che la durata del mandato dei senatori coincida con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

### ***Incompatibilità per le cariche negli organi del Senato***

Su proposta emendativa dei Relatori, la Commissione ha introdotto ex novo una disposizione all'articolo 5 del ddl in materia di incompatibilità dei Senatori che accedono alle cariche negli organi del Senato. Il nuovo secondo comma dell'**articolo 63 della Costituzione** rimette al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato possono essere limitate 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.

### ***Diritti delle minoranze e doveri di partecipazione dei Parlamentari***

Sempre su proposta dei Relatori sono state introdotte in Commissione con l'articolo 6 due modifiche all'**articolo 64 della Costituzione**: la prima 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". La seconda riguarda i doveri di partecipazione dei parlamentari alle sedute dell'Assemblea e a lavori della Commissione. 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.

### ***Verifica dei poteri, prerogative e indennità dei Parlamentari***

Con riferimento alla verifica dei poteri dei componenti del Senato, l'esame in Commissione ha condotto al ripristino con l'articolo 7 della funzione giurisdizionale del Senato, in luogo della mera "verifica" prevista dal testo del Governo in materia di titoli di ammissione e di cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità di cui all'**articolo 66 della Costituzione**. 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 previsto per i deputati.

Resta invece inalterata la differenziazione operata con l'articolo 9 del ddl tra i componenti delle due Camere, già prevista dal disegno di legge del Governo, in materia di indennità parlamentari: la corresponsione dell'indennità è limitata nel nuovo **articolo 69 della Costituzione** ai membri della Camera dei deputati.

### ***Il procedimento legislativo***

L'esame in Commissione ha condotto ad alcune puntuali, ma significative modifiche rispetto all'impianto originario. La proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo manteneva il procedimento legislativo bicamerale paritario solo per i disegni di legge costituzionali.

Il nuovo articolo 10 del ddl approvato dalla Commissione modifica l'intero **articolo 70 della Costituzione** ha ampliato il novero delle leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere. Alle *leggi di revisione delle Costituzione* e alle altre *leggi costituzionali*, già previste nel testo del Governo, si sono aggiunte:

1. le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum popolare*;
2. le leggi che autorizzano la *ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea* (si veda l'articolo 19 del ddl che modifica l'**articolo 80 della Costituzione**);
3. le leggi in materia di *ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*;
4. la legge recante i *principi fondamentali della legislazione elettorale delle Regioni*;
5. infine, *tutte le leggi per le quali è prevista in Costituzione una riserva di approvazione da parte di entrambe le Camere*.

Tutte le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati. Infatti, per tutti gli altri disegni di legge, il Senato è esclusivamente organo di seconda lettura, di "proposta" eventuale di modifiche. La trasmissione al Senato del disegno di legge ordinario è obbligatoria. Tuttavia l'esame di esso è subordinato alla richiesta di esame formulata, entro *dieci* giorni, *da un terzo* dei componenti del Senato. Qualora il Senato non richieda di esaminarla la legge può essere promulgata.

Intervenuta tale richiesta, il Senato "può disporre" di procedere all'esame. L'esame del disegno di legge si conclude con "proposta" di modificazioni da rendersi nel termine dei successivi *trenta giorni*. Lo spirare del termine di trenta giorni in assenza di approvazione della "proposta" di modificazioni, è da intendersi come implicita rinuncia del Senato ad avvalersi della sua facoltà propositiva, e comunque la legge può essere promulgata. Se resa, la "proposta" senatoriale impone un nuovo esame presso la *Camera dei deputati*, la quale *delibera in via definitiva entro venti giorni* dalla trasmissione.

Sommando i tempi così previsti, si ottiene un complessivo lasso di *sessanta* giorni quale tempo massimo di durata del procedimento legislativo ordinario, successivo alla prima approvazione della Camera dei deputati. Questi tempi sono riducibili alla metà, per i disegni di legge che il Governo abbia segnalato come prioritari presso la Camera dei deputati.

Dietro impulso del Governo, dunque, la richiesta di esame presso il Senato avanzata da un terzo dei componenti è formulabile entro un termine di cinque giorni; la "proposta" di modificazioni da parte del Senato è formulabile in quindici giorni; la successiva deliberazione ultima della Camera è esprimibile in dieci giorni.

La Commissione ha disposto un ampliamento delle materie per le quali il testo della riforma prevede una procedura di approvazione rafforzata (cioè la votazione finale della Camera dei deputati a maggioranza assoluta) nel caso in cui la Camera non si conformi alle eventuali proposte di modifica del Senato. Risultano pertanto soggette 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 dei poteri sostitutivi del Governo;
- distacco di Comuni dalla Regione.

