



Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

FOCUS

“La riforma costituzionale”

60

10 novembre 2016

*Direzione Processo legislativo
Aurelia Jannelli*

Settore Studi documentazione e supporto giuridico legale

A cura di Isabella Comini

*Realizzazione grafica
Simonetta Morreale*

Indice

<i>1. Introduzione</i>	4
2. IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO	6
3. RUOLO E FUNZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE	7
4. IL NUOVO SENATO	9
<i>4.1. Composizione ed elezione del Senato</i>	10
<i>4.2. I senatori di nomina presidenziale</i>	13
<i>4.3. Status dei senatori</i>	14
<i>4.4. Le funzioni del Senato</i>	15
<i>4.5. Titoli di ammissione dei componenti del Senato</i>	16
5. DIRITTI DELLE MINORANZE, STATUTO DELLE OPPOSIZIONI E DOVERE DI PARTECIPAZIONE AI LAVORI PARLAMENTARI	17
6. RAPPRESENTANZA DELLA NAZIONE E VINCOLO DI MANDATO	18
7. IL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	18
<i>7.1. Il procedimento legislativo bicamerale</i>	20
<i>7.2. Il procedimento legislativo monocamerale</i>	22
<i>7.3. Il procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato</i>	23
<i>7.4. Il procedimento monocamerale di bilancio</i>	24
<i>7.5. L'iniziativa legislativa e il "voto a data certa"</i>	24
<i>7.6. Le nuove disposizioni sulla promulgazione</i>	25
8. LEGGI ELETTORALI, D'INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM	25

9. LA SOPPRESSIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO	27
10. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E LA CORTE COSTITUZIONALE	28
10.1. <i>Elezione del Presidente della Repubblica</i>	28
10.2. <i>L'indizione delle elezioni e lo scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica</i>	29
10.3. <i>Elezione dei giudici della Corte costituzionale</i>	29
11. LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEI DECRETI LEGGE	30
12. MODIFICHE RELATIVE AL TITOLO III DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE	31
13. MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE	32
14. L'ABOLIZIONE DELLE PROVINCE NEL TESTO COSTITUZIONALE	33
15. LA NUOVA DISCIPLINA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	34
16. IL NUOVO RIPARTO DI COMPETENZA LEGISLATIVA TRA STATO E REGIONI	34
16.1. <i>La competenza legislativa statale</i>	36
16.2. <i>La competenza legislativa regionale</i>	38
17. POTESTÀ REGOLAMENTARE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE	41
17.1. <i>La potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni</i>	41
17.2. <i>Potere regolamentare di Città metropolitane e Comuni nella riforma costituzionale</i>	41
17.3. <i>Le funzioni amministrative</i>	42
18. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	42
19. IL POTERE SOSTITUTIVO DEL GOVERNO	43
20. LE AUTONOMIE SPECIALI	44

1. Introduzione

Nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 è stato pubblicato il testo della legge costituzionale approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti, avente a oggetto *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”*.

Il disegno di legge di riforma costituzionale, presentato dal Governo in data 8 aprile 2014, è stato approvato nel medesimo testo - in prima deliberazione - dal Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera dei deputati nella seduta dell'11 gennaio 2016 e - in seconda deliberazione - dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016.

L'articolo 138 della Costituzione dispone che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali *“sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

Il disegno di legge costituzionale è stato approvato da ciascuna Camera, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti (ma inferiore ai due terzi): il Senato lo ha approvato con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione; la Camera dei deputati con 361 voti favorevoli, 7 voti contrari e 2 astensioni.

Il 14 luglio 2016, quindi entro tre mesi dalla pubblicazione del testo di legge, è stata depositata nella cancelleria della Corte di Cassazione la richiesta di referendum firmata da 504.387 cittadini.

L'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione, con ordinanza dell'8 agosto 2016, ha dichiarato conforme all'articolo 138 della Costituzione e alla legge n. 352 del 1970 e ha quindi ammesso la richiesta.

Il referendum costituzionale è fissato per il 4 dicembre 2016 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2016).

Gli elementi essenziali della riforma della seconda parte della Costituzione approvata definitivamente il 12 aprile 2016 sono:

- il superamento del bicameralismo paritario e la riforma del Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali;
- la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni;
- l'eliminazione delle Province dalla Costituzione e la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Il testo approvato prevede inoltre: la revisione del procedimento legislativo, inclusa l'introduzione del c.d. "voto a data certa"; l'introduzione dello statuto delle opposizioni; la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato; alcune modifiche alla disciplina dei referendum; tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, per la presentazione delle quali viene elevato il numero di firme necessarie; la costituzionalizzazione dei limiti sostanziali alla decretazione d'urgenza; modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento.

La riforma non interviene sulla forma di governo, che rimane di tipo parlamentare.

L'articolo 41 del testo di riforma costituzionale prevede che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione e che le sue disposizioni si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo alcune che sono di immediata applicazione.

Le disposizioni di immediata applicazione riguardano:

- la soppressione del CNEL (articolo 28, che abroga l'articolo 99 della Costituzione);
- i limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (articolo 35, che modifica l'articolo 122 della Costituzione);

- la norma che prevede di non procedere alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato a seguito dello scioglimento delle Camere nella legislatura in corso (articolo 39, comma 3);
- la permanenza in carica degli attuali senatori a vita (articolo 39, comma 7);
- la norma che consente l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato nella legislatura in corso e la sottoposizione al giudizio di legittimità della Corte costituzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale (articolo 39, comma 11);
- le norme finali di cui all'articolo 40, commi da 1 a 4.

Inoltre, il comma 12 dell'articolo 39 prevede che le leggi regionali adottate sulla base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi nel nuovo riparto di competenze legislative previsto dalla riforma (vedi 16, pag. 34 e ss.).

2. IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO

Come già anticipato nel paragrafo precedente, la riforma costituzionale supera il tradizionale modello parlamentare fondato sul bicameralismo simmetrico o paritario: il nuovo Parlamento continua ad articolarsi in una Camera dei deputati e in un Senato della Repubblica, ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni distinte.

L'articolo 55 della Costituzione, relativo alle funzioni delle Camere, è stato interamente sostituito dall'articolo 1 del testo di legge costituzionale.

Il primo comma del nuovo articolo 55 – che prevede che "*Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*" - non è tuttavia modificato. La seconda Camera, pertanto, mantiene la denominazione di "*Senato della Repubblica*", rispetto al testo iniziale del disegno di legge, che faceva invece riferimento al "*Senato delle autonomie*".

Sono invece modificate in modo sostanziale le funzioni dei due organi, in ragione del diverso soggetto che essi rappresentano: solo la Camera dei deputati

rappresenta in senso politico il corpo elettorale, che la elegge direttamente, con voto individuale, libero e segreto; il Senato diventa invece rappresentativo delle istituzioni territoriali e i senatori vengono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri componenti e tra i sindaci dei comuni dei territori di riferimento, tramite elezioni di secondo grado.

La Camera, dunque, è organo che si rinnova completamente alla scadenza, mentre il Senato è organo i cui membri si rinnovano periodicamente e parzialmente.

