

A.S. 1429-A

---

La Riforma costituzionale

*IL TESTO APPROVATO DAL SENATO*

*NOTA ILLUSTRATIVA*

*8 agosto 2014*

## **1. La riforma costituzionale nel testo approvato dal Senato. I contenuti generali**

Con l'approvazione del Senato, il disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione è giunto l'8 agosto scorso alla sua prima lettura parlamentare.

Presentato dal Governo l'8 aprile 2014, il testo è stato oggetto di un esame molto approfondito, che si è giovato anche degli spunti tecnici e dottrinari venuti da un'apposita indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato in apertura dei lavori.

Dopo quattro mesi di intenso dibattito parlamentare, si è giunti dunque all'approvazione di un articolato che - pur restando aderente ai capisaldi costitutivi della riforma - risulta significativamente modificato rispetto al testo originario.

Nel merito, le modifiche introdotte dal Senato hanno concorso a rafforzare, qualificandone più chiaramente il perimetro e gli obiettivi, ciascuna delle tre componenti fondamentali della riforma. In particolare:

1. il superamento del bicameralismo paritario, attraverso:
  - l'eliminazione della relazione fiduciaria tra il Governo e il Senato;
  - la configurazione del Senato quale organo costituzionale di raccordo tra lo Stato e gli organi istituzionali dell'Unione europea e degli enti territoriali, nonché - in quanto Camera concorrente alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea - tra il legislatore statale e quello comunitario;
2. la ridefinizione della composizione e delle funzioni del Senato, per quanto concerne:
  - [ la modalità di elezione, divenuta di secondo grado, con la conseguente soppressione delle indennità parlamentari;
  - [ la consistenza numerica, ridotta a 100 componenti;
  - [ la partecipazione al procedimento legislativo, che permane paritaria solo per alcune tipologie di leggi, mentre diviene differenziata per le restanti leggi, sia pur con un rafforzamento delle prerogative per le materie di interesse per le autonomie territoriali;
3. la riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso:
  - la soppressione della legislazione concorrente tra Stato e Regioni;
  - l'attribuzione di alcune materie, già concorrenti, alla legislazione esclusiva dello Stato, ferma restando la riserva alle regioni di tutte le materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale;
  - la limitazione degli emolumenti ai membri degli organi regionali e la soppressione dei trasferimenti monetari ai gruppi nei Consigli regionali;
  - la soppressione delle Province quali organi costituzionali dotati di poteri propri.

La riforma, nel testo approvato in prima lettura, prevede inoltre:

- [ la valorizzazione degli istituti della democrazia diretta, attraverso due strumenti introdotti *ex novo* dal Senato:
- la previsione di tempi certi di deliberazione per le proposte di legge d'iniziativa popolare;
- l'abbassamento del quorum per la validità del referendum abrogativo, limitato alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, quando il quesito è proposto da 800mila elettori, fermo restando il *quorum* attuale (pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto) se le sottoscrizioni raggiungono la quota di 500mila;
- [ l'introduzione - anche in tal caso con norma proposta dal Senato - di un vaglio preventivo di legittimità costituzionale per le leggi elettorali, su ricorso di una minoranza parlamentare qualificata (un terzo dei componenti di una Camera);
- [ il conferimento di poteri al Governo nel procedimento legislativo, al fine di assicurare la certezza dei tempi di votazione delle proposte di legge ritenute prioritarie;
- [ l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

## 2. Il superamento del bicameralismo paritario e la trasformazione del Senato

L'articolo 1 del disegno di legge modifica l'**articolo 55 della Costituzione**, sancendo il superamento del bicameralismo paritario.

Esso afferma il principio della esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico, mentre riserva al Senato la rappresentanza delle Istituzioni territoriali.

Questa disposizione deve essere letta in correlazione con la modifica dell'**articolo 67 della Costituzione**, che nel testo attualmente vigente prevede che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". La riscrittura, operata dall'articolo 8 del disegno di legge, mantiene per i membri del Senato il solo divieto di mandato imperativo, escludendo il Senato dal circuito della rappresentanza politica nazionale e dalla compartecipazione all'indirizzo politico. Pertanto, secondo il nuovo assetto bicamerale, è la sola Camera dei deputati ad accordare o revocare la fiducia al Governo.

Rispetto alla proposta di legge originaria, il testo approvato dal Senato 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, attraverso 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.