Quanto ai disegni di legge di bilancio, è rimasta inalterata la disposizione del testo originario che ne prevede l'esame da parte del Senato, entro quindici giorni dall'approvazione della Camera, senza necessità di attivare il richiamo attraverso un prescritto numero di senatori. In tal caso, la Camera può non conformarsi alle proposte di modifica del Senato riapprovando il testo a maggioranza assoluta, solo a condizione che il Senato abbia a sua volta deliberato tali proposte a maggioranza assoluta.

Infine, l'ultimo comma del nuovo **articolo 70 della Costituzione** prevede che il Senato possa "formulare osservazioni su atti o documenti" all'esame della Camera dei deputati e svolgere attività conoscitive. La specificazione delle modalità di svolgimento di queste attività sono rimesse all'autonomia regolamentare del Senato.

### ***Leggi di iniziativa popolare***

Su emendamento dei Relatori è stata inoltre introdotto l'articolo 11 del ddl costituzionale che modifica l'**articolo 71 della Costituzione** in materia di iniziativa legislativa popolare. Si è innalzato fino a 250mila il numero (attualmente di 50mila) delle sottoscrizioni richieste per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare e si è introdotta una disposizione che vincola i regolamenti parlamentari a prevedere, per questi provvedimenti, tempi certi di esame e votazione finale.

### ***Disegni di legge prioritari del Governo e il voto bloccato***

L'articolo 12 del disegno di legge mira a rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo (non bicamerale paritario), con una procedura di esame prioritario - introdotta *ex novo* dalla riforma con una modifica dell'**articolo 72 della Costituzione** - che permette al Governo di esercitare una serie di poteri che incidono con grande efficacia sui i tempi sulle modalità di esame dei disegno di legge. Sui ddl che giudica prioritari il Governo può chiedere:

- l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno della Camera dei deputati;
- l'esame e il voto finale entro un termine determinato (sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione, o termine inferiore determinato in base al regolamento, "tenuto conto della complessità della materia");
- il voto parlamentare 'bloccato' una volta decorsi tali termini, senza il voto di tutti gli emendamenti agli articoli. Su tali ddl prioritari, infatti, dietro richiesta del Governo, la votazione si fa 'secca', articolo per articolo, e votazione finale.

In tali casi i tempi procedurali per la partecipazione del Senato al procedimento legislativo e per la successiva deliberazione definitiva della Camera dei deputati, si riducono della metà.

La Commissione è intervenuta su questo tema con la nuova formulazione dell'articolo 12 per la quale i disegni di legge prioritari devono essere qualificati dal Governo come "essenziali per l'attuazione del programma di governo". Inoltre la Commissione ha spostato l'attuale quarto comma dell'articolo 72, concernente la riserva di procedura ordinaria alla fine dell'articolo, subito dopo il comma relativo ai ddl prioritari. In questo modo si è escluso l'accesso alla procedura di esame prioritario per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa e di conversione dei decreti-leggi, nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi.

### ***Giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali***

Un'altra innovazione qualificante introdotta in sede di esame in Commissione è costituita dall'introduzione all'articolo 13 del disegno di legge della possibilità di sottoporre i disegni di legge in materia di elezione delle Camere ad un giudizio preventivo di legittimità da parte della Corte Costituzionale. Il particolare, si dispone la modica degli **articoli 71 e 134 della Costituzione** prevedendo 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 costituzionale 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.

### ***Potere di rinvio del Presidente della Repubblica***

L'articolo 14 del disegno di legge di revisione costituzionale prevede che il *rinvio* da parte del Presidente della Repubblica di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, determini il differimento (di trenta giorni) del termine costituzionalmente previsto per la conversione. Il nuovo

**articolo 74 della Costituzione** è stato poi stato oggetto di una modifica in Commissione che ha specificato, sia nel primo comma dell'articolo 74 che in quello che diventa il terzo comma, che il rinvio può aversi anche limitatamente a specifiche disposizioni della legge sottoposta al Capo dello Stato.

### ***Referendum popolare abrogativo***

La Commissione ha introdotto ex novo nell'articolo 15 del ddl anche una riforma del referendum popolare abrogativo di cui all'**articolo 75 della Costituzione**.

La principale innovazione è relativa al quorum ai fini della validità della consultazione referendaria, abbassato e reso "mobile" agganciandolo alla partecipazione all'ultima elezione della Camera. 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 è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Si è innalzato fino ad 800mila il numero delle sottoscrizioni richieste per la proposta di *referendum*, per la cui raccolta è tuttavia raddoppiato il tempo a disposizione dei proponenti, portato a 6 mesi.