In tale dimensione, il Senato esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. La Camera dei deputati, in quanto Camera “politica”, conferisce e revoca la fiducia al Governo e diventa protagonista del procedimento legislativo, salvo i casi in cui la funzione legislativa è bicamerale.

3. RUOLO E FUNZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

A seguito del superamento del bicameralismo paritario, ruolo e funzioni di Camera e Senato vengono differenziati.

Mentre il testo vigente dell’articolo 67 della Costituzione dispone che *“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione (...)”*, il terzo comma del nuovo articolo 55 della Costituzione prevede invece che *“Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione”*.

I senatori cessano dunque di condividere con i deputati il ruolo di rappresentanti della Nazione per assumere quello di rappresentanti delle istituzioni territoriali, come risulta dal nuovo quinto comma dell’articolo 55 e dal nuovo primo comma dell’articolo 57 (vedi 4, pag. 9 e ss.).

Inoltre, *“La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell’operato del Governo”* (articolo 55, comma 4).

Solo la Camera dei deputati, dunque, conferisce e revoca la fiducia al Governo e resta pertanto l’unica Camera “politica” del Paese¹. Cade così il c.d. rapporto di doppia fiducia che, attualmente, lega il Governo ad entrambe le Camere.

¹ L’articolo 25 del testo di riforma costituzionale, pertanto, modifica l’articolo 94 della Costituzione sostituendo la parola *“Camere”* con *“Camera dei deputati”* che è la sola ad accordare e revocare la fiducia al Governo.

Altra novità introdotta dalla riforma con riferimento alle funzioni della Camera dei deputati è rappresentata, come già evidenziato, dall'attribuzione alla stessa di un ruolo preminente nella formazione delle leggi. Infatti, al fine di adeguare il procedimento legislativo al nuovo assetto costituzionale caratterizzato da un bicameralismo differenziato, viene previsto un numero definito di leggi ad approvazione bicamerale. Per tutte le altre leggi è richiesta l'approvazione della sola Camera dei deputati: il Senato, al quale il testo approvato è immediatamente trasmesso, può disporre di esaminarle e le proposte di modifica dallo stesso deliberate sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva (per la disciplina del nuovo procedimento legislativo si rinvia al 7, pag. 18 e ss.).

Sempre per quanto riguarda le funzioni, la deliberazione dello stato di guerra (articolo 78) e l'autorizzazione al procedimento giudiziario verso il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 96) competono alla sola Camera.

La riforma non modifica invece la composizione della Camera e l'elezione diretta da parte del corpo elettorale (articolo 56): i deputati restano 630 e continuano ad essere eletti a suffragio universale e diretto, come oggi. Il nuovo articolo 60, infatti, riferendosi alla sola Camera dei deputati, dispone che la stessa "è eletta per cinque anni".

E' inoltre previsto per la sola Camera il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra (nuovo articolo 60, comma 2), disposizione attualmente valida per entrambi i rami del Parlamento. Anche l'istituto della *prorogatio* di cui all'articolo 61² con la riforma riguarderà unicamente la Camera. La modifica è conseguente alla previsione, di cui all'articolo 57 come novellato, in base alla quale il Senato diventa organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale continuo (vedi 4.1, pag. 10 e ss.).

Restano ferme le previsioni vigenti dell'articolo 63, in base alle quali ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza e, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

² Il testo vigente dell'articolo 61 dispone che "Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni. Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti".

Secondo la riforma costituzionale, dunque, la Camera dei deputati:

- è l'unico soggetto titolare del rapporto di fiducia con il Governo;
- esercita la funzione di indirizzo politico;
- esercita la prevalente funzione legislativa;
- controlla l'operato del Governo.

4. IL NUOVO SENATO

Uno dei punti qualificanti della riforma costituzionale è la modifica del Senato, che, come si vedrà più nel dettaglio nei paragrafi seguenti, rimane in vigore con un assetto completamente diverso e nuove funzioni.

La riforma, come si è visto, sancisce il principio della esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico.

Pertanto il Senato non partecipa più alla rappresentanza della Nazione *ex* articolo 67 della Costituzione, ma rappresenta le istituzioni territoriali. La riscrittura dell'articolo 67 mantiene per i suoi componenti il solo divieto di mandato imperativo.

Il Senato è dunque escluso dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dalla relazione fiduciaria con il Governo.

La sua composizione viene mutata, si è ricordato, in elettiva di secondo grado: non più elezione popolare diretta ma elezione da parte delle assemblee elettive regionali.

Scompare dunque per il Senato la circoscrizione Estero (con modifica dell'articolo 48 della Costituzione).

Oltre a modificare composizione e modalità di elezione dei senatori, il testo di legge costituzionale vede ampliate le funzioni del Senato e prevede la possibilità di quest'ultimo di incidere nel procedimento legislativo.

Le nuove funzioni del Senato sono enumerate nell'articolo 55, comma 5, come novellato: si tratta, come si vedrà nel 4.4 (pag. 15 e s.), di funzioni legislative e di funzioni non legislative, alcune svolte in concorso con la Camera dei deputati.

4.1. *Composizione ed elezione del Senato*

L'articolo 57, sostituito dall'articolo 2 del testo di legge costituzionale, definisce una diversa composizione e una nuova modalità di elezione del Senato, in ragione della sua trasformazione in una Camera di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali.

Ai sensi dei commi 1 e 2 di tale disposizione, *“Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.*

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori”.

Pertanto, rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dal testo costituzionale vigente, il nuovo Senato è composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome. Al contempo, il Presidente della Repubblica può nominare fino a 5 senatori, che durano in carica sette anni e che non possono essere nuovamente nominati, scelti tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita.

La riforma costituzionale prevede dunque che la quasi totalità dei futuri senatori della Repubblica rivesta la duplice carica di consigliere regionale/senatore e sindaco/senatore.

Per il Senato, dunque, oltre a diminuire il numero dei componenti, l'elezione popolare diretta viene sostituita, per 95 membri, da un'elezione di secondo grado.

In merito alle modalità di attribuzione alle Regioni dei seggi, il terzo comma dell'articolo 57 prevede che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due e che ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione (articolo 57, comma 4).

Per quanto riguarda l'elettorato attivo e passivo dei senatori, è abrogato l'articolo 58 della Costituzione, con la conseguenza che non è più previsto il requisito

del compimento di quaranta anni di età per diventare senatori, né quello di venticinque anni per esercitare il diritto di voto.

Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale, sono regolate – in base a quanto previsto dal sesto comma dell'articolo 57 - con legge approvata da entrambe le Camere. La medesima disposizione esplicita i criteri da seguire nella ripartizione dei seggi: i voti espressi e la composizione di ciascun Consiglio.

La legge è approvata, ai sensi dell'articolo 39, comma 6 (*Disposizioni transitorie*), entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Il quinto comma dell'articolo 57 dispone che la durata del mandato dei senatori coincide con quella dei Consigli regionali da cui sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi. Inoltre, i senatori decadono se cessa la loro carica elettiva regionale o locale.

Il Senato diviene quindi organo a rinnovo parziale continuo, non sottoposto a scioglimento. L'attuale disciplina prevede invece un Senato eletto nella sua interezza ogni cinque anni, salvo scioglimento anticipato delle Camere.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, l'articolo 61, dedicato alla *prorogatio*, con la riforma costituzionale riguarderà unicamente la Camera dei deputati.