Oltre 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 approvato dal Senato attribuisce alla seconda Camera anche le funzioni di:

- [ partecipazione alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea e alla valutazione del loro impatto;

- [ partecipazione paritaria alla legislazione nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione (famiglia, matrimonio e trattamenti sanitari obbligatori), che vengono pertanto attratte nel perimetro delle materie che restano bicamerali;
- [ valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- [ controllo e valutazione delle politiche pubbliche;
- [ concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Infine, su proposta del Senato, si è introdotta una disposizione che vincola le leggi per le elezioni della Camera e del Senato alla promozione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza parlamentare.

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

L'esame svolto dal Senato ha condotto a una significativa modifica dell'impianto originario dell'articolo 2 del disegno di legge, quanto a natura e composizione della seconda Camera.

Innanzitutto è stato modificato il numero dei componenti del Senato che, nel testo dell'**art. 57 della Costituzione** approvato dal Senato, è stato ulteriormente ridotto rispetto al numero, già più che dimezzato, previsto dal testo del Governo.

Il numero complessivo dei Senatori è 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.

Il Senato è intervenuto anche sul sistema generale di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, cristallizzando - nell'ambito dell'art. 57 della Costituzione - il principio del metodo proporzionale.

Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori sono quindi rimesse ad una legge ordinaria approvata da entrambe le Camere, che dovrà disciplinare anche le modalità di sostituzione dei Senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o territoriale.

Infine, nell'ambito delle disposizioni transitorie di cui all'articolo 38, è dettata la disciplina elettorale applicabile in sede di prima elezione del Senato.

## ***2.2 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 limita alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga della sua durata, se non per legge e solo in caso di guerra.

La disposizione è conseguente alla modifica dell'articolo 57 della Costituzione che configura il Senato come organo a rinnovo parziale "continuo", per effetto della scadenza differenziata dei suoi componenti, coincidente con la conclusione dei rispettivi mandati territoriali.

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

Su proposta emendativa dei Relatori, il Senato ha introdotto *ex novo* all'articolo 5 una disposizione in materia di incompatibilità dei Senatori che accedono alle cariche negli organi del Senato. La nuova formulazione 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.

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

Sempre su proposta dei Relatori, sono state introdotte all'articolo 6 due modifiche all'**articolo 64 della Costituzione**.

La prima rimette ai Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato 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.

## ***2.5 Verifica dei poteri, immunità e indennità dei Parlamentari***

Con riferimento alla verifica dei poteri dei componenti del Senato, l'esame parlamentare ha condotto al ripristino, nell'ambito dell'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**.

Il Senato 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 tra i componenti delle due Camere, già prevista dal disegno di legge del Governo, in materia di indennità parlamentari. L'articolo 9 del disegno di legge, di modifica dell'**articolo 69 della Costituzione**, dispone che la corresponsione dell'indennità parlamentare sia limitata ai membri della Camera dei deputati.

### **3. Il procedimento legislativo**

L'esame del Senato ha condotto ad alcune puntuali, ma significative modifiche rispetto all'impianto originario della riforma.

La proposta presentata dal Governo prevedeva il mantenimento del procedimento legislativo bicamerale paritario per i soli disegni di legge costituzionali.

Il nuovo articolo 10 del testo approvato dal Senato, che dispone l'integrale riscrittura dell'**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. la *legge rafforzata di contabilità* di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come prevista dalla riforma che nel 2012 ha introdotto in Costituzione il vincolo dell'equilibrio di bilancio (disposizione introdotta dal Senato, su proposta dei Relatori);
6. le leggi in materia di *tutela delle minoranze linguistiche*;
7. 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 e trasmesse al Senato, che in tal caso opera esclusivamente quale organo di seconda lettura, abilitato alla "proposta" di eventuali

modifiche. I testi trasmessi dalla Camera sono esaminati dal Senato su richiesta, formulata entro *dieci* giorni, *da un terzo* dei suoi componenti. 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*.

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 ridotti alla metà per i disegni di legge che il Governo abbia segnalato come prioritari presso la Camera dei deputati (*v. infra*). Pertanto, in quest'ultimo caso, la richiesta di esame presso il Senato deve essere avanzata da un terzo dei componenti entro un termine di *cinque* giorni, la "proposta" di modificazioni da parte del Senato deve intervenire entro *quindici* giorni dalla trasmissione e l'ultima deliberazione della Camera deve avvenire nel termine di *dieci* giorni.