Infine, per evitare di sollecitare una così ampia mobilitazione popolare su quesiti che risultino eventualmente inammissibili, si è disposto, tra le disposizioni finali (precisamente al comma 6 dell'articolo 39 del ddl in esame) che il vaglio di ammissibilità della Corte Costituzionale venga effettuato, entro tre mesi dall'inizio della raccolta, sulle richieste di *referendum* sottoscritte da almeno 400mila cittadini.

### ***Decretazione d'urgenza e conversione in legge***

La riforma interviene anche sulla decretazione d'urgenza, con l'obiettivo di dare rilievo costituzionale ai vincoli oggi fissati dalle leggi ordinarie e ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Sono in tal modo costituzionalizzate nel nuovo **articolo 77 della Costituzione** le previsioni recate dalla legge n. 400 del 1988.

A questo fine nell'articolo 16 del disegno di legge, si prevede che i decreti-legge non possano:

- disciplinare le materie costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi;
- 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 che il decreto-legge debba recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Per i disegni di legge di conversione, si ha una diversa modulazione dei tempi di esame presso il Senato: il termine di trenta giorni per disporre l'esame del disegno di legge di conversione in Senato decorre non già dalla trasmissione del testo dalla Camera dei deputati bensì dalla presentazione del testo alla Camera dei deputati. Decorre



invece dalla trasmissione del testo dalla Camera dei deputati il successivo termine di dieci giorni, per la deliberazione eventuale di proposte di modificazione.

Quanto alla procedura di conversione dei decreti-legge la Commissione ha introdotto nel testo una significativa modifica, che riguarda l'ammissibilità delle proposte emendative in sede di conversione dei decreti-legge. Si è previsto, in particolare, che nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione dei decreti-legge non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

***Deliberazione dello stato di guerra e delle leggi di amnistia e di indulto da parte della sola Camera dei deputati. Le leggi che autorizzano ratifica dei trattati internazionali.***

Gli articoli 17 e 18 modificano rispettivamente l'**articolo 78 della Costituzione**, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra, e l'**articolo 79 della Costituzione** sulla legge di amnistia ed indulto. La nuova formulazione dei due articoli proposta nel ddl, riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere. Analogamente l'articolo 19 del ddl modifica l'**articolo 80 della Costituzione**, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza sulle leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Con una modifica approvata dalla Commissione è stata inserita nell'art. 80 la previsione che, nel caso di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, il Senato della Repubblica sia titolare di una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge di autorizzazione.

### ***Inchieste parlamentari***

Un'ulteriore modifica introdotta dalla Commissione ha riguardato nell'articolo 20 del ddl il potere d'inchiesta parlamentare, che la proposta iniziale del Governo riservava esclusivamente alla Camera dei deputati. La Commissione ha ripristinato in capo al Senato nel nuovo **articolo 82 della Costituzione** il potere d'inchiesta, sia pur limitandolo alle materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

### ***Elezioni e funzioni del Presidente della Repubblica***

Le esigenze di garanzia e di complessivo riequilibrio del sistema istituzionale, per come configurato dalla riforma, hanno ispirato anche le modifiche apportate dalla Commissione in materia di elezione del Presidente della Repubblica e di esercizio della sua funzione di scioglimento delle Camere di cui agli articoli 21, 22 e 23 del ddl di revisione costituzionale. Con riguardo all'elezione, si sono innalzati i quorum previsti dall'**articolo 83 della Costituzione**, 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 - oggi 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 approvato prevede nei nuovi **articoli 85 ed 86 della Costituzione** che, in caso di suo impedimento temporaneo ad adempierle, esse vengano svolte dal Presidente della Camera. Mentre

in caso di suo impedimento permanente, morte o dimissioni, è il Presidente del Senato ad indire l'elezione del nuovo Presidente e a convocare e presiedere, a tal fine, il Parlamento in seduta comune.