Nuova distribuzione dei seggi per Regione:

Regione	Seggi
Abruzzo	2
Lazio	8
Sardegna	3
Basilicata	2
Liguria	2
Sicilia	7
Bolzano (prov.)	2
Lombardia	14
Toscana	5
Calabria	3
Marche	2
Trento (prov.)	2
Campania	9
Molise	2
Umbria	2
Emilia Romagna	6
Piemonte	7
Valle d'Aosta	2
Friuli Venezia Giulia	2
Puglia	6
Veneto	7

Complessivamente 74 consiglieri regionali e 21 sindaci, più quelli di nomina presidenziale (fino a 5)

Va altresì tenuto presente che il testo di riforma costituzionale, nelle more dell'entrata in vigore della legge bicamerale che disciplinerà l'elezione indiretta del Senato, detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione (articolo 39, commi 1-6).

In particolare, l'articolo 39, comma 1, del testo di legge costituzionale specifica che fino a quando non verrà approvata la legge per l'elezione dei senatori, per

l'elezione del Senato, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati, si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene così il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati.

I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi.

Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

Inoltre, il comma 4 dell'articolo 39 prevede che, fino a che non verrà approvata la legge per l'elezione dei senatori, la prima costituzione del Senato ha luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo l'entrata in vigore del testo di legge costituzionale.

4.2. I senatori di nomina presidenziale

Il secondo comma del nuovo articolo 59 prevede che il Presidente della Repubblica possa nominare senatori cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori non restano, peraltro, in carica a vita, come previsto dall'attuale testo costituzionale, ma durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

Tale disposizione va letta in combinato disposto con le previsioni degli articoli 39, comma 7, e 40, comma 5, che prevedono, rispettivamente, che i senatori a vita attuali rimangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato e che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'articolo 59 (che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica), i senatori di

nomina presidenziale "*non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque*", tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Rimangono pertanto senatori di diritto e a vita i Presidenti emeriti della Repubblica e mantengono il loro ruolo anche i quattro senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma (Elena Cattaneo, Mario Monti, Renzo Piano e Carlo Rubbia).

Il medesimo articolo 40, comma 5, stabilisce infine che "*Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale*".

4.3. Status dei senatori

La durata del mandato dei senatori coincide con quella dei Consigli regionali (e delle Province autonome di Trento e Bolzano) dai quali sono stati eletti.

Il fatto che i senatori siano eletti nell'ambito degli enti territoriali di appartenenza ha spinto il costituente a concepire tale carica come onoraria. La nuova formulazione dell'articolo 69 della Costituzione riconosce pertanto l'indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati. Ai senatori non spetta più alcuna indennità parlamentare per il ruolo, anche se il regolamento interno potrebbe prevedere eventuali rimborsi-spese o misure simili; restano invece validi per i senatori come per i deputati il divieto di vincolo di mandato (articolo 67³) e l'immunità parlamentare (articolo 68).

Il nuovo secondo comma dell'articolo 63 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 di evitare che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.

Le prerogative dello *status* dei deputati si applicano anche alle attività parlamentari dei senatori.

³ L'aver distinto tra le due Camere un diverso soggetto rappresentato (Camera-Nazione e Senato-istituzioni territoriali) ha determinato anche la sostituzione dell'articolo 67 della Costituzione, che si limita nel nuovo testo a stabilire che "*I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*". È cancellata l'attuale locuzione che assegna a entrambi i rami del Parlamento la rappresentanza della Nazione ("*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*").

4.4. Le funzioni del Senato

Le nuove funzioni del Senato sono enumerate nell'articolo 55, comma 5, della Costituzione, come novellato dall'articolo 1 del testo di legge costituzionale dedicato alle "Funzioni delle Camere".

Al nuovo Senato competono funzioni legislative e funzioni non legislative. Alcune funzioni sono svolte in concorso con la Camera dei deputati.

Per quanto riguarda le **funzioni non legislative**, il Senato, ai sensi del nuovo articolo 55, comma 5:

- esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Comuni, Città metropolitane e Regioni);
- concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
 - concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
 - concorre a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

Al Senato, dunque, in quanto organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, sono attribuite tutta una serie di funzioni di raccordo tra i diversi livelli territoriali.

Un secondo fondamentale gruppo di funzioni riguarda la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Si tratta, nel primo caso, di funzioni nuove, da esercitarsi talvolta in via esclusiva (come la valutazione delle politiche pubbliche), altre volte in concorso con altri soggetti (la Camera o il Governo). Come queste attività saranno svolte è tutto da definire, sia sul piano regolamentare che su quello dell'efficacia delle funzioni svolte.

Oltre a queste funzioni nuove ve ne sono altre previste dalla riforma costituzionale: il Senato dovrà rendere parere preventivo sull'esercizio del potere sostitutivo del Governo (articolo 120, comma 2), sullo scioglimento dei consigli regionali e sulla rimozione dei presidenti di Regione (articolo 126, comma 1), eleggerà due giudici costituzionali (articolo 135) e potrà disporre inchieste su "materie di

pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”, nominando una Commissione (articolo 82).

Il Senato non partecipa all'autorizzazione al procedimento giudiziario verso il Presidente del Consiglio o i ministri (articolo 96) né alla deliberazione dello stato di guerra (articolo 78), funzioni che nel testo di riforma costituzionale, come si è visto, sono attribuite alla sola Camera dei deputati.

Per quanto concerne le **funzioni legislative**, ai sensi del nuovo articolo 55, comma 5, il Senato *“Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione”*.

Il Senato, dunque, seppur escluso dal circuito fiduciario, resta comunque un organo legislativo, anche se la possibilità che esso intervenga nel processo legislativo è circoscritta alle modalità stabilite dalla Costituzione.

In particolare, come già evidenziato, il Senato mantiene la funzione legislativa, insieme alla Camera dei deputati, per le leggi elencate nell’articolo 70, comma 1 (vedi 7.1, pag. 20 e ss.). Tali leggi non possono essere abrogate, modificate o derogate se non in forma espressa e da leggi approvate con la medesima procedura bicamerale.

Per le altre leggi è richiesta l’approvazione della sola Camera (articolo 70, comma 2). Tuttavia il Senato può, entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei propri componenti, disporre di esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera. Le eventuali proposte di modificazione, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, sono sottoposte all’esame della Camera dei deputati, alla quale spetta pronunciarsi in via definitiva (articolo 70, comma 3).

4.5. Titoli di ammissione dei componenti del Senato

I requisiti necessari affinché un parlamentare proclamato eletto possa esercitare le sue funzioni sono la regolarità delle operazioni elettorali e la mancanza di cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L’articolo 7 della legge costituzionale aggiunge un nuovo comma all’articolo 66 della Costituzione relativo ai titoli di ammissione dei componenti del Senato.

In particolare, per quanto riguarda il Senato, le cause ostative legate al venir meno della condizione di consigliere regionale o di sindaco (decadenza a seguito di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità, dimissioni o anche scioglimento del Consiglio) determinano anche la decadenza dalla carica di senatore.