Il Senato 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 (*art. 114, terzo comma, Cost.*);
- [ governo del territorio e protezione civile (*art. 117, secondo comma, lettera u, Cost.*);
- [ esercizio da parte dello Stato della clausola di supremazia (*art. 117, quarto comma, Cost.*);
- [ delega di potestà regolamentare alle Regioni (*art. 117, quinto comma, Cost.*);
- [ accordi tra Regioni e Stati esteri (*art. 117, nono comma, Cost.*);
- [ coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali e paesaggistici (*art. 118, quarto comma, Cost.*);
- [ rapporti finanziari con gli enti territoriali, limitatamente alla disciplina del fondo perequativo, agli interventi speciali in favore di determinati territori e alla disciplina in materia di patrimonio e finanziamento dei medesimi enti territoriali (*art. 119, commi terzo, quinto e sesto, Cost.*);
- [ esercizio dei poteri sostitutivi del Governo (*art. 120, secondo comma, Cost.*);
- [ distacco di Comuni dalla Regione (*art. 132, secondo comma, Cost.*).

La medesima procedura di approvazione rafforzata è stata inoltrata estesa alla legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi di appartenenza all'Unione europea (la cd "legge Buttiglione").

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.

Quanto agli altri strumenti assegnati al Senato nell'ambito del procedimento legislativo, si segnala innanzitutto il potere di richiedere alla Camera l'esame di un disegno di legge (previsto dall'articolo 11 del ddl, quale novella dell'**articolo 71 della Costituzione**). A questo fine, la richiesta deve essere deliberata dal Senato a maggioranza semplice (nel testo originario del Governo era prevista una deliberazione a maggioranza assoluta) e la Camera deve pronunciarsi sul testo entro sei mesi dalla deliberazione.

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.



## 4. Gli strumenti della democrazia diretta

### 4.1 Leggi di iniziativa popolare e referendum propositivi e d'indirizzo

Particolarmente incisivo è stato l'intervento del Senato con riguardo a due istituti della democrazia diretta, significativamente estesi o rafforzati rispetto all'attuale ordinamento costituzionale: il *referendum* popolare e l'iniziativa legislativa popolare.

In materia di iniziativa legislativa popolare - con disposizione introdotta *ex novo* dal Senato all'articolo 11 del ddl, di modifica dell'**articolo 71 della Costituzione** - si è innalzato fino a 150mila il numero (attualmente di 50mila) delle sottoscrizioni richieste per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, vincolando tuttavia i Regolamenti parlamentari a prevedere, per questi provvedimenti, tempi certi di esame e votazione finale.

Quanto alla consultazione popolare, nel corso dell'esame in Senato sono state introdotte - con formula del tutto innovativa rispetto al nostro ordinamento - una nuova tipologia di *referendum*, definito "propositivo e d'indirizzo", nonché altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, sul modello del *débat public* francese. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disciplinate le modalità di attuazione di tali strumenti.

### 4.2 Referendum popolare abrogativo

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

L'innovazione è costituita dall'introduzione di un "doppio quorum" per le consultazioni referendarie.

In particolare, ai fini della validità della consultazione, la nuova disciplina dispone:

- [ in caso di sottoscrizione della proposta da parte di 500mila elettori, la partecipazione al *referendum* della maggioranza degli aventi diritto al voto;
- [ in caso di sottoscrizione della proposta da parte di 800mila elettori, la partecipazione della maggioranza dei votanti all'ultima elezione della Camera dei deputati, con significativo abbassamento del *quorum*.

In entrambi i casi la proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

A fronte di questa innovazione, è raddoppiato - portandolo a 6 mesi - il tempo a disposizione dei proponenti per la raccolta delle firme.

Inoltre, 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.

## **5. Le prerogative del Governo in Parlamento. Disegni di legge prioritari e voto bloccato**

L'articolo 12 del disegno di legge mira a rafforzare l'incidenza dell'Esecutivo nel procedimento legislativo, attraverso una procedura prioritaria di esame - introdotta *ex novo* dalla riforma con una modifica dell'**articolo 72 della Costituzione** - riservata ai disegni di legge dichiarati come "essenziali per l'attuazione del programma di governo" (secondo la formula introdotta dal Senato).

Sui disegni di legge che dichiara 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");
- [ una volta decorsi tali termini, il voto parlamentare 'bloccato': articolo per articolo, con 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.

E' in ogni caso 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.

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

Un'altra innovazione qualificante introdotta dal Senato 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.

In particolare, si dispone la modifica 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. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non potrebbe essere promulgata.