### ***La soppressione della relazione fiduciaria tra il Governo e il Senato e alcune sue conseguenze***

Uno degli aspetti centrali della riforma è l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario con l'esecutivo. L'articolo 25 modifica l'**articolo 94 della Costituzione**, che disciplina la fiducia delle Camere al Governo, riferendolo alla sola Camera dei deputati. In connessione con questa esclusione dal circuito fiduciario l'articolo 24 del ddl modifica dell'**articolo 88 della Costituzione**, che riferisce il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati e la fase di consultazione solo al relativo Presidente. Il Senato, peraltro, in seguito alla modifica degli articoli 57 e 60 della Costituzione, viene trasformato in un organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda del rinnovo dei Consigli regionali dai quali sono eletti i senatori e del fatto che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. Sempre in relazione alla modifica dell'articolo 94 va letta la modifica - contenuta nell'articolo 26 del ddl - dell'**articolo 96 della Costituzione** che prevede, nella nuova formulazione, l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della competenza ad autorizzare - secondo le norme stabilite con legge costituzionale - la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

### ***Abolizione del CNEL***

L'articolo 27 sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), organo di consulenza delle Camere e del Governo, istituito in base all'**articolo 99 della Costituzione** che viene invece abrogato dal ddl di riforma.

### **Riforma del titolo V della Costituzione**

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

La riforma del titolo V è, infatti, strutturata nel disegno di legge in modo complementare con quella del bicameralismo. Essa ha lo scopo 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 muove 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 proporre modifiche su tutti i disegni di legge approvati dalla Camera, e di incidere in forma rafforzata quando questi attengono agli ambiti di più stretto interesse per gli enti territoriali.

### ***Abolizione delle Province***

L'articolo 28 del disegno di legge costituisce uno dei pilastri dell'intervento di riassetto dei livelli territoriali di governo disposto dalla nuova riforma del titolo V, poiché dispone l'eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica, secondo quanto stabilito dall'**articolo 114 della Costituzione**. E' così condotta a compimento l'abolizione delle Province quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni fondamentali loro proprie.

### ***Regionalismo differenziato***

Con riferimento all'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia nell'ambito delle materie di competenza statale - oggi disciplinata all'**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 mero strumento di flessibilità del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni.

La Commissione ha, invece, ritenuto fondamentale preservare con l'articolo 29 del disegno di legge l'attuale previsione di forme anche importanti di regionalismo differenziato, ripristinando - con le opportune integrazioni - il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione.

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 e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; l'ordinamento sportivo.

L'attribuzione è effettuata, come nel testo oggi vigente, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, ma è limitata - secondo quanto stabilito dalla Commissione - 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 base di apposita intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

### ***Riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni***

Il disegno di legge prevede all'articolo 30 del disegno di legge un'ampia revisione 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, spesso sfociati in contenziosi di natura costituzionale. La principale innovazione è costituita dall'eliminazione della competenza legislativa concorrente e dal conseguente riassetto delle materie di competenza esclusiva, rispettivamente, statale e regionale. Il testo dell'**articolo 117 della Costituzione**, come risultante dall'esame svolto in Commissione, si caratterizza per i seguenti profili.

In primo luogo, sono ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato alcune materie attualmente attribuite alla legislazione concorrente, ma inerenti ad interessi di rilevanza nazionale quali, ad esempio: "grandi reti di trasporto e navigazione"; ordinamento della comunicazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

In secondo luogo, viene precisato l'elenco delle materie di esclusiva competenza statale anche attraverso nuove formulazioni e caratterizzazioni. Si pensi all'estensione della potestà legislativa esclusiva dello Stato alle materie relative ai "mercati assicurativi", alla "tutela dei beni culturali e paesaggistici", all'"ordinamento sportivo", nonché in materia di "ordinamento delle professioni" e non più, come era nel testo base, delle sole professioni intellettuali. A questo si aggiunga una diversa definizione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento di comuni e città metropolitane", anche in considerazione della competenza legislativa paritaria che il nuovo articolo 70 Cost. riconosce al Senato su tale materia. Sono inoltre assegnate alla competenza esclusiva statale, in ragione del loro carattere finalistico, le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in quanto "tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale".

Per alcune importanti materie viene attribuita alla potestà legislativa dello Stato la definizione delle "disposizioni generali e comuni", che vengono così a sostituire la categoria delle "norme generali" contenuta nel testo iniziale del Governo. E' questo il caso delle disposizioni in materia di:

tutela della salute, sicurezza alimentare, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, ambiente e ecosistema, attività culturali e turismo, governo del territorio e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Coerentemente con questa impostazione, la Commissione ha realizzato un'opera di specificazione degli ambiti di competenza legislativa delle Regioni aggiungendo - fatta salva la competenza residuale delle Regioni "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato" - l'esplicita attribuzione alle Regioni della competenza sulle seguenti materie: programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, promozione dello sviluppo economico locale; promozione del diritto allo studio, anche universitario; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

### ***Clausola di supremazia***

Infine, anche la «clausola di supremazia» che si pone a chiusura del sistema, è stata modificata nel testo proposto dalla Commissione del nuovo **articolo 117 della Costituzione**.