L'effetto della decadenza è automatico, in quanto il testo prevede che il Senato deve limitarsi a una mera presa d'atto: il Senato non viene chiamato a giudicare sulle cause che impediscono lo svolgimento del mandato legate alla carica elettiva regionale o locale, ma prende atto della cessazione dalla suddetta carica elettiva e della conseguente decadenza da senatore⁴.

5. DIRITTI DELLE MINORANZE, STATUTO DELLE OPPOSIZIONI E DOVERE DI PARTECIPAZIONE AI LAVORI PARLAMENTARI

L'articolo 6 del testo di riforma introduce due nuovi commi all'articolo 64 della Costituzione (secondo e sesto comma) e reca una modifica di carattere formale al quarto comma del medesimo articolo. Viene, in particolare, introdotta una nuova disposizione (secondo comma) che attribuisce ai regolamenti parlamentari la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari. Si assegna al solo regolamento della Camera anche la definizione di una disciplina dello statuto delle opposizioni.

Dall'esame del nuovo dettato costituzionale emerge come i diritti delle minoranze debbano essere assicurati in ugual misura in entrambi i rami del Parlamento, mentre lo statuto delle opposizioni viene garantito solo dal Regolamento della Camera. Ciò è dovuto al fatto che la Camera costituisce l'unico ramo politico del Parlamento avente natura elettiva.

Peraltro, poiché la legge costituzionale assegna alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, non può tecnicamente parlarsi di una "opposizione" in un Senato che non vota la fiducia.

Il nuovo sesto comma dell'articolo 64, prevedendo in Costituzione quanto attualmente stabilito da specifiche disposizioni dei Regolamenti della Camera e del Senato⁵, sancisce il dovere, per i membri del Parlamento, di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

⁴ Per quanto riguarda la Camera dei deputati, il primo comma dell'articolo 66 della Costituzione dispone che "La Camera dei deputati giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".

⁵ L'articolo 48 bis del Regolamento della Camera stabilisce che "È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera.

L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni.

L'Ufficio di Presidenza determina, con la deliberazione di cui al comma 2, le ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle

6. RAPPRESENTANZA DELLA NAZIONE E VINCOLO DI MANDATO

L'articolo 8 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 67 della Costituzione. E' soppressa la locuzione secondo cui "*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*", in quanto ora "*Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione*" (nuovo articolo 55, comma 3).

Anche per i membri del Senato rimane tuttavia il divieto di mandato imperativo, già previsto dal testo vigente per tutti i parlamentari.

Occorre precisare che con l'introduzione del bicameralismo differenziato e con l'attribuzione al Senato della rappresentanza delle istituzioni territoriali, per il Senato tale divieto va inteso nel senso di assenza di obbligo di agire rispettando le istruzioni impartite dall'ente di provenienza.

7. IL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

La riforma ridisegna il procedimento legislativo, in ragione del modello di bicameralismo differenziato e della nuova ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni.

L'articolo 10 del testo di legge costituzionale sostituisce l'articolo 70 della Costituzione, il quale attualmente sancisce la posizione paritaria delle due Camere nell'esercizio del potere legislativo ("*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*").

Il procedimento legislativo perde quindi il suo carattere unitario per articolarsi fondamentalmente in quattro tipologie:

- procedimento bicamerale paritario;
- procedimento monocamerale;
- procedimento monocamerale rinforzato;
- procedimento monocamerale di bilancio.

Pertanto solo alcune determinate categorie di leggi, espressamente indicate dalla Costituzione, sono ad approvazione bicamerale (articolo 70, comma 1).

Giunte e delle Commissioni. L'Ufficio di Presidenza determina altresì le cause ammesse di assenza per le quali non si dà luogo a trattenuta".

L'articolo 1, comma 2, del Regolamento del Senato dispone che "*I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni*".

Tutte le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, con un procedimento legislativo monocamerale (articolo 70, comma 2).

Al Senato è affidata la formulazione di proposte di modifica ai disegni di legge approvati dalla Camera, che sono poi esaminate dalla Camera, che si pronuncia in via definitiva (articolo 70, comma 3).

Il comma 4 del nuovo articolo 70 dispone invece che qualora la Camera intenda discostarsi dalle modificazioni proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti riguardanti i disegni di legge che danno attuazione alla clausola di supremazia, è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti nel voto finale (c.d. leggi monocamerale rinforzate).

Il Senato può altresì richiedere alla Camera, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera si pronuncia entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (articolo 71, comma 2).

Inoltre, i senatori mantengono inalterato il loro potere di iniziativa legislativa⁶, fermo restando che, ad eccezione dei disegni di legge ad approvazione bicamerale, per tutti gli altri l'esame inizia alla Camera.

Alla Camera è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra, a maggioranza assoluta (nuovo articolo 78), e ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con deliberazione assunta con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione (nuovo articolo 79). La Camera è inoltre competente ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, che rientrano tra i casi di approvazione bicamerale (nuovo articolo 80). Alla Camera spetta altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (nuovo articolo 96).

In caso di conflitti tra le due Camere su eventuali questioni relative alla natura di un determinato disegno di legge e alla conseguente tipologia del procedimento di approvazione da seguire, il nuovo articolo 70, comma 6, prevede che *“I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti”*.

⁶ L'articolo 71, primo comma, della Costituzione, non modificato dalla riforma, prevede che *“L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.”*

Questo meccanismo non esclude naturalmente la possibilità di un intervento successivo della Corte costituzionale volto a sindacare il rispetto delle norme costituzionali che disciplinano le competenze delle due Camere nel procedimento legislativo.

7.1. Il procedimento legislativo bicamerale

Il procedimento legislativo bicamerale è applicabile a determinate categorie di leggi, elencate dal nuovo articolo 70, primo comma.

E' caratterizzato da un ruolo paritario delle due Camere, che esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa, come nel sistema attualmente vigente. I disegni di legge dovranno dunque essere approvati, nel medesimo testo, da entrambi i rami del Parlamento.

In tali casi, i disegni di legge potranno essere presentati ed inizieranno il loro *iter* indifferentemente alla Camera o al Senato (salvo che si tratti di disegni di legge di conversione di decreti-legge, che andranno necessariamente presentati alla Camera, a norma del nuovo articolo 77).

Senato della Repubblica e Camera dei deputati esercitano congiuntamente la funzione legislativa per le seguenti leggi:

- le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71;
- le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea;
- la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di senatore;
- le leggi che disciplinano il sistema elettorale del Senato;
- le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

- le leggi che disciplinano l'ordinamento di Roma capitale;
- le leggi che attribuiscono alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;
- le leggi che disciplinano le procedure di partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea;
- le leggi che individuano i casi e le forme con cui le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi con altri Stati e intese con i loro enti territoriali;
- le leggi che individuano i principi generali relativi all'autonomia patrimoniale di Comuni, Città metropolitane e Regioni;
- le leggi che disciplinano il potere sostitutivo dello Stato di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione;
- le leggi che definiscono i principi fondamentali in materia di sistemi elettorali regionali e di cause di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali e i principi fondamentali sulla parità di genere;
- le leggi in materia di distacco di un Comune da una Regione ed aggregazione ad un'altra.