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

L'articolo 14 del disegno di legge, di modifica dell' **articolo 74 della Costituzione**, introduce due innovazioni orientate a rendere meglio azionabile e più efficace il potere di *rinvio* del Presidente della Repubblica di un disegno di legge approvato in via definitiva dal Parlamento.

Per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, si dispone che il rinvio determini il differimento (di trenta giorni) del termine costituzionalmente previsto per la conversione, così da evitare che la scadenza del decreto e la necessità di convertirlo nei termini previsti condizioni o comprima le prerogative presidenziali di rinvio.

Inoltre, con modifica introdotta dal Senato si ammette che il rinvio possa essere limitato a specifiche disposizioni di una legge, con ciò consentendo la promulgazione delle parti restanti.

## **8. 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.

## **9. Deliberazione dello stato di guerra, leggi di amnistia e di indulto e leggi di 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.

## **10. 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.

## **11. Elezione 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.

## **12. Soppressione della relazione fiduciaria tra il Governo e il Senato**

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.

## **14. 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.

## **15. 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 attengano agli ambiti di più stretto interesse per gli enti territoriali.

### ***15.1 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.

### ***15.2 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 Senato 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.

Il Senato ha invece ritenuto di 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 e introducendovi alcune importanti innovazioni.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 116 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;
- [ governo del territorio.

Secondo la nuova formulazione dettata dal Senato, l'attribuzione delle ulteriori competenze è effettuata con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Essa è tuttavia 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 base di apposita intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

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

Il disegno di legge prevede all'articolo 30 del disegno di legge un'ampia revisione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, orientata a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001, con rilevanti ricadute sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, spesso sfociate 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 del Senato, 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 e valorizzazione 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 della Costituzione 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, attività culturali e turismo, governo del territorio e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Coerentemente con questa impostazione, il Senato 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 promozione 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.

Infine, si segnala che con emendamento approvato in Aula a scrutinio segreto è stata introdotta una disposizione che - con formula manifestamente illegittima e incongruente sul piano della gerarchia delle fonti - rimette alla potestà legislativa regionale la disciplina della rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche.

#### ***15.4 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".

#### ***15.5 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.

### ***15.6 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.

### ***15.7 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, partecipazioni 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, il Senato 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.

### ***15.8 Esercizio dei poteri sostitutivi e di scioglimento dei consigli regionali***

Un'altra innovazione introdotta con l'articolo 33 del ddl dal Senato 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, salvo i casi di motivata urgenza.

Con norma introdotta dal Senato, si è inoltre disposto che qualora, a seguito di gravi disavanzi finanziari, a Regioni, Città metropolitane o Comuni siano assegnate forme straordinarie di ripianamento finanziario da parte dello Stato, il Governo debba procedere in ogni caso al commissariamento sostituendo il sindaco o il presidente di Regione. Lo Stato è comunque tenuto a vigilare con continuità sull'equilibrio di bilancio di Regioni, Città metropolitane e Comuni.

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.

### ***15.9 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.

## **16. Disposizioni transitorie e finali**

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 riforma e in particolare la prima elezione del nuovo Senato.

I commi 1, 2 e 3 - introdotti durante l'esame del testo al Senato - dettano la disciplina transitoria per l'elezione dei senatori da parte dei Consigli Regionali e dei consigli delle Province autonome. Tali disposizioni sono destinate ad operare in sede di prima applicazione e, in ogni caso, fino all'entrata in vigore della legge ordinaria bicamerale prevista dall'ultimo comma dell'art. 57 della Costituzione, come modificato dalla riforma. Quanto alla legge bicamerale attuativa delle modalità di elezione indiretta del 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 Consiglio regionale, che funge in effetti da ufficio elettorale.

Infine, devono essere ricordate tre disposizioni che 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, le disposizioni per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, sono adottate con legge regionale, fatti salvi i profili ordinamentali generali, che restano definiti con legge dello Stato.

Infine, si dispone che la riforma costituzionale - per la parte relativa alla revisione del titolo V - non si applichi alle Regioni a Statuto speciale né alla Province autonome, fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, da adottarsi sulla base di apposite intese tra queste e lo Stato.

Da ultimo, l'articolo 40, come modificato dal Senato, stabilisce che la nuova disciplina costituzionale si applichi "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere". Fanno eccezione solo alcune disposizioni, per le quali è prevista l'applicazione immediata e in particolare: la citata disciplina elettorale transitoria del nuovo Senato, le disposizioni in materia di soppressione del CNEL e quelle che introducono limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali.

*a cura di Simona Genovese e Carlo Ferrajoli*