In base ad essa la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume dunque la responsabilità, può intervenire in particolari casi su materie che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Il testo approvato pone ora quale requisito del suo esercizio, accanto alla "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica", "la tutela dell'interesse nazionale".

### ***Poteri regolamentari***

In coerenza con i nuovi criteri di riparto delle competenze legislative, viene affermato nell'**articolo 117 della Costituzione** il principio della tendenziale simmetria tra potestà regolamentare e competenze legislative dello Stato e delle regioni, fatta salva la possibilità di delega alle regioni della potestà regolamentare in materie di esclusiva competenza statale. Si intende con ciò porre rimedio ai problemi applicativi posti dall'attuale asimmetria tra potestà legislativa riconosciuta allo Stato nelle materie concorrenti e potestà regolamentare spettante alle regioni nelle medesime materie.

### ***Semplificazione, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa***

La riforma introduce all'articolo 31 una previsione di carattere generale in tema di funzioni amministrative. Tali funzioni secondo il nuovo testo dell'**articolo 118 della Costituzione** devono essere esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

### ***Rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali***

L'articolo 32 della riforma dispone alcune circoscritte, ma rilevanti innovazioni in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti di governo territoriali, in linea con la prevista riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», oggi di competenza concorrente. L'**articolo 119 della Costituzione** è modificato al fine di rafforzare il principio della corrispondenza tra le risorse spettanti agli enti territoriali e le funzioni pubbliche loro attribuite. In particolare, si prevede che l'insieme delle risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale - dunque tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale - debba «assicurare» il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai comuni, alle città metropolitane e alle regioni.

A questo proposito, la Commissione 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 costituiranno pertanto, per vincolo costituzionale, i parametri rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica di tutti gli enti territoriali.

### ***Prerogative del Senato in materia di esercizio dei poteri sostitutivi e scioglimento dei consigli regionali***

Un'altra innovazione introdotta con l'articolo 33 del ddl dalla Commissione riguarda l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'**articolo 120, secondo comma, della Costituzione**, cioè del potere di sostituzione azionabile dal Governo nei confronti degli organi degli enti territoriali in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali. Ai fini dell'esercizio di tale potere, è disposto l'obbligo di acquisizione del parere del Senato, che deve essere reso entro 15 giorni dalla richiesta.

Analogo obbligo di preventiva acquisizione del parere del Senato è disposto nel nuovo testo dell'**articolo 126 della Costituzione** come modificato dall'articolo 35 del ddl, per l'adozione del decreto di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del Presidente della giunta.

### ***Emolumenti dei componenti degli organi regionali***

Infine, la riforma dispone con l'articolo 34 che, nell'ambito della legge statale recante i principi fondamentali per l'elezione degli organi regionali, di cui all'**articolo 122, primo comma, della Costituzione**, 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.

### ***Disposizioni transitorie. Applicazione delle disposizioni contenute nella legge costituzionale.***

Gli articoli 38 e 39 contengono una serie di disposizioni transitorie e finali, su molteplici argomenti. Un primo gruppo di esse concerne la prima applicazione della legge ai fini della costituzione del nuovo Senato. I commi 1, 2 e 3, introdotti dalla Commissione riguardano le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli Regionali e dei consigli delle Province autonome. Queste norme transitorie operano in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge ordinaria - che deve essere approvata da entrambe le Camere - a cui fa riferimento l'ultimo comma del nuovo art. 57 della Costituzione. Quanto alla legge bicamerale attuativa delle modalità di elezione indiretta del riformato Senato, è previsto per essa un termine di approvazione di sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati. Si affida al Presidente dell'esecutivo regionale (o della Provincia autonoma), la proclamazione dei senatori eletti dal e nel Consiglio regionale, che funge in effetti da ufficio elettorale.

Infine, vanno ricordate due disposizioni concernono l'ordinamento regionale: in primo luogo, le leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali ritagliate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117. Dunque non la mera entrata in vigore della riforma costituzionale bensì l'entrata in vigore delle leggi statali nelle materie divenute statali esclusive, determina il venir meno della legge regionale, 'cedevole'; in secondo luogo, la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione - non si applica alle Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome, finché non si abbia adeguamento dei loro Statuti. La Commissione ha poi previsto che l'adeguamento statutario di queste ultime avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciali e con le Province autonome.

Infine l'articolo 40, come modificato dalla Commissione stabilisce che la legge costituzionale in esame entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione. Salvo poche eccezioni però la gran parte delle disposizioni in essa contenute non si applicano da quel momento, ma "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere".

*a cura di Carlo Ferrajoli*