L'articolo 70, comma 1, ultimo periodo, prevede che tali leggi, *“ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa”* e con il medesimo procedimento previsto per la loro adozione. Non è quindi consentito alle leggi monocamerale di intervenire in ambiti riservati alle leggi bicamerali.

Inoltre, in forza della costituzionalizzazione del principio della modifica in forma espressa, non risulta più applicabile alle leggi bicamerali l'abrogazione tacita come prevista dall'articolo 15 delle preleggi⁷.

I disegni di legge che richiedono il procedimento bicamerale sono esclusi dall'applicazione dell'istituto del “voto a data certa” (articolo 72, ultimo comma), che garantisce al Governo la possibilità di richiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno (vedi 7.5, pag. 24).

⁷ L'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile dispone che *“Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”*.

Per essi è invece ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza. In tal caso il procedimento resta invariato rispetto a quello vigente, con la sola particolarità della necessaria presentazione alla Camera (articolo 77).

7.2. Il procedimento legislativo monocamerale

Al di fuori delle ipotesi di cui all'articolo 70, comma 1, le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

In tal caso, i disegni di legge iniziano il loro *iter* necessariamente presso la Camera.

L'articolo 70, comma 3, dispone che *“Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva”*.

Pertanto, l'esame da parte del Senato si attiva esclusivamente dietro richiesta di un *quorum*, pari a un terzo dei suoi componenti, e la Camera dei deputati può scegliere se accogliere o meno le proposte di modifica del Senato.

Inoltre, *“Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata”*.

In sostanza, nel caso in cui il Senato non deliberi nel termine di trenta giorni le proposte di modificazione, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso e il testo approvato dalla Camera in prima e unica lettura può essere promulgato dal Capo dello Stato.

Se invece il Senato deliberi le proposte di modificazione, il testo è nuovamente trasmesso alla Camera, che si pronuncia in via definitiva sulle proposte medesime. La seconda lettura della Camera è dunque necessariamente l'ultima lettura.

La riforma costituzionale ha inoltre previsto esplicitamente l'approvazione della sola Camera per alcune specifiche leggi:

- *“La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari”* (articolo 78);
- *“L’ammnistia e l’indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale”* (articolo 79, comma 1, eliminato il riferimento a “ciascuna Camera”);
- *“La Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio ed oneri alle finanze o modificazioni di leggi”*. La riforma attribuisce invece all’approvazione di entrambe le Camere *“Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”* (articolo 80);
- *“La Camera dei deputati ogni anno approva con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”* e autorizza il ricorso all’indebitamento (articolo 81).

7.3. Il procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato

L’articolo 70, comma 4, prevede una specifica disciplina per quanto riguarda l’esame da parte del Senato delle leggi che danno attuazione all’articolo 117, comma 4: si tratta delle ipotesi in cui lo Stato legifera in una materia di competenza delle Regioni ordinarie quando lo richiede la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale.

In tal caso l’esame del Senato, che è necessario⁸, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. A differenza del procedimento monocamerale generale, non è in tal caso necessaria la richiesta di un terzo dei componenti.

Un secondo elemento di differenziazione dal procedimento monocamerale generale consiste nel fatto che, qualora il Senato approvi le proposte di modificazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, queste ultime assumono una valenza rafforzata. Di conseguenza, la Camera dei deputati potrà non conformarsi a tali modifiche solamente pronunciandosi, nella votazione finale, a maggioranza assoluta dei propri componenti.

⁸ L’articolo 70, comma 4, in tal caso dispone che l’esame del Senato “è disposto”. Non è riportata l’espressione “può disporre”, utilizzata invece nel comma precedente.

7.4. Il procedimento monocamerale di bilancio

Disposizioni specifiche sono previste per i procedimenti di approvazione dei disegni di legge in materia di bilancio e di rendiconto consuntivo (articolo 81, quarto comma).

Per tali disegni di legge, approvati dalla Camera dei deputati, l'esame del Senato è obbligatorio e si attiva senza necessità di richiesta. In tal caso le proposte di modifica possono essere deliberate entro quindici giorni dalla data della trasmissione (anziché trenta) e la Camera mantiene comunque l'ultima parola (articolo 70, comma 5).

7.5. L'iniziativa legislativa e il "voto a data certa"

L'articolo 11 della legge di riforma costituzionale modifica l'articolo 71 della Costituzione, avente a oggetto l'iniziativa legislativa.

Rimane invariata la formulazione del comma 1, secondo cui *"L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale"*.

Resta pertanto ferma la facoltà, anche in un sistema bicamerale imperfetto, per ciascun senatore di presentare un proprio progetto di legge.

La novità è che il progetto di legge può essere presentato solo alla Camera dei deputati nei casi in cui non debba approvarsi una legge bicamerale⁹.

Infatti, ai sensi del novellato articolo 72, sostituito dall'articolo 12 della legge costituzionale, mentre i disegni di legge a procedimento bicamerale possono essere presentati indifferentemente ad una delle due Camere (comma 1), nel caso del procedimento monocamerale questi devono essere presentati alla Camera dei deputati (comma 2).

Il nuovo articolo 72, comma 7, inoltre, garantisce al Governo la possibilità di richiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta dalla deliberazione (c.d. voto a data certa). In tali casi, i termini di cui al nuovo articolo 70, terzo comma,

⁹ Attualmente l'iniziativa legislativa si esercita con la presentazione di un progetto di legge ad una delle due Camere, indifferentemente prima all'una o all'altra.

sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge.

Sono escluse dall'applicazione dell'istituto del voto a data certa le leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere e le leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di amnistia e indulto e le leggi di bilancio.

7.6. Le nuove disposizioni sulla promulgazione

L'articolo 73, comma 1, della Costituzione dispone che *“Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione”*.

L'articolo 38, comma 5, del testo di riforma costituzionale, modificando l'attuale secondo comma dell'articolo 73, attribuisce alla sola Camera dei deputati la dichiarazione d'urgenza per ottenere una promulgazione che avvenga prima dei termini ordinari; tale dichiarazione deve, però, essere deliberata a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Un'altra novità riguarda i termini previsti per la conversione dei decreti legge: nel caso in cui la richiesta del Presidente della Repubblica per una nuova deliberazione riguardi la legge di conversione di un decreto legge, il termine è differito di ulteriori trenta giorni (nuovo articolo 74, comma 2).

8. LEGGI ELETTORALI, D'INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM

Per le **leggi elettorali** è introdotto il principio dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (articoli 55, comma 2, e 122, comma 1): le leggi elettorali, comprese quelle regionali, devono promuovere l'uguaglianza di genere nella rappresentanza.

La riforma prevede inoltre che almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato hanno facoltà di chiedere alla Corte costituzionale un giudizio preventivo di legittimità prima della promulgazione di nuove leggi sull'elezione dei membri della Camera o del Senato (articolo 73, comma 2). In tal caso la Corte costituzionale si pronuncia entro il termine

di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata.

Conseguentemente è stato aggiunto all'articolo 134, che fissa gli ambiti di giudizio della Corte costituzionale, anche il giudizio di legittimità costituzionale della legge elettorale.

