

XVII LEGISLATURA

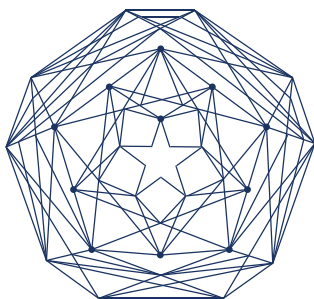


Camera  
dei  
deputati

SERVIZIO STUDI

# LA RIFORMA COSTITUZIONALE

*Disegno di legge costituzionale*  
*A.C. 2613-D*



*Schede di lettura*

n. 216/12 PARTE PRIMA - APRILE 2016

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*Servizio responsabile:*

**SERVIZIO STUDI**

Dipartimento Istituzioni

066760-9475/066760-3855

st\_istituzioni@camera.it

 [CD\\_istituzioni](#)

A cura di:

Cristina de Cesare

Chiara Martuscelli

## INDICE

Iter parlamentare della riforma . . . . .	3
I principali elementi del testo di riforma costituzionale . . . . .	5
Articolo 55 – <i>Funzioni delle Camere</i> (art. 1) . . . . .	9
Il superamento del bicameralismo perfetto . . . . .	10
Composizione del Parlamento . . . . .	13
Promozione dell'equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale . . . . .	14
Rappresentanza della Nazione. . . . .	16
Natura e funzioni delle Camere. . . . .	17
Parlamento in seduta comune . . . . .	29
Articolo 57 – <i>Composizione ed elezione del Senato della Repubblica</i> (art. 2) . . . . .	31
La composizione del Senato e la durata del mandato . . . . .	33
L'attribuzione dei seggi alle Regioni . . . . .	34
Le modalità di elezione dei componenti del Senato . . . . .	36
La titolarità di una carica elettiva regionale o locale quale presupposto necessario per l'elezione . . . . .	40
Articolo 59 – <i>Senatori a vita e senatori di nomina presidenziale</i> (art. 3) . . . . .	43
Articolo 60 – <i>Durata della Camera dei deputati</i> (art. 4) . . . . .	45
Articolo 63 – <i>Elezione o nomina alle cariche del Senato</i> (art. 5) . . . . .	47
Articolo 64 – <i>Diritti delle minoranze e dovere di partecipazione alle sedute</i> (Art. 6) . . . . .	49
La tutela dei diritti delle minoranze parlamentari e lo Statuto delle opposizioni . . . . .	50
Il dovere di partecipazione alle sedute . . . . .	54
Articolo 66 – <i>Verifica dei poteri</i> (art. 7) . . . . .	56
Articolo 67 – <i>Rappresentanza della nazione e vincolo di mandato</i> (art. 8) . . . . .	59
Articolo 69 – <i>Indennità parlamentare</i> (art. 9) . . . . .	61
Articolo 70 – <i>Procedimento legislativo</i> (art. 10) . . . . .	64
Le leggi bicamerali . . . . .	67

Il procedimento monocamerale ‘partecipato’ . . . . .	72
Il procedimento monocamerale ‘rinforzato’ . . . . .	75
Il procedimento monocamerale di bilancio . . . . .	75
Le questioni di competenza. . . . .	76
Le attività conoscitive e consultive del Senato. . . . .	79
<i>Articolo 71 - Iniziativa legislativa, iniziativa popolare, referendum propositivi (art. 11)</i> . . . . .	80
L’iniziativa legislativa. . . . .	81
La richiesta (del Senato) di procedere all’esame di un disegno di legge. . . . .	81
Le proposte di iniziativa popolare . . . . .	82
Il <i>referendum</i> propositivo e quello d’indirizzo . . . . .	85
<i>Articolo 72 – Procedimento legislativo e voto “a data certa” (art. 12)</i> . . . . .	87
La presentazione e l’esame dei disegni di legge ad approvazione bicamerale. . . . .	89
I disegni di legge per i quali è dichiarata l’urgenza . . . . .	91
Le Commissioni insede delliberatnte o legislativa. . . . .	91
La cd. “riserva di Assemblea”. . . . .	95
Il procedimento legislativo presso il Senato. . . . .	96
Il voto “a data certa”. . . . .	97
<i>Articolo 73 e 134 - Giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali (art. 13)</i> . . . . .	101
<i>Articolo 74 – Promulgazione e rinvio delle leggi (art. 14)</i> . . . . .	107
<i>Articolo 75 – Referendum abrogativo (art. 15)</i> . . . . .	111
<i>Articolo 77 – Decretazione d’urgenza (art. 16)</i> . . . . .	115
Disposizioni relative alla delega legislativa . . . . .	116
La presentazione del disegno di legge di conversione . . . . .	117
La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti . . . . .	119
Il termine di efficacia dei decreti-legge nel caso di rinvio del Presidente della Repubblica . . . . .	119
I limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza . . . . .	120
L’esame parlamentare dei disegni di legge di conversione . . . . .	124
<i>Articolo 78 – Deliberazione dello stato di guerra (art. 17)</i> . . . . .	128
<i>Articolo 79 – Leggi di amnistia e indulto (art. 18)</i> . . . . .	130

Articolo 80 – <i>Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali</i> (art. 19) .....	132
Articolo 82 – <i>Inchieste parlamentari</i> (art. 20) .....	134
Articolo 83 – <i>Delegati regionali e quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica</i> (art. 21) .....	137
Articolo 85 – <i>Elezione del Presidente della Repubblica</i> (art. 22) .....	140
Articolo 86 – <i>Supplenza del Presidente della Repubblica</i> (art. 23) .....	142
Articolo 88 – <i>Scioglimento della Camera dei deputati</i> (art. 24) .....	144
Articolo 94 – <i>Fiducia al Governo</i> (art. 25) .....	145
Articolo 96 – <i>Reati ministeriali</i> (art. 26) .....	147
Articolo 97 – <i>Principi sull'amministrazione</i> (art. 27) .....	149
Articolo 99 – <i>Soppressione del CNEL</i> (art. 28) .....	152
Articolo 114 – <i>Province</i> (art. 29) .....	155
Articolo 116 – <i>Regionalismo differenziato</i> (art. 30) .....	158
Articolo 117 – <i>Riparto di competenza tra Stato e regioni</i> (art. 31) .....	167
Il nuovo riparto di competenze per materie .....	173
La soppressione della competenza concorrente .....	179
Le materie di competenza regionale .....	184
Le 'clausole di colegislazione' .....	186
La clausola di supremazia .....	187
Il potere regolamentare .....	192
Le Regioni ad autonomia speciale (rinvio) .....	193
Disciplina transitoria .....	193
Articolo 117 (segue) – <i>Analisi della giurisprudenza costituzionale relativa alle singole materie</i> (art. 31) .....	194
Articolo 118 – <i>Funzioni amministrative</i> (art. 32) .....	224
Articolo 119 – <i>Autonomia finanziaria degli enti territoriali</i> (art. 33) .....	228
Articolo 120 – <i>Potere sostitutivo del Governo</i> (art. 34) .....	234
Articolo 122 – <i>Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali ed equilibrio di genere</i> (art. 35) .....	239

I limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali. . . . .	240
La promozione dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza . . . . .	243
<i>Articolo 126 – Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 36) . . . . .</i>	<i>245</i>
<i>Articolo 135 – Elezione dei giudici della Corte costituzionale (art. 37) . . . . .</i>	<i>249</i>
<i>Articolo 38 del disegno di legge (Disposizioni consequenziali e di coordinamento) . . . . .</i>	<i>253</i>
<i>Articolo 39, commi 1-12, del disegno di legge (Disposizioni transitorie) . . . . .</i>	<i>260</i>
Le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione. . . . .	263
Senatori a vita . . . . .	267
Regolamenti parlamentari. . . . .	267
Disciplina transitoria relativa al “voto a data certa” . . . . .	268
Prima applicazione della nuova modalità di elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare. . . . .	268
Termini relativi alle leggi elettorali della Camera e del Senato e adeguamento delle Regioni. . . . .	268
Principio di continuità della legislazione regionale . . . . .	270
<i>Articolo 39, commi 13-14, del disegno di legge - Le Regioni ad autonomia speciale . . . . .</i>	<i>271</i>
La ‘clausola di non applicazione’ e la revisione degli statuti. . . . .	271
Il ‘regionalismo differenziato’. . . . .	276
Il riparto di competenze legislative e la ‘clausola di supremazia’ . . . . .	277
Il potere sostitutivo dello Stato . . . . .	278
Funzioni provinciali della Valle d’Aosta . . . . .	279
<i>Articolo 40 del disegno di legge (Disposizioni finali) . . . . .</i>	<i>280</i>
Soppressione del CNEL . . . . .	281
Gruppi politici dei consigli regionali. . . . .	282
Amministrazioni parlamentari . . . . .	282
Enti di area vasta. . . . .	283
Mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane . . . . .	283
Senatori di nomina presidenziale. . . . .	285
Elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano . . . . .	285