Tra le norme transitorie c'è anche la possibilità di ricorso preventivo già in questa legislatura (articolo 39, comma 11).

Per quanto riguarda le **leggi di iniziativa popolare**, il numero di firme necessario per la presentazione di un disegno di legge è aumentato da 50.000 a 150.000, con una discussione e deliberazione che dovrà essere garantita secondo tempi e modi da stabilire nei regolamenti parlamentari (nuovo articolo 71, comma 3).

La riforma, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, introduce **referendum popolari propositivi e d'indirizzo** (articolo 71, ultimo comma): si tratta di una forma di partecipazione diretta del popolo al processo legislativo.

Il referendum propositivo è un istituto nuovo per l'esperienza costituzionale italiana, che consente di proporre una nuova legge (e non solo di abrogarla). La nuova norma prevede che con legge costituzionale (approvata da Camera e Senato, in perfetto bicameralismo) si dovranno stabilire le condizioni per rendere lo strumento del referendum propositivo concretamente esercitabile e gli effetti che il referendum avrà sui quesiti oggetto della consultazione. Le modalità di attuazione dovranno essere disposte con legge bicamerale, ossia approvata da entrambe le Camere.

Il referendum d'indirizzo non è un istituto nuovo nel nostro ordinamento: è stato sperimentato una sola volta per conferire al Parlamento europeo il mandato per la redazione della Costituzione europea (legge costituzionale n. 2/1989).

Per quanto riguarda i **referendum popolari abrogativi**, l'articolo 15 del testo di riforma costituzionale modifica l'articolo 75 della Costituzione. In particolare, se sono richiesti da almeno 800.000 elettori invece che 500.000, sono validi anche nel caso voti la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche (articolo 75, comma 4); se richiesti da almeno 500.000 elettori ma meno di 800.000, o da cinque consigli

regionali, rimane invariato il quorum della maggioranza degli aventi diritto (articolo 75, commi 1 e 4).

In sostanza, rimane la soglia delle 500.000 firme per presentare un quesito referendario. Ma se i promotori riescono a raccogliere più di 800.000 sottoscrizioni si abbassa il quorum che non è più calcolato sugli aventi diritto, ma sul numero dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Per renderlo valido basterà la metà di questi ultimi.

Un'ulteriore modifica, apportata dall'articolo 15 della legge costituzionale, riguarda gli aventi diritto a partecipare al referendum, che nel nuovo testo riguarda genericamente *“tutti gli elettori”* (articolo 75, comma 3), in luogo dell'attuale formulazione che fa riferimento a *“tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati”*.

Non è oggetto di modifica il secondo comma dell'articolo 75, che individua i limiti del referendum abrogativo (*“Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.”*).

L'ultimo comma dell'articolo 71 prevede che vengano stabilite condizioni ed effetti anche di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

9. LA SOPPRESSIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Altro punto qualificante della riforma costituzionale è l'abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di rilevanza costituzionale previsto dall'articolo 99.

Il CNEL è un organo consultivo, con la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire, anche mediante le funzioni di consulenza suddette, all' *“elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge”*.

È composto da 64 consiglieri, in parte nominati dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio (dieci persone, definite come *“qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica”*), in parte dai rappresentanti delle categorie

produttive (48 membri, tra cui ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti – in sostanza i sindacati – tre in rappresentanza dei dirigenti pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese) e in parte dai rappresentanti di associazioni e volontariato (6 membri).

Nella relazione di accompagnamento al progetto di riforma costituzionale, la soppressione del CNEL è motivata in ragione del fatto che tale organo ha prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

L'articolo 41 del testo di legge costituzionale dispone l'immediata applicazione dell'abrogazione dell'articolo 99, così come delle disposizioni finali e transitorie che disciplinano i profili amministrativi della soppressione del CNEL (articolo 40, comma 1).

10. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E LA CORTE COSTITUZIONALE

10.1. Elezione del Presidente della Repubblica

La riforma costituzionale apporta alcune modifiche anche alla disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica.

L'attuale testo dell'articolo 83 della Costituzione prevede infatti che il Presidente della Repubblica sia eletto dal Parlamento in seduta comune, integrato da una rappresentanza regionale: tre delegati per ogni Regione, con l'eccezione della Valle d'Aosta, che esprime un solo delegato.

Con l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 83, sono esclusi dalla partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica i delegati regionali, che sono rappresentati nel Senato (articolo 57).

Cambia anche la maggioranza necessaria per l'elezione: mentre ora, dalla quarta votazione, è sufficiente la maggioranza assoluta dopo i due terzi richiesti per le prime tre votazioni, il nuovo testo dal quarto scrutinio richiede la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea e dal settimo dei tre quinti dei votanti (articolo 83).

Per l'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica, il Parlamento è convocato in seduta comune dal Presidente della Camera. Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non

possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune (articolo 85, secondo comma).

Il Presidente della Camera dei deputati diventa seconda carica dello Stato, esercitando le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento (articolo 86).

10. 2. L'indizione delle elezioni e lo scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica

Come si è detto, il Senato, nell'attuale legge di revisione costituzionale, è un organo a rinnovo continuo, essendo i suoi membri collegati ai consigli regionali e non più direttamente eletti dai cittadini.

Conseguentemente, l'articolo 38 della legge costituzionale modifica l'articolo 87, relativo alle prerogative del Presidente della Repubblica, stabilendo che il Capo dello Stato indice le elezioni della sola Camera dei deputati.

Allo stesso modo, ai sensi dell'articolo 88, ha il potere di sciogliere unicamente la Camera dei deputati.

10.3. Elezione dei giudici della Corte costituzionale

Come si è visto (8, pag. 25 e s.), la legge di revisione costituzionale attribuisce una nuova competenza alla Corte costituzionale, ossia il sindacato preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (articoli 134, comma 2, e 73, comma 2).

Altra modifica riguarda l'elezione dei giudici della Corte costituzionale: i cinque di nomina parlamentare sono eletti separatamente dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, che ne eleggono rispettivamente tre e due, e non più dal Parlamento in seduta comune (articolo 135, comma 1).

La Corte costituzionale continua pertanto ad essere composta da quindici giudici, ma di questi un terzo sono nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, e *“tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica”*.

11. LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEI DECRETI LEGGE

Il testo di riforma della Costituzione riconosce, come nel vigente testo, il potere legislativo eccezionale del Governo.

Mentre l'articolo 76, relativo alla disciplina dei decreti legislativi delegati, non ha subito alcuna modifica, l'articolo 77, relativo ai decreti legge, è stato modificato.

Il primo comma del nuovo articolo 77 dispone che *“Il Governo non può, senza delegazione disposta con legge, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”*. Tale disposizione fa ora riferimento alla *“legge”* in luogo delle *“Camere”*¹⁰ per quanto riguarda il conferimento al Governo della delega legislativa: in altre parole, con la riforma si indica la fonte e non l'organo. Il riferimento alla *“legge”*, piuttosto che alle *“Camere”*, è da ricollegarsi alle diverse tipologie di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione. Infatti la legge delega potrebbe essere adottata all'esito di un procedimento legislativo bicamerale o monocamerale.

Il secondo comma del nuovo articolo 77 prevede che *“Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”*. La Camera, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni (come già previsto in Costituzione).

Il terzo comma dell'articolo 77 attribuisce alla *“legge”* (il testo vigente fa riferimento alle *“Camere”*) il potere di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Rimane ferma la previsione secondo cui i decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. E' tuttavia introdotta una novità: il termine di efficacia del decreto legge viene prolungato a novanta giorni nei casi di rinvio del Presidente della Repubblica (articolo 77, comma 3). Ciò al fine di coordinare tale disposizione con quanto previsto dal nuovo articolo 74 della Costituzione, che prevede che qualora la richiesta del Capo dello Stato di una nuova deliberazione riguardi la legge di conversione di un decreto legge, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni.

La riforma introduce in Costituzione alcuni limiti alla decretazione d'urgenza (articolo 77, commi 4 e 5), previsti dalla normativa ordinaria¹¹, disponendo che il decreto-legge non può:

- provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, della Costituzione, ossia in materia costituzionale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionali e di approvazione del bilancio. Non possono essere adottati decreti-legge in materia elettorale, ad eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni;
- reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base;
- ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Inoltre, i decreti-legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Il sesto comma del nuovo articolo 77 disciplina il procedimento di conversione per quanto riguarda il Senato, prevedendo che:

- l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati;
- le proposte di modificazione del Senato possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

Infine, nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione in legge dei decreti legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto (articolo 77, ultimo comma).

12. MODIFICHE RELATIVE AL TITOLO III DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Relativamente al Titolo III, oltre alle modifiche riguardanti la modalità di concessione e revoca di fiducia al governo (articolo 94) e di autorizzazione alla

¹⁰ Il vigente testo dell'articolo 77 prevede che *“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”*.

¹¹ V. la legge 23 agosto 1988, n. 400.

persecuzione dei reati commessi durante la carica ministeriale (articolo 96), funzioni ora attribuite alla sola Camera dei deputati, e alla soppressione del CNEL (abrogazione dell'articolo 99), si segnala la modifica dell'articolo 97.

In particolare, con tale modifica ai principi di buon andamento e imparzialità nell'organizzazione dei pubblici uffici è aggiunto il principio di trasparenza.

Il principio di trasparenza è già considerato dalla legge n. 241/1990 tra i principi generali dell'attività amministrativa (articolo 1).

Con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, la trasparenza è stata anche intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. A tal proposito, si ricorda che il decreto legislativo n. 33/2013 (*Testo unico sulla trasparenza*), in attuazione delle deleghe contenute nell'articolo 1, comma 35, della legge anticorruzione n. 190/2012, ha provveduto alla definizione degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

13. MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Modifiche rilevanti riguardano il titolo V della parte II della Costituzione.

In particolare, di rilievo appare la soppressione delle Province, in linea con il processo di riforma degli enti territoriali in atto.

Al contempo, il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni è ampiamente rivisitato. Viene soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle relative materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. L'elenco delle materie di competenza esclusiva statale è inoltre profondamente modificato, con l'enucleazione di nuovi ambiti materiali.

Di significativa rilevanza è infine l'introduzione di una "clausola di supremazia", che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie di competenza regionale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale.

All'articolo 116, sulle concessioni di condizioni particolari di autonomia alle Regioni, è richiesto che le stesse siano in una "*condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*".

All'articolo 118, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza delle funzioni amministrative sono aggiunti principi di “*semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*”.

All'articolo 120, sul potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti locali, è introdotta la formulazione di un parere da parte del Senato e si affida alla legge il compito di stabilire “*i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente*”.

All'articolo 122, per gli emolumenti per i componenti degli organi di governo regionali, è introdotto un limite pari a quello dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

L'articolo 126, per il decreto di scioglimento dei consigli regionali, richiede il parere preventivo del Senato.

14. L'ABOLIZIONE DELLE PROVINCE NEL TESTO COSTITUZIONALE

Una delle novità fondamentali introdotte dalla riforma è l'eliminazione dalla Carta costituzionale di ogni riferimento alle Province, eccetto quelle autonome di Trento e di Bolzano. Ciò rappresenta un nuovo passaggio nel processo di sostituzione di tali enti con le Città metropolitane, già inserite in Costituzione con la riforma del 2001, la cui concreta istituzione è iniziata in diverse Regioni italiane con l'entrata in vigore della legge n. 56 del 7 aprile 2014 (legge Delrio), che continuerà a disciplinare anche l'ordinamento delle Province fino all'emanazione delle norme attuative successive all'eventuale promulgazione della riforma.

In particolare, il termine “*Province*” viene espunto dai seguenti articoli:

- articolo 114, che definisce l'assetto costitutivo della Repubblica e riconosce l'autonomia degli enti territoriali;
- articolo 117, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali ed al riconoscimento della potestà regolamentare degli enti locali;

- articolo 118, che attribuisce le funzioni amministrative agli enti costitutivi della Repubblica sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;
- articolo 119, sull'autonomia finanziaria degli enti locali;
- articolo 120, sul potere sostitutivo del Governo;
- articolo 132, che disciplina il passaggio dei comuni da una regione all'altra;
- articolo 133, relativo all'istituzione di nuovi Comuni.

15. LA NUOVA DISCIPLINA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Il testo di riforma costituzionale modifica l'articolo 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato.

In particolare, è ridefinito l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie (nuovo articolo 116, terzo comma). E' inoltre introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; l'iniziativa della Regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale.

La riforma specifica che l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "*approvata da entrambe le Camere*", senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

16. IL NUOVO RIPARTO DI COMPETENZA LEGISLATIVA TRA STATO E REGIONI

L'articolo 31 del testo di riforma costituzionale modifica l'articolo 117 della Costituzione stabilendo un nuovo riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Per comprendere appieno le novità introdotte dal testo di riforma costituzionale, si evidenzia che l'articolo 117 attualmente vigente, già modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, individua tre tipi diversi di potestà legislativa:

- la potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, che può essere esercitata esclusivamente in riferimento a quelle materie che l'articolo 117, comma 2, espressamente vi riserva. Per queste materie non esiste alcuna forma di sovrapposizione tra le due legislazioni, ma solo lo Stato è legittimato a legiferare;

- la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, che ha ad oggetto le materie espressamente elencate dall'articolo 117, comma 3, attualmente vigente, che prevede che *“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”* (che vi provvede attraverso le c.d. leggi-cornice o leggi-quadro);

- la potestà legislativa residuale spettante alle Regioni, prevista dall'articolo 117, comma 4, che prevede che *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

In sintesi, la riforma costituzionale:

- amplia l'elenco delle materie di competenza esclusiva statale;
- abolisce la competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni;
- individua espressamente specifiche materie di competenza regionale, ferma restando la clausola generale residuale (secondo cui spetta alle Regioni la potestà legislativa *“in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”*);

- introduce la clausola di superemazia, in forza della quale, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie regionali quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale (articolo 117, comma 4).

Occorre tuttavia precisare che la formale eliminazione della legislazione concorrente non ha del tutto eliminato il concorso di competenza tra i due legislatori.