Articolo 41 del disegno di legge ( <i>Entrata in vigore</i> ).....	286
Appendice .....	289
Le iniziative di riforma costituzionale nella XVII legislatura.....	291
Infografiche.....	297
Il procedimento legislativo .....	298
Il nuovo articolo 117 della Costituzione. ....	306





## **Schede di lettura**



## ITER PARLAMENTARE DELLA RIFORMA

La questione delle riforme costituzionali, che è stata una costante del dibattito politico parlamentare fin dalla metà degli anni Settanta, si è nuovamente posta fin dai primi mesi della XVII legislatura, con l'avvio di una serie di iniziative volte ad un intervento di riforma (v. paragrafo *Le iniziative di riforma costituzionale nella XVII legislatura*).

In tale quadro, l'8 aprile 2014 il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale (S. 1429), che dispone il superamento del bicameralismo perfetto, rivede il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, elimina dal testo costituzionale il riferimento alle province e reca la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Al termine di un esame parlamentare durato quattro mesi, il disegno di legge di riforma è stato approvato dal Senato, con modificazioni, nella seduta dell'8 agosto 2014.

Il testo è stato quindi trasmesso alla Camera che ne ha avviato l'esame nel mese di settembre 2014 e lo ha approvato, con modificazioni, il 10 marzo 2015.

Il testo, nuovamente emendato dal Senato, è stato approvato da tale ramo del Parlamento – in prima deliberazione – il 13 ottobre 2015, con 178 voti favorevoli, 17 voti contrari e 7 astenuti (202 votanti).

Nella seduta dell'11 gennaio 2016 la Camera ha approvato in prima deliberazione, senza modificazioni, il testo già approvato dal Senato con 367 voti favorevoli, 194 voti contrari e 5 astenuti (561 votanti).

In base all'art. 138 della Costituzione le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse 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 Senato ha quindi approvato, in seconda deliberazione, il 20 gennaio 2016, il testo già approvato in prima deliberazione dalla Camera (S. 1429-D), con 180 voti favorevoli, 112 voti contrari e 1 astenuto (293 votanti).

Ripercorrendo le fasi che hanno caratterizzato l'iter parlamentare della riforma costituzionale, si ricorda che il disegno di legge, nel testo iniziale presentato dal Governo – nel disporre il superamento del bicameralismo perfetto - interveniva sulla composizione del Senato, reso elettivo di secondo grado e mutato nella denominazione in Senato delle autonomie. Veniva previsto che il Senato fosse composto dai Presidenti delle Giunte regionali, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. A tali membri potevano aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica. Nel testo iniziale del disegno di legge veniva inoltre soppressa per i senatori la previsione dell'immunità parlamentare ai sensi dell'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione, mantenendo solo l'immunità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni. Venivano espressamente definite le funzioni del Senato, a partire dal concorso alla funzione legislativa, salvo le leggi costituzionali per le quali veniva mantenuto un bicameralismo paritario. Con la finalità di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, veniva prevista in particolare la richiesta di esame e di voto finale entro un termine determinato, decorso il quale poteva essere richiesto il voto parlamentare 'bloccato', senza emendamenti. Al contempo, venivano 'costituzionalizzati' i limiti alla decretazione d'urgenza. Il potere di istituire Commissioni di inchiesta da parte del Senato era soppresso.

Nell'ambito delle disposizioni di riforma del Titolo V il provvedimento – oltre rivedere il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni con la soppressione della potestà concorrente e l'introduzione della c.d. clausola di supremazia - disponeva la soppressione della previsione costituzionale delle Province, quale articolazione territoriale della Repubblica, nonché dell'art. 116 Cost. relativa al c.d. regionalismo differenziato, introdotta dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001. Era infine disposta la soppressione del CNEL. A seguito dell'esame in prima lettura svolto al Senato, il testo trasmesso alla Camera ha in parte modificato le funzioni del Senato, che mantiene la denominazione di Senato della Repubblica, ampliando, tra gli altri, gli ambiti di competenza legislativa ad approvazione paritaria e prevedendo che la Camera possa discostarsi dalle proposte di modificazione approvate dal Senato con una maggioranza che muta a seconda delle materie oggetto dell'intervento legislativo, con particolare riguardo a quelle riconducibili ad ambiti di competenza delle autonomie territoriali. Muta inoltre la modalità di elezione del Senato, di cui fanno parte 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni. Le previsioni sull'immunità parlamentare di cui all'art. 68 della Costituzione ed il potere di istituire Commissioni di inchiesta vengono mantenute sia in capo alla Camera che al Senato; per le inchieste è introdotto il limite, per il Senato, delle materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali". Viene in parte modificato il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune e viene disposto che i giudici costituzionali di nomina parlamentare siano eletti separatamente dalla Camera e dal Senato. Quanto alle modifiche al Titolo V, viene in particolare reintrodotta la previsione del c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost., contestualmente alla soppressione della potestà legislativa delegata alle Regioni. All'art. 117 Cost., viene in parte modificato l'elenco delle materie in tale quadro attribuite e

viene superato il richiamo all'attribuzione di funzioni, oltre che di materie, alla competenza statale e regionale.

Successivamente, le principali modifiche apportate dalla Camera rispetto al testo approvato dal Senato l'8 agosto 2014 hanno riguardato: la ridefinizione delle funzioni del Senato; la semplificazione del procedimento legislativo; l'introduzione di una espressa previsione costituzionale allo 'statuto delle opposizioni' ed ai diritti delle minoranze; la disciplina del c.d. 'voto a data certa' in luogo del c.d. "voto bloccato"; diversi *quorum* deliberativi per l'elezione del Presidente della Repubblica; il richiamo al principio di trasparenza nell'organizzazione dei pubblici uffici; alcune modifiche al riparto della potestà legislativa statale e regionale di cui all'art. 117 Cost. nonché delle materie per le quali può applicarsi un'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 Cost.; l'applicabilità del ricorso di legittimità costituzionale, su richiesta di un determinato *quorum* di parlamentari, alle leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Rispetto al testo approvato dalla Camera il 12 marzo 2015, le principali modifiche apportate nel corso dell'*iter* al Senato hanno interessato in particolare: la ridefinizione delle funzioni del nuovo Senato; la previsione in base alla quale l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali avviene in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo di tali organi; l'introduzione, per le Regioni, di un termine per adeguarsi alla nuova legge elettorale del Senato, fissato in 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima; il ripristino della previsione (in base alla quale i cinque giudici di nomina parlamentare della Corte Costituzionale sono eletti distintamente dalla Camera (tre) e dal Senato (due)); la sostituzione dell'espressione "adeguamento" degli statuti con l'espressione "revisione" per riferirsi al momento dal quale il titolo V riformato risulterà applicabile alle Regioni e statuto speciale e alle province autonome; l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, a decorrere dalla revisione dei predetti statuti, dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relativo al cd. 'regionalismo differenziato', con una disciplina transitoria per il periodo precedente; l'introduzione di due nuove materie tra quelle che possono essere attribuite alle regioni nell'ambito del procedimento relativo al regionalismo differenziato; la possibilità di approvare la nuova legge elettorale del Senato anche nella legislatura in corso, prevedendo conseguentemente che il termine per il ricorso alla Corte costituzionale su tale legge elettorale scada il decimo giorno dall'entrata in vigore della legge medesima.

## I principali elementi del testo di riforma costituzionale

Il principale elemento caratterizzante l'intervento di riforma riguarda il superamento del bicameralismo perfetto: il Parlamento continuerà ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Alla Camera dei deputati – di cui non è modificata la composizione – spetta la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Il Senato della Repubblica (che mantiene la denominazione vigente) diviene organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarà composto di 95 senatori eletti dai Consigli regionali – in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi – tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni.

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. È attribuito un "ruolo rinforzato" al Senato per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 della Costituzione.

Nell'ambito del nuovo procedimento legislativo, è introdotto l'istituto del "voto a data certa", che consente al Governo tempi definiti riguardo alle deliberazioni parlamentari relative ai disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo. Al contempo, vengono 'costituzionalizzati' i limiti alla decretazione d'urgenza, già previsti a livello di legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale.

Un'altra novità è costituita dall'introduzione del giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali per la Camera e per il Senato e dalla modifica dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Al contempo, mutano le modalità di elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento: viene stabilito che essi siano eletti, separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato (anziché dal Parlamento in seduta comune).

Riguardo agli istituti di democrazia diretta, viene introdotto un nuovo *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da 800.000 elettori. In tale caso, il *quorum* è pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera. Resta fermo il *quorum* di validità attualmente previsto, pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000 o da cinque Consigli regionali. Sono inoltre introdotti nell'ordinamento i *referendum* propositivi e di indirizzo, la cui disciplina è affidata ad una apposita legge costituzionale.

Per l'iniziativa legislativa popolare, è elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del corpo elettorale, introducendo al contempo il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

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

In particolare, di rilievo appare la soppressione del riferimento costituzionale alle 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. Sono altresì oggetto di modifica la disciplina del cd. regionalismo differenziato e del potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali.

La revisione del titolo V non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sino alla revisione dei rispettivi statuti, sulla base di intese con gli enti interessati.





**ARTICOLO 55**  
**FUNZIONI DELLE CAMERE**  
**(ART. 1)**

<i>Art. 55 - Testo vigente</i>	<i>Art. 55 - Testo modificato</i>
Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.	<i>Identico</i>
	<b>Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.</b>
	<b>Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.</b>
	<b>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.</b>
	<b>Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché 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 e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.</b>

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.	<i>Identico</i>
--	-----------------

L'articolo 1 del disegno di legge costituzionale modifica l'articolo 55 Cost. e rivisita profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento.

### Il superamento del bicameralismo perfetto

Il nuovo testo dell'articolo 55 della Costituzione, in combinato disposto con le altre modifiche recate dal disegno di legge di riforma, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo (art. 70 della Costituzione), sancisce il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto nel nostro ordinamento. Viene infatti delineato un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Analizzando il dibattito sulle riforme svoltosi dall'inizio degli anni Ottanta ad oggi, l'esigenza di superare il bicameralismo paritario, individuando nel Senato una istanza di rappresentanza territoriale, costituisce uno degli elementi di convergenza e di continuità, sia pure nell'ambito di soluzioni diverse prospettate nei progetti di riforma costituzionale.

In particolare, il superamento del bicameralismo perfetto è previsto dalla relazione approvata dalla c.d. Commissione Bozzi (IX legislatura), che si è orientata nel senso di attribuire alla Camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo; dal progetto di revisione costituzionale (X legislatura), approvato dal Senato e, con modifiche, in un testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 4887 e abb.-A), in cui si affiancava al "principio della culla", in base al quale i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola Camera, quella presso la quale sono presentati, una differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni; dalla Commissione De Mita Iotti (XI legislatura) in cui, nella Relazione del Presidente, si rileva come si fosse "vicini ad un accordo" per quanto riguarda la riduzione del numero dei parlamentari e per introdurre una certa distinzione dei compiti tra le due Camere; dal Comitato Speroni (XII legislatura), nel cui progetto di revisione costituzionale le due Camere si differenziano per composizione e funzioni; dalla Commissione D'Alema (XIII legislatura), il cui testo di riforma si fondava su una "Camera politica" e una "Camera delle garanzie", con distinte funzioni; dalla legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 (XIV legislatura), su cui vi è stato un esito non fa-

vorevole nel *referendum* confermativo del 25 e 26 giugno 2006, che introduceva significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni; dalla c.d. bozza Violante (XV legislatura) in cui il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (C. 553 e abb.-A) si incentrava sulla previsione di due Camere in un sistema di bicameralismo non simmetrico, sia dal punto di vista della costituzione degli organi sia delle funzioni, limitando alla Camera il rapporto fiduciario con l'Esecutivo; dal progetto di legge (XVI legislatura) approvato dal Senato (C. 5386), in cui la Camera dei deputati ed il Senato federale si differenziavano sotto il profilo della funzione legislativa e, in parte, sotto il profilo della costituzione degli organi.

La stessa riforma del titolo V della parte II della Costituzione nel 2001 (legge cost. 3/2001) preannunciava, a proprio completamento, una ulteriore riforma delle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Parlamento secondo la formulazione contenuta all'articolo 11 che prevede che "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione", i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Da ultimo, la Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013, ha espresso - nella Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 - un'opinione unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario, registrando al proprio interno un orientamento prevalente in favore dell'introduzione di una forma di bicameralismo differenziato rispetto ad un sistema monocamerale.

Le motivazioni di tale scelta risiedono, in particolare, nella necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque stabilità, nonché nell'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali.

Nell'architettura costituzionale delineata dal disegno di legge di riforma, alla Camera dei deputati - che "rappresenta la Nazione" e di cui non è modificata la composizione - spetta la titolarità del rapporto di fiducia e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Diversamente, al Senato della Repubblica è attribuita la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Il Senato concorre, inoltre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.

Muta quindi la modalità di elezione del Senato della Repubblica (che mantiene la denominazione vigente) e che diviene organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarà composto di 95 senatori eletti dai Consigli regionali - in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi - tra i consiglieri regiona-

li ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni.

Viene dunque sostituita l'elezione a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado da parte delle Assemblee elettive regionali.

Diversa è anche la partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa, finora svolta su base paritaria: 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 (c.d. procedimento monocamerale "partecipato")<sup>1</sup>. È attribuito un ruolo rinforzato al Senato per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 Cost..

Il Senato può altresì richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. I senatori mantengono inoltre inalterato il loro potere di iniziativa legislativa (nel caso di progetti di legge per i quali non si applica il procedimento bicamerale tuttavia questi possono essere presentati solo alla Camera).

Al Senato sono espressamente attribuite specifiche funzioni, quali, in particolare: la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; la valutazione delle politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Il Senato concorre inoltre all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato. Al Senato è inoltre espressamente attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Al Senato compete altresì l'espressione del parere sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta (competenza attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

---

<sup>1</sup> Come definito nella relazione dei relatori Emanuele Fiano e Francesco Paolo Sisto all'Assemblea della Camera (A.C. 2613-A).

Alla Camera è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra – a maggioranza assoluta – nonché ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione.

La Camera è inoltre competente ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, che rientrano tra i casi di approvazione bicamerale. Alla Camera spetta altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il potere di istituire Commissioni di inchiesta viene mantenuto sia in capo alla Camera sia al Senato, peraltro limitato, per quest'ultimo, a inchieste su materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali".

Resta ferma la previsione che attribuisce al Parlamento in seduta comune l'elezione del Presidente della Repubblica ma non è più prevista la partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato. Inoltre, nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, la supplenza spetterà al Presidente della Camera (attualmente la Costituzione la attribuisce al Presidente del Senato).

Viene modificato il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica prevedendo che dal quarto scrutinio è necessaria la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, a partire dal settimo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Al contempo, l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare spetta – in base al testo di riforma costituzionale – distintamente alla Camera (tre membri) e al Senato (due membri) e non più al Parlamento in seduta comune.

## Composizione del Parlamento

Il primo comma del nuovo art. 55 Cost. – che prevede che "Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" – non è modificato rispetto al testo vigente della Costituzione.

In un primo momento, nel testo del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo al Senato (S. 1429), la denominazione "Senato della Repubblica" mutava in "Senato delle Autonomie". Nel corso dell'esame al Senato in prima lettura è stata rivista la formulazione dell'art. 55 Cost. ripristinando, tra l'altro, la denominazione di "Senato della Repubblica".

Per quanto concerne il dibattito svolto in Assemblea Costituente sulla denominazione di "Senato della Repubblica", si ricorda che nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, la denominazione di Senato fu contestata da Terracini (sia "perché

la seconda Camera che ora si crea non ha nulla a che fare col soppresso Senato, né per il modo di formazione, né per il modo di funzionamento”, sia perché “questa denominazione non potrebbe non richiamare alla mente il ricordo di un triste periodo di asservimento politico”, difesa invece da Mortati (“sia per ragioni storiche, sia perché non ritiene che nelle responsabilità spettanti ai vecchi corpi rappresentativi per l’avvento e la perpetuazione del regime fascista quella gravante sul Senato sia maggiore dell’altra spettante alla Camera dei Deputati, alla quale nessuno pensa di mutare il nome”, sicché “non trova serie ragioni perché si debba rinunciare ad un nome a cui sono legati tanti ricordi di saggezza e di benevolenza”). Lussu si dichiarò per il cambiamento del nome, ritenendo il Senato screditato sotto il regime fascista; di segno opposto l’opinione di Codacci-Pisanelli; Einaudi propose “Camera dei Senatori”, in quanto più anziani rispetto ai deputati.

Le votazioni in Seconda Commissione diedero un risultato piuttosto confuso: furono respinte sia la proposta di conservare il nome di “Senato” alla Seconda Camera, sia la dicitura “Camera dei Senatori”, sia “Seconda Camera”, sia “Camera delle Regioni” (seduta del 19 dicembre 1946).

La questione fu demandata all’Assemblea, dove giunse la proposta: “Camera del Senato”. Gli interventi di Codacci-Pisanelli e Lussu (rispettivamente il 10 e 15 settembre 1947) ribadirono le posizioni già espresse. In difesa del nome Senato intervenne Nitti (il 16 settembre): “Non bisogna considerare la seconda Camera come un ornamento costituzionale. La seconda Camera è una necessità.

Il 23 settembre 1947, l’Assemblea Costituente votò (per parti separate) un emendamento a firma di due esponenti repubblicani, Macrelli e De Vita, inteso a sostituire tale dizione con “Senato della Repubblica”. La proposta fu approvata.

## Promozione dell’equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale

Il nuovo secondo comma dell’art. 55 Cost., introdotto nel corso dell’esame al Senato in prima lettura, prevede che le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Tale disposizione intende specificare, rafforzandolo, quanto sancito dall’art. 51 Cost. e richiamato, con riferimento all’ordinamento regionale, dall’art. 117 Cost. e, ora, dal nuovo art. 122 Cost. (v. *infra*).

Per le leggi elettorali della Camera e del Senato viene infatti indicato come obiettivo dell’attività promozionale direttamente l’equilibrio tra donne e uomini.

Si ricorda che l’articolo 51, primo comma, della Costituzione, stabilisce che tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A seguito di una modifica disposta con legge costituzionale n. 1/2003 è stato aggiunto un periodo all’articolo 51, primo comma, Cost. secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

L'articolo 117, settimo comma, Cost. prevede che le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Riguardo alla giurisprudenza costituzionale sul punto, si richiama in particolare la sentenza n. 4 del 2010, con cui la Corte, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'introduzione della "doppia preferenza di genere" da parte della legge elettorale della Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura.

Secondo la Corte «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionali e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale».

Tale disposizione riguarderà, quindi, da una parte, la legge elettorale della Camera (elezione diretta) e, dall'altra parte, quella del Senato (elezione indiretta o di secondo grado).

Giova ricordare che nelle ultime due legislature il Parlamento ha approvato misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali (la L. 215/2012 per le elezioni comunali; la L. 56/2014 per le elezioni – di secondo grado – dei consigli metropolitani e provinciali; la L. 65/2014 per le elezioni europee; la L. 52/2015 per le elezioni della Camera, che trova applicazione dal 1° luglio 2016; la L. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali).

Per quanto riguarda in particolare la legge elettorale della Camera, si ricorda che la legge 52/2015 (c.d. *Italicum*) ha introdotto una serie di misure volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere (art. 18-*bis*, commi 3 e 3-*bis*, dPR 361/1957), prevedendo, in particolare che:

- i capolista dello stesso sesso non possono eccedere il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione;
- nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore.



A completamento del quadro normativo di riferimento, per quanto attiene alla rappresentanza a livello regionale, il nuovo art. 122 Cost prevede, all'ultimo periodo (con una modifica approvata nel corso dell'esame in seconda lettura alla Camera) che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Come già ricordato, nel mese di febbraio 2016, è stata approvata la legge 15 febbraio 2016, n. 20, di modifica dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, che introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni sono tenute a disciplinare il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali.

## Rappresentanza della Nazione

L'art. 55 Cost., al terzo comma, prevede che "Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione".

I senatori cessano dunque, sulla base della nuova configurazione del Senato definita dal disegno di legge, di condividere con i deputati la rappresentanza della Nazione attualmente richiamata dall'articolo 67 della Costituzione, il quale, nel testo vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione.

Al contempo, la riscrittura dell'articolo 67 Cost., operata dal disegno di riforma costituzionale, mantiene anche per i membri del Senato il divieto di mandato imperativo.

In Assemblea Costituente, la rappresentanza nazionale da parte di ciascun membro del Parlamento, sancita dall'articolo 67 della Carta vigente, fu approvata in tempi brevi, senza particolari discussioni.

Può ricordarsi tuttavia l'intervento in plenaria (il 7 ottobre 1947) di Lussu, il quale era stato favorevole ad un Senato quale "Camera delle Regioni" ed ora rilevava: "credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale»".

In Seconda Sottocommissione, vi era stato (il 19 settembre 1946) un intervento del Presidente Terracini, relativo alla proposta di Mortati di una rappresentanza "della Nazione nel suo insieme". Egli ribatteva - rilevando altro riguardo - "che la disposizione in esame si potrebbe omettere. Essa poteva avere la sua ragion d'essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione,



non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura”.

In base al nuovo terzo comma dell'art. 55 Cost., quindi, solo i deputati rappresentano la Nazione; ai sensi del quinto comma, il Senato rappresenta le “istituzioni territoriali” (cinque componenti, peraltro, sono di nomina presidenziale cui si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica, in base a quanto previsto dal novellato art. 59 Cost. e dall'art. 40, comma 5).

Si ricorda che la rappresentanza delle istituzioni territoriali posta in capo al Senato e la rappresentanza della Nazione posta in capo alla sola Camera sono stati due “principi fondanti” dell'intervento di riforma, già previsti nel disegno di legge iniziale del Governo (S. 1429) e non più oggetto di modifica nel corso delle letture parlamentare.

## Natura e funzioni delle Camere

### *La titolarità del rapporto di fiducia e il controllo dell'operato del Governo*

Il nuovo quarto comma dell'art. 55 Cost attribuisce la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo alla sola Camera dei deputati, la quale esercita la “funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo”.

Viene conseguentemente modificato l'art. 94 Cost., riferendo alla Camera dei deputati la votazione della fiducia all'Esecutivo.

In Assemblea Costituente, posto l'orientamento prevalente a favore di una forma di governo parlamentare e di un sistema non già monocamerale ma bicamerale, non si discusse tanto della bicameralità della fiducia parlamentare al Governo, che conseguiva naturalmente da quelle premesse, quanto se essa dovesse essere resa dalle due Camere riunite assieme in Assemblea nazionale (secondo la proposta di Mortati relatore nella Seconda Sottocommissione, indi di Perassi, e secondo il progetto quale approvato dalla Commissione dei Settantacinque, pur con una formula che faceva dell'Assemblea nazionale, conferente la fiducia all'insediamento di un nuovo Governo, una sorta di sede di appello, per il Governo in carica che fosse sfiduciato da una delle Camere) ovvero partitamente (come auspicato, in Assemblea, già da Codacci Pisanelli nella seduta del 10 settembre 1947; *contra*, tra gli altri, Tosato nella seduta pomeridiana del 19 settembre). In plenaria la seduta antimeridiana del 24 ottobre rivelava come fosse maturato un accordo politico per la non collegialità della fiducia bicamerale, talché nella pomeridiana dello stesso giorno fu approvata la proposta della Commissione: “Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere”. È il testo dell'articolo 94, primo comma, vigente.

Nella Costituzione vigente, dell'indirizzo politico si trova menzione nell'articolo 95 (nel titolo dedicato al Governo), là dove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".

Nell'ambito della funzione di indirizzo politico viene, in via generale, ricondotta la determinazione dei grandi obiettivi di politica nazionale e gli strumenti per consentirne la piena realizzazione.

Al contempo, i vigenti regolamenti parlamentari disciplinano, quali strumenti di indirizzo politico nei confronti del Governo, gli istituti della mozione, della risoluzione, dell'ordine del giorno. Vengono altresì in rilievo, con riguardo ai lavori di Commissione, strumenti ulteriori quali i documenti conclusivi di indagini conoscitive, i pareri, le relazioni su specifici atti.

Resta dunque inteso che in sede di revisione dei regolamenti parlamentari andranno ridefiniti tali strumenti adeguandoli al mutato assetto costituzionale ed alle funzioni enunciate dal nuovo articolo 55 della Costituzione (da una parte, la titolarità del rapporto di fiducia in capo alla Camera, che esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo; dall'altra parte le funzioni attribuite anche al Senato, che rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e, quindi, oltre al concorso all'esercizio della funzione legislativa e l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; il concorso nell'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo e la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato).

Quanto alla funzione di controllo, è stato da più parti rilevato come occorra distinguere tra il "controllo politico in senso stretto", che il nuovo testo costituzionale pone in capo alla sola Camera, titolare del rapporto di fiducia, e il "controllo in senso lato" che, alla luce delle funzioni richiamate dal nuovo art. 55 Cost., viene ricondotto alla titolarità di entrambi i rami del Parlamento.

La Camera dei deputati, dunque, ai sensi del quarto comma, "esercita la funzione legislativa" - come definita dal nuovo art. 70 Cost. che disciplina il nuovo procedimento legislativo - e alla stessa spetta la funzione di "controllo dell'operato del Governo", oltre che di indirizzo politico.

### *La rappresentanza delle istituzioni territoriali*

Come già rilevato, in base al nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. il Senato della Repubblica “rappresenta le istituzioni territoriali”.

Tale previsione va letta in correlazione con il nuovo art. 57 Cost. in base al quale il Senato è composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (oltre ai senatori di nomina presidenziale e agli ex Presidenti della Repubblica) eletti dai Consigli regionali, in conformità alle scelte espresse dagli elettori.

Nel corso dei lavori parlamentari è stato posto particolare accento al ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, quale elemento caratterizzante della natura del nuovo Senato. In particolare, è stato posto in evidenza<sup>2</sup> come “tale formula, contrapposta all'altra, contenuta nel secondo comma (“ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione”) è rilevante per comprendere l'intento riformatore. Essa rinvia al tema della rappresentanza e dei suoi possibili canali, evocando un dibattito che affonda le sue radici nei lavori dell'Assemblea costituente e che richiama espressamente, in ragione delle intime connessioni evidenziate, la composizione e le funzioni del Senato. D'altra parte, la formula presente nell'articolo 57 della Costituzione attualmente vigente (“Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale”) reca impressa una traccia significativa, che pure non trovò una compiuta realizzazione, della discussione che animò il dibattito dei costituenti sul ruolo della seconda Camera nel sistema parlamentare e sulla opportunità che questa offrisse un diverso canale di espressione della rappresentanza e un diverso metodo di selezione della classe politica. La classica rappresentanza indifferenziata avrebbe dovuto coniugarsi con la rappresentanza di altre categorie di interessi, in particolare quelli riconducibili ai territori, in coerenza con le istanze regionalistiche che, in seno all'Assemblea, avevano trovato un consenso ampio e trasversale. [...] Sebbene l'evoluzione del sistema costituzionale italiano abbia portato ad una progressiva assimilazione delle due Camere, con il conseguente superamento delle differenze inizialmente previste, la tensione verso un modello bicamerale differenziato ha rappresentato una costante nelle riflessioni di politica costituzionale e nelle istanze riformatrici che hanno attraversato la vita delle istituzioni soprattutto negli ultimi trent'anni. Pertanto, la scelta compiuta (oggi) costituisce un approdo, capace di recuperare quella vocazione originaria presente agli albori dell'età repubblicana. Certamente, nel momento in cui si sceglie di diversificare la rappresentanza delle due Camere, occorre tenere conto della modalità di composizione dell'organo, che dovrà riflettere, a sua volta, lo scopo per il quale esso è concepito nell'ordinamento”.

### *Le funzioni del Senato*

L'art. 55, quinto comma, della Costituzione individua le funzioni del Senato.

<sup>2</sup> Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, relatrice sen. Finocchiaro.

È da intendersi che le competenze menzionate dal nuovo art. 55 Cost. per le quali non è richiamato il concorso spettino comunque anche alla Camera, in quanto titolare della funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

La formulazione del quinto comma è stata oggetto di numerose modifiche nel corso dell'esame parlamentare.

Nel corso dei lavori parlamentari, infatti, di fronte ad un consenso ampio e trasversale per un bicameralismo differenziato volto a garantire efficienza al sistema, la questione fondamentale ha riguardato la definizione delle funzioni delle Camere con la finalità di assicurare ad entrambe ruolo e funzioni coerenti. In tale quadro, è stata in particolare evidenziata l'opportunità di distinguere due ambiti: da una parte, il ruolo della seconda Camera nel procedimento legislativo che appare attenuato nel nuovo modello costituzionale; dall'altra, le nuove funzioni che il Senato potrà svolgere nell'ordinamento costituzionale, una volta portato a compimento il processo di revisione.

Le funzioni del Senato, come delineate dall'art. 55, quinto comma, della Costituzione, consistono nel:

- raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione;
- concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Si ricorda inoltre che:

- il nuovo articolo 70, ultimo comma, Cost. prevede che il Senato possa svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera;
- i nuovi articoli 120 e 126 Cost. attribuiscono al Senato la competenza all'espressione del parere ai fini, rispettivamente, dell'esercizio del potere sostitutivo

tutivo del Governo (art. 120) e dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della giunta regionale (art. 126) (v. relative schede).

### ***Il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica***

Nel corso della terza lettura al Senato è stata approvata la formulazione che attribuisce a tale ramo del Parlamento, in via generale, funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Al contempo, il Senato “concorre” all’esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. A seguito delle modifiche apportate, al Senato è dunque espressamente attribuita, insieme alla Camera, una funzione di raccordo triangolare tra lo Stato, l’Unione europea e gli enti costitutivi della Repubblica (v. *infra*).

Si ricorda che l’esercizio della “funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea”, in capo al Senato, era stata prevista nel testo approvato in prima lettura da tale ramo del Parlamento.

Nel testo approvato dalla Camera in seconda lettura al Senato spettava il concorso nella funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi e l’Unione europea. Di conseguenza, alla Camera spettava, in via esclusiva, la funzione di raccordo tra lo Stato e l’Unione europea, ferma restando la competenza del Senato – non modificata nel corso dell’*iter* parlamentare – di partecipazione alla “fase ascendente e discendente” del diritto dell’UE (“partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea”).

Va in proposito evidenziato che, alla luce della funzione di raccordo espressamente prevista dalla Carta costituzionale con riguardo ad una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, si potrà riflettere sull’opportunità di mantenere in vita un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali (Senato della Repubblica e sistema delle conferenze), procedendo eventualmente alla (ri)definizione delle rispettive competenze. Si potrà, nello specifico, affrontare la questione della titolarità della funzione di cooperazione incidente sulla funzione normativa, per comprendere se la stessa debba o meno essere attribuita in via esclusiva al nuovo Senato, e verificare al contempo se sia funzionale all’equilibrio complessivo mantenere in capo al sistema delle conferenze le forme collaborative riguardanti l’esercizio del potere regolamentare e le attività amministrative, di programmazione e di indirizzo politico.

La materia è stato oggetto di diversi ordini del giorno. In particolare, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati (C. 2613), sono stati accolti dal Governo:

- l'ordine del giorno Dorina Bianchi n. 6, che prevede una riforma del sistema delle Conferenze, riconoscendo allo stesso esclusivamente attività di natura tecnica, amministrativa e gestionale;
- l'ordine del giorno Paglia n. 41, che prevede una ridefinizione del ruolo della Conferenza Stato-regioni alla luce della riforma del Senato (tale ordine del giorno è stato riformulato nel corso della seduta, su invito del rappresentante del Governo, eliminando il previo accordo con la Conferenza delle regioni ai fini della ridefinizione);
- l'ordine del giorno Lattuca n. 48, che prevede anch'esso un adeguamento del sistema delle Conferenze alla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Si ricorda che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-regioni), istituita presso la Presidenza del Consiglio, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali ovvero, se tale incarico non è attribuito, da altro Ministro. Ne fanno parte i Presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Alle riunioni della Conferenza sono invitati, dal Presidente del Consiglio, i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici (art. 12, comma 2, della legge n. 400 del 1988).

La Conferenza Stato-città e autonomie locali è "presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM). Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate, dall'art. 17 della legge n. 142 del 1990" (poi confluito nell'art. 22 del Testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), come centro delle aree metropolitane. "Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici" (art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997). La Conferenza unificata è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno. Ne fanno parte i componenti della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997).

In dottrina, prima della riforma costituzionale è stato ampiamente dibattuto il tema dell' idoneità delle Conferenze a rappresentare le sedi di raccordo fra Stato e autonomie territoriali nei casi in cui la decisione incide sull'allocazione delle competenze legislative. Ciò in considerazione della composizione delle Conferenze, in cui si confrontano gli esecutivi, senza un coinvolgimento delle Assemblee regionali. Altro argomento di riflessione emerso in dottrina è quello collegato al dibattito circa l'opportunità che permanga l'incardinamento delle Conferenze presso la Presidenza del Consiglio e, più in generale, circa il grado di autonomia rispetto al Governo.

### ***Il concorso all'esercizio della funzione legislativa***

Restano confermate le altre funzioni già poste in capo al Senato nel testo approvato dalla Camera.

In primo luogo, spetta al Senato il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione (v. *infra* – schede art. 70 e ss. Cost.).

Nel corso dei lavori parlamentari è stato posto in particolare in evidenza come il Senato, oltre a conservare una competenza paritaria su alcune tipologie di leggi, può proporre modificazioni al testo di tutti i disegni di legge, continuando a svolgere così, seppure in forme diverse, una funzione di “*Chambre de réflexion*”.

### ***Il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea – La partecipazione alla c.d. fase ascendente e discendente degli atti normativi e delle politiche dell'UE***

In base al nuovo testo costituzionale, come già evidenziato, spetta al Senato il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.

Al contempo, allo stesso è attribuita la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

L'attribuzione di quest'ultima funzione al Senato (oltre che alla Camera) era già prevista, nella medesima formulazione approvata dai due rami del Parlamento, nel disegno di legge iniziale del Governo e, nonostante le numerose modifiche che si sono succedute nel corso dell'*iter* parlamentare in relazione al quinto comma dell'art. 55, tale previsione non ha subito modifiche.

L'attribuzione delle suddette funzioni trovano, in particolare, il loro fondamento nell'intenzione del legislatore di attribuire alla seconda Camera un ruolo propulsore – unitamente alla Camera - nell'integrazione europea in ragione della sua natura prevalentemente territoriale (v. *infra*). Tiene altresì conto delle istanze di partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di *policy making* nei vari Stati membri.

Si ricorda che attualmente, in base all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione



europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La disciplina generale delle forme di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea è dettata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che reca norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Tale legge ha sostituito la precedente legge n. 11 del 2005, apportando modifiche alle modalità di intervento del Parlamento, del Governo, delle regioni e degli enti locali sia nella formazione degli atti e delle politiche UE (fase ascendente) che nell'adempimento degli obblighi UE (fase discendente). Tale normativa prevede, in primo luogo, una valorizzazione della partecipazione del Parlamento e delle autonomie territoriali alla fase di formazione delle normative e delle politiche europee, anche in considerazione di quanto disposto al riguardo dal Trattato di Lisbona. Specifiche disposizioni della legge 234/2012 riguardano la 'Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti nell'Unione europea' (artt. 3-17) e il 'Coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea' (artt. 18-21). La legge prevede che sia data un'informazione tempestiva al Parlamento e che sia assicurata la consultazione delle Camere da parte del Governo. È previsto il potere di indirizzo del Parlamento sul Governo, inclusa la c.d. riserva di esame parlamentare, nonché il controllo di sussidiarietà e proporzionalità che il Parlamento è chiamato ad esercitare dal trattato di Lisbona.

Inoltre, sono dettate disposizioni volte ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 29-41) e sul contenzioso (artt. 42-43) oltre che in materia di aiuti di Stato.

A sua volta, è definito dalla legge il ruolo delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali nel processo di formazione degli atti dell'Unione europea (artt. 22-27).

In particolare, è previsto che il Governo fornisca alla Conferenza delle Regioni e province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative informazione qualificata e tempestiva dei progetti di atti legislativi dell'Unione che incidono sulle materie di competenza regionale. Regioni e Province autonome possono chiedere al governo una riserva di esame nonché esercitare i controlli di sussidiarietà e proporzionalità introdotti dal Trattato di Lisbona, facendo pervenire le loro osservazioni alle Camere, le quali possono a loro volta consultare i consigli regionali.

La sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e province autonome costituisce, in base alla legge, la sede principale in cui Regioni e province autonome possono discutere con il Governo gli indirizzi generali sulla formazione delle norme europee e i criteri e strumenti di attuazione delle stesse.

Giova altresì ricordare che il nuovo art. 80 Cost. richiama espressamente le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE tra le leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata paritariamente dalle due Camere.

Segue altresì la procedura bicamerale di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost., la legge (e le relative modifiche, deroghe o eventuali abrogazioni) che sta-



bilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE.

Nel corso dei lavori parlamentari è stato posto in particolare in evidenza<sup>3</sup> come l'intenzione del Senato, nell'esame in prima lettura, fosse quello di dare vita ad una Camera che avesse in sé impressa la funzione di partecipazione al processo di creazione e di recepimento del diritto dell'Unione europea, seguendo lo spirito del Trattato di Lisbona, ma con la "freschezza" di uno strumento moderno, costruito in ragione della nuova dimensione assunta dai Parlamenti nazionali. È stato quindi rilevato come il nuovo articolo 55, nella formulazione approvata dalla Camera in seconda lettura, attribuiva al Senato solo il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, mentre la funzione di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea non era più richiamata nel testo.

### *La verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori*

Al Senato è inoltre attribuita, in base ad una modifica apportata dal Senato in terza lettura al quinto comma dell'art. 55 Cost. la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Si ricorda che una formulazione per alcuni versi analoga era stata utilizzata nel disegno di legge iniziale del Governo (S. 1429), nella parte in cui si poneva in capo al Senato la funzione di "valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio". Nel corso dell'esame al Senato in terza lettura è stata ripresa la formulazione, declinandola tuttavia con riferimento alle politiche dell'Unione europea – in ragione del ruolo che il medesimo art. 55 Cost. attribuisce al Senato nel rapporto con l'Unione europea - anziché con riguardo alle politiche pubbliche in generale.

Il concreto esplicarsi di tale funzione sarà peraltro oggetto dei nuovi regolamenti parlamentari e della relativa attuazione, tenendo conto che essa non potrà però riverberarsi sulla funzione di controllo politico del Governo che il nuovo testo costituzionale pone in capo alla sola Camera (art. 55, quarto comma, Cost.).

Il nuovo art. 70 Cost., inoltre, espressamente attribuisce al Senato la possibilità di svolgere attività conoscitive.

Per quanto riguarda le norme dei Trattati che stabiliscono direttamente funzioni e poteri dei Parlamenti, si ricorda, tra gli altri, che l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, stabilisce che ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, nei

<sup>3</sup> Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, relatrice sen. Finocchiaro.

termini ed alle condizioni previsti, esprimere un parere motivato di sussidiarietà e che spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi.

### *La valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni*

A seguito delle modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare, al Senato è attribuita la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Tali funzioni erano già poste in capo al Senato nel testo approvato dalla Camera, che esplicitava come esse fossero svolte in “concorso” con la Camera stessa, titolare della funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo in base al quarto comma del nuovo art. 55 Cost.

Le nuove funzioni menzionate dal nuovo art. 55 con riguardo al Senato sono inserite per la prima volta nella Costituzione ma sono in parte già presenti nell'ordinamento nazionale, così come in altre esperienze comparate.

Resta fermo che le concrete forme e modalità con cui si concretizzerà lo svolgimento delle funzioni richiamate dalla Costituzione potranno essere definite dai regolamenti parlamentari, anche riguardo agli strumenti attraverso i quali si svolgeranno le suddette attività di valutazione e verifica, tenuto conto, in ogni modo, che da esse non può derivare l'impegno di responsabilità politica del Governo. Anche in questo caso si ricorda che il nuovo art. 70 Cost. espressamente attribuisce al Senato la possibilità di svolgere attività conoscitive.

Nella Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013 si prospetta la possibilità che, nell'ambito dei compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, assuma particolare rilievo la “valutazione delle politiche pubbliche”. Con questa espressione la Commissione rileva che intende riferirsi alla misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi. Nel concetto di valutazione entra anche l'accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito. Si considerano, inoltre, anche la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell'impatto regolatorio) e l'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi. Per “politiche pubbliche”, viene evidenziato nella Relazione, si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale.

Si ricorda inoltre che, nell'ordinamento italiano, a partire dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 - Legge di semplificazione 1998 sono state dettate disposizioni normative in materia di analisi di impatto della regolazione (AIR), analisi tecnico normativa (ATN) e verifica di

impatto della regolamentazione (VIR), con particolare riguardo a quanto disposto dalla legge n. 246 del 2005 (articolo 14, comma 4).

Tale legge definisce la VIR come “la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”. Disciplina attuativa regolamentare è stata recata da apposito decreto del Presidente del Consiglio (n. 212 del 2009). La legge prevedeva l’applicazione della valutazione di impatto della regolamentazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, ed una successiva sua effettuazione periodica a scadenze biennali. Siffatta previsione è stata tuttavia abrogata dal decreto-legge n. 5 del 2012 (come convertito dalla legge n. 35).

Disposizioni specifiche sono state altresì dettate da:

- decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 25 gennaio 2013, che reca i Criteri per l’effettuazione della stima dei costi amministrativi;
- direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 16 gennaio 2013, che disciplina il rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché l’aggiornamento del modello di Relazione AIR;
- decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 19 novembre 2009, n. 212, che riguarda la disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR).

Le Regioni hanno mostrato una domanda di valutazione molto differenziata a livello territoriale imperniata sul tema cruciale del controllo delle Assemblee elettive sull’operato dell’Esecutivo. Il depotenziamento del ruolo legislativo delle Assemblee regionali - a seguito dello spostamento dei poteri alle giunte regionali - ha fatto emergere una “domanda di valutazione” quale base tecnica per la valutazione politica dell’operato dell’esecutivo.

A livello regionale, dunque, la valutazione degli effetti delle politiche, che ha trovato emersione in diversi statuti e regolamenti interni dei Consigli regionali, poggia sull’adesione al progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali).

Nell’ambito del progetto, è stata posta particolare enfasi sulle clausole valutative, elaborate (talora da appositi organismi) nel corso della discussione sui progetti di legge, che attribuiscono un mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della legge (la Giunta e le strutture amministrative regionali) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all’organo legislativo una serie di informazioni selezionate sulle quali effettuare la valutazione.

Come già rilevato per la funzione di verifica dell’impatto delle politiche dell’UE sui territori, anche la verifica dell’attuazione delle leggi statali e la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, dovrà essere peraltro adeguatamente definita in sede applicativa per tenere conto del fatto che il “controllo sull’operato del Governo” è “funzione” attribuita dal medesimo art. 55 Cost. alla sola Camera dei deputati.

### *Il concorso ai pareri sulle nomine nei casi previsti dalla legge*

Spetta al Senato il “concorso” all’espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

In proposito si ricorda che i termini e le modalità di espressione del parere parlamentare sulle proposte di nomina sono attualmente disciplinati dai regolamenti parlamentari dall’art. 143, comma 4, Reg. Camera e dall’art. 139-bis Reg. Senato, che fissano in venti giorni, prorogabili di norma per non più di dieci giorni, il termine per l’espressione del parere da parte della Commissione competente. Il parere è quindi comunicato, rispettivamente, al Presidente della Camera e del Senato che lo trasmette al Governo.

Il parere parlamentare su proposte di nomina è inoltre disciplinato, in via generale, dalla legge 14/1978 che reca norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici e, per specifici ambiti, dalla legislazione di settore. In taluni casi (ad esempio, per il parere sulla nomina del presidente dell’Autorità garante delle comunicazioni o del presidente dell’Istat) è prevista una maggioranza qualificata per l’espressione del parere parlamentare.

In sede attuativa andranno chiarite le modalità per lo svolgimento di tale funzione da parte del Senato, apportando le modifiche che si riterranno di conseguenza necessarie ai Regolamenti parlamentari nonché alle disposizioni legislative che prevedono il parere parlamentare (e, in taluni casi, stabiliscono specifici *quorum*).

Il testo non fa invece espresso riferimento, relativamente alle funzioni assegnate al Senato, ai pareri sugli atti del Governo.

Peraltro, l’ultimo comma del nuovo art. 70 Cost. – in una sede dedicata alla funzione legislativa – prevede che lo stesso possa, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, “formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera”.

L’esame degli schemi di atti normativi del Governo, trasmessi alle Camere per il parere parlamentare, è disciplinato, per la Camera, dall’art. 96-*ter* del regolamento e, per il Senato, dall’art. 139-*bis* del regolamento.

Il regolamento della Camera prevede che tali atti sono assegnati alla Commissione competente per materia e, qualora implicino entrate o spese, alla Commissione bilancio, che trasmette alla Commissione competente per materia i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario. Qualora gli schemi investano in misura rilevante aspetti di competenza di Commissioni diverse da quella alla quale essi sono assegnati, queste possono chiedere al Presidente di essere autorizzate a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia. La Commissione alla quale gli schemi sono assegnati può altresì chiedere al Presidente di invitare altre Commissioni a formulare propri rilievi sugli aspetti di loro competenza. Qualora il Presidente della Camera accolga le richieste, i suddetti rilievi possono essere espressi entro i successivi otto giorni, ovvero nel diverso termine fissato dal Presidente medesimo.

A sua volta, la Commissione competente per materia esprime il proprio parere entro il termine stabilito dalla legge a norma della quale esso è stato richiesto o, in mancanza, entro il

termine di 20 giorni, prorogabili di ulteriori 10 giorni (articolo 143, comma 4, reg. Camera e art. 139-bis reg. Senato).

Il regolamento del Senato prevede che nei casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza, la relativa richiesta e il suo deferimento alla Commissione permanente competente per materia vengono annunciati all'Assemblea nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa. La Commissione, nel termine previsto, comunica il parere al Presidente del Senato che lo trasmette al Governo (art. 139-bis reg. Senato).

### *Il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi*

È infine attribuito al Senato il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Nel corso dei lavori parlamentari è stato posto in particolare in evidenza<sup>4</sup> come le nuove funzioni previste dal testo costituzionale, quale quella di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, assolutamente "inedite" nel nostro sistema, possono svolgere un ruolo tanto più centrale in quanto attribuite ad un organo "non stretto" dal rapporto fiduciario e dunque più libero nelle proprie determinazioni.

Giova ricordare come la funzione di "verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato" sia già prevista in gran parte degli statuti regionali negli ultimi anni e si esplica in una varietà di forme e modalità. È stato evidenziato come tale funzione possa assumere un significato più ampio legato alla funzione legislativa, ove questa non si identifichi solo con il prodotto realizzato (la legge) ma ne segua l'implementazione, ne verifichi l'attuazione studiando le criticità che incontra, ne valuti i risultati immediati e – a più lunga scadenza – gli effetti complessivi che ne discendono. In base a come viene svolta e alle modalità concrete di applicazione tale funzione potrà dunque, per alcuni versi, essere considerata come un'estensione della funzione legislativa stessa, che viene in tal modo rafforzata e completata.

### **Parlamento in seduta comune**

Infine, non è mutata la previsione in base alla quale il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione (art. 55 Cost., sesto comma).

In base alla Costituzione, come modificata dal testo in esame, il Parlamento si riunisce in seduta comune nei seguenti casi: per l'elezione del Presidente della

<sup>4</sup> Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, relatrice sen. Finocchiaro.

Repubblica (art. 83 Cost.); per il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica (art. 91 Cost.), per la messa in stato di accusa dello stesso nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.); per l'elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.).

In base al nuovo testo costituzionale, al Parlamento in seduta comune non spetta più l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale, che, in base al nuovo articolo 135 Cost., sono eletti separatamente dalle due Camere (3 dalla Camera e 2 dal Senato).

Restano ferme le previsioni vigenti dell'articolo 63 Cost., in base alle quali quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati. Al contempo, i nuovi articoli 85 e 86 Cost. modificano le disposizioni relative alla presidenza ed alla convocazione del Parlamento in seduta comune, con riguardo all'elezione del Presidente della Repubblica (*v. infra*).

**ARTICOLO 57**  
**COMPOSIZIONE ED ELEZIONE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**(ART. 2)**

<i>Art. 57 - Testo vigente</i>	<i>Art. 57 - Testo modificato</i>
Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.	Il Senato della Repubblica è <b>composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.</b>
	<b>I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.</b>
Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.	<b>Abrogato</b>
Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.	Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a <b>due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.</b>
La ripartizione dei seggi fra le Regioni, <b>fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero</b> , previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.	La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla <b>loro</b> popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.
	<b>La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei</b>

	<b>medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma.</b>
	<b>Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.</b>

L'articolo 2 del disegno di legge - modificando l'articolo 57 Cost. - definisce una diversa composizione e una nuova modalità di elezione del Senato della Repubblica.

In particolare, il nuovo Senato si compone di 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai consigli regionali o delle province autonome, in conformità alle scelte degli elettori, invece dei 315 senatori elettivi previsti dal testo costituzionale vigente. Al contempo, il Presidente della Repubblica può nominare fino a 5 senatori, che durano in carica sette anni, tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti. Si aggiungono inoltre gli *ex* Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita.

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

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del Governo S. 1429 sono illustrate le motivazioni di fondo che sono alla base della scelta di non prevedere l'elezione popolare diretta, che "inevitabilmente, potrebbe trascinare con sé il rischio che i senatori si facciano portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza, ovvero di esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio, e che la loro legittimazione diretta da parte dei cittadini possa, inoltre, indurli a voler incidere sulle scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario, riservate in via esclusiva alla Camera dei deputati, in tal modo contraddicendo le linee portanti cui è ispirato il disegno di legge".



L'elezione dei senatori avviene peraltro – a seguito di una modifica apportata nel corso dell'ultima lettura al Senato - in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni dei Consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato (art. 57, quinto comma, Cost.).

Per quanto riguarda le modalità di elezione dei 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, il nuovo secondo comma dell'art. 57 Cost., stabilisce che i Consigli regionali e i Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono i senatori, con metodo proporzionale (nel testo iniziale del disegno di legge era prevista invece un'elezione con voto limitato), tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

### La composizione del Senato e la durata del mandato

La composizione del nuovo Senato viene quindi così configurata:

- 95 senatori sono eletti dai consigli regionali e dai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano; ciascun consiglio elegge un numero di senatori in proporzione alla popolazione della regione quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione (quarto comma art. 57 Cost.); di questi 95:
  - 74 senatori sono eletti tra i membri dei Consigli regionali;
  - 21 senatori sono eletti tra i Sindaci dei comuni dei rispettivi territori, nella misura di uno per ciascun consiglio;
- fino a 5 senatori sono di nomina presidenziale, scelti tra coloro che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario;

Tra i 5 senatori non elettivi vanno inclusi anche i senatori a vita già nominati e in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in commento, alla luce di quanto previsto dall'art. 40, comma 5, del disegno di legge.

- gli *ex* Presidenti della Repubblica.

Riguardo alla durata del mandato dei senatori elettivi, questa coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale “da cui” sono stati eletti, ossia con la durata dei consigli regionali (articolo 57, quinto comma, come specificato nel corso dell'*iter* parlamentare alla Camera). Il Senato diviene dunque organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

In sede attuativa andrà chiarito il regime di *prorogatio* applicabile ai senatori elettivi, in particolare per quanto attiene alla fase temporale che intercorre tra l'in-

sediamento del nuovo consiglio regionale ed il momento in cui il nuovo consiglio elegge, al proprio interno, i senatori.

Si ricorda che l'art. 39, comma 4, prevede – per la prima costituzione del Senato e fino alla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale del Senato (da adottare ai sensi dell'art. 57, sesto comma, Cost.) – che, qualora alla data di elezioni della Camera si svolgano anche elezioni di consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi consigli sono convocati in collegio elettorale entro 3 giorni dal loro insediamento.

### L'attribuzione dei seggi alle Regioni

Per quanto attiene alle modalità di attribuzione alle regioni dei 95 seggi, il terzo comma dell'art. 57 Cost. prevede che nessuna Regione possa avere un numero di senatori inferiore a 2 e che ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne abbia 2.

La ripartizione dei seggi tra le regioni, fermo restando le disposizioni appena viste, è effettuata, in proporzione alla popolazione della regione quale risulta dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (come dispone anche il testo vigente dell'art. 57).

Si ricorda che in base al testo vigente dell'art. 57 Cost. nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a 7; al Molise ne spettano 2, alla Valle d'Aosta 1 (la previsione vigente si applica ad un totale di 309 senatori, dovendosi escludere i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero)<sup>5</sup>.

Una disposizione di coordinamento (art. 38, comma 1) adegua il testo dell'articolo 48, terzo comma, sopprimendo la previsione della circoscrizione Estero in riferimento al Senato.

La seguente tabella espone la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei 95 senatori elettivi, che conseguirebbe dalla nuo-

<sup>5</sup> Per quanto riguarda il calcolo della ripartizione dei seggi per l'elezione (v. tabella infra) dei consiglieri regionali, anche se il testo fa riferimento, in termini generali, ai "consigli regionali" si intende che l'individuazione dei senatori per il Trentino-Alto Adige non spetti anche al consiglio regionale, essendo attribuito espressamente dalla Costituzione ai Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano. A tale riguardo si ricorda che, dalla riforma del 2001, il Consiglio regionale della Regione è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 25 Statuto, D.P.R. n. 670/1972). Va inoltre ricordato che gli statuti regionali talora prevedono non un "consiglio regionale", ma un'"assemblea regionale" o un'"assemblea legislativa", ma la norma costituzionale, facendo riferimento in termini generali ai "consigli regionali", trova chiaramente applicazione in tutte le regioni.

va disciplina costituzionale, facendo riferimento ai dati relativi alla popolazione dell'anno 2011 (anno dell'ultimo censimento). Nella tabella è altresì evidenziato il rapporto tra popolazione di ciascuna regione e numero di senatori alla stessa spettanti in base al calcolo numerico.

Regioni e Province autonome	popolazione censimento 2011	seggi	popolaz. media per seggio
Piemonte	4.363.916	7	623.416
Valle d'Aosta	126.806	2	63.403
Lombardia	9.704.151	14	693.153
Provincia autonoma Bolzano	504.643	2	252.321
Provincia autonoma Trento	524.832	2	262.416
Veneto	4.857.210	7	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	2	609.492
Liguria	1.570.694	2	785.347
Emilia-Romagna	4.342.135	6	723.689
Toscana	3.672.202	5	734.440
Umbria	884.268	2	442.134
Marche	1.541.319	2	770.659
Lazio	5.502.886	8	687.860
Abruzzo	1.307.309	2	653.654
Molise	313.660	2	156.830
Campania	5.766.810	9	640.756
Puglia	4.052.566	6	675.427
Basilicata	578.036	2	289.018
Calabria	1.959.050	3	653.016
Sicilia	5.002.904	7	714.700
Sardegna	1.639.362	3	546.454
<b>Totale</b>	<b>59.433.744</b>	<b>95</b>	<b>625.618</b>

Nell'impostazione seguita per l'elaborazione della tabella alle regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Molise e Basilicata – oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano - sono stati assegnati 2 seggi, in quanto secondo la ripartizione proporzionale, con i soli quozienti interi, avrebbero avuto