Infatti, nel nuovo elenco delle materie di legislazione esclusiva statale compaiono diverse *“clausole di co-legislazione”* (*“disposizioni generali e comuni”*,

“*disposizioni di principio*”, “*norme ... volte ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale*”, “*profili ordinamentali generali*”, ecc.), le quali presuppongono un concorso di competenza tra legislatore statale e legislatore regionale.

Come già precisato nella parte introduttiva del presente focus (1, pag. 6), il comma 12 dell’articolo 39 (*Disposizioni transitorie*) contiene la disciplina transitoria relativa al nuovo assetto di competenze legislative Stato / Regioni, secondo cui le leggi regionali adottate sulla base dell’assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi nel nuovo riparto di competenze legislative previsto dalla riforma.

16.1. La competenza legislativa statale

Nel nuovo articolo 117, molte materie attualmente di competenza concorrente sono attribuite alla competenza esclusiva statale.

La soppressione della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni determina infatti la redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale, con una preponderanza della prima.

Si rileva che la delimitazione di alcune materie attribuite alla potestà esclusiva dello Stato pongono la necessità di individuare il significato delle c.d. clausole di co-legislazione (“*disposizioni generali e comuni*”, “*disposizioni di principio*”, “*norme...tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale*”, “*profili ordinamentali generali*”).

Nell’ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, può dunque delinearsi una distinzione tra:

- materie di competenza esclusiva integralmente attribuite a tale competenza (competenza esclusiva piena);
- materie di competenza esclusiva in cui la competenza statale appare limitata a determinati ambiti (competenza esclusiva attenuata).

La nuova **potestà legislativa esclusiva dello Stato**, ex articolo 117, comma 2, ha ad oggetto le seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea;

- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;
- n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;
- p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

16.2. La competenza legislativa regionale

Nell'ambito della competenza legislativa regionale, una novità di rilievo è data dalla specifica individuazione delle materie attribuite a tale competenza, laddove il vigente articolo 117 individua questa competenza in via residuale (ossia con l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato). Allo stesso tempo è mantenuta la clausola residuale generale in base alla quale spetta alle Regioni la potestà legislativa *“in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”*.

Il terzo comma dell'articolo 117 specifica dunque le **competenze legislative regionali**, prevedendo che *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di*

valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di 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, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”.

MATERIE DI COMPETENZA LEGISLATIVA DELLE REGIONI PRIMA E DOPO LA RIFORMA	
Art. 117 Costituzione vigente	Art. 117 Costituzione con modifiche introdotte da DDL S. 1429-B
<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:</p> <ul style="list-style-type: none"> rappporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; 	<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> rappresentanza delle minoranze linguistiche; pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale; organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di

<p>produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;</p> <p>previdenza complementare e integrativa;</p> <p>armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;</p> <p>valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;</p> <p>enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.</p> <p>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo;</p> <p>di 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, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.</p> <p>Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

17. POTESTÀ REGOLAMENTARE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE

17.1. La potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni

Importante novità viene introdotta anche nel riparto di competenza regolamentare, stabilendosi che essa spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative, salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva.

La modifica è una conseguenza della soppressione della potestà legislativa concorrente Stato / Regioni. Nel sistema vigente, infatti, la potestà regolamentare è attribuita allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, mentre spetta alle Regioni nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza residuale regionale.

In base al nuovo articolo 117, sesto comma, *“La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale”*.

Ne deriva un rafforzamento del potere regolamentare dello Stato, conseguente all'ampliamento dell'elenco delle materie di competenza statale esclusiva.

17.2. Potere regolamentare di Città metropolitane e Comuni nella riforma costituzionale

Nel testo di riforma costituzionale il nuovo articolo 117, comma 7, prevede che *“I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale”*. Rispetto al testo precedente è aggiunta la locuzione finale *“nel rispetto della legge statale o regionale”*. Il testo riformato va misurato con il principio di legalità, ed in senso più ampio, con i principi di gerarchia e di competenza. In merito al principio di legalità, il primo fondamento giuridico del potere regolamentare è rappresentato dalla Costituzione, il secondo, in ordine al regime delle competenze, dalla legge statale o regionale.

17.3. *Le funzioni amministrative*

L'articolo 32 del testo di riforma costituzionale modifica l'articolo 118 della Costituzione, che dispone l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, alle Regioni e allo Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La prima modifica concerne l'eliminazione dall'articolo 118 del riferimento alle Province.

La riforma costituzionale introduce poi un nuovo secondo comma all'articolo 118, che prevede che *“Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”*.

Sono stati quindi costituzionalizzati principi guida dell'azione amministrativa già affermati a livello di legislazione ordinaria, ed in particolare dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990¹²), principi a loro volta riconducibili all'articolo 97 della Costituzione.

La nuova formulazione dell'articolo 118 richiama anche i criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

Infine, l'articolo 27 del testo di riforma costituzionale modifica il secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione, aggiungendo il principio di trasparenza; la nuova disposizione pertanto prevede che *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione”*.

18. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

L'articolo 33 del testo di riforma costituzionale riscrive l'articolo 119 della Costituzione, relativo all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Oltre all'eliminazione del riferimento alle Province, la riforma adegua l'articolo 119 alla nuova competenza legislativa statale sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

¹² L'articolo 1, comma 1, della legge 241/1990, relativo ai principi generali dell'attività amministrativa, prevede che *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di*

I commi 1 e 2 del nuovo articolo 119 dispongono che *“I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”¹³.

Il terzo comma, che attribuisce alla legge dello Stato il compito di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, è rimasto invariato.

Il quarto comma prevede che le risorse di cui dispongono Regioni ed enti locali *“assicurano”* il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite¹⁴. Nel testo vigente invece è previsto che le risorse *“consentono”* a Regioni ed enti locali di finanziarle integralmente. Il quarto comma prevede inoltre che con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.

Nel commi 5 e 6, la cui formulazione è rimasta invariata, è stato espunto il riferimento alle Province.

19. IL POTERE SOSTITUTIVO DEL GOVERNO

L'articolo 34 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 120, comma 2, della Costituzione, relativo al potere sostitutivo del Governo.

Tale disposizione prevede attualmente che il Governo può sostituirsi agli organi delle Regioni e delle autonomie territoriali *“nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per*

efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”.

¹³ Tale modifica è collegata all'attribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, operata dalla riforma, della materia *“coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*, attualmente materia di legislazione concorrente. Il testo vigente dell'articolo 119, comma 2, si limita a prevedere che Regioni ed Enti locali *“stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*.

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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

La riforma costituzionale, tramite la modifica di tale disposizione, prevede che tale potere sostitutivo possa essere esercitato, salvi i casi di motivata urgenza, acquisito il parere preventivo del Senato, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

E' inoltre previsto che la legge stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente. Tale legge, a norma del nuovo articolo 70, comma 1, dovrà essere adottata con procedimento bicamerale.

Rimane invariata la prescrizione secondo cui la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

20. LE AUTONOMIE SPECIALI

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 39, comma 13, del testo di riforma costituzionale prevede che alle autonomie speciali la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione non si applica fino alla revisione dei rispettivi statuti. E' inoltre previsto che la suddetta revisione dovrà avvenire *“sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”*.

¹⁴ In piena attuazione del principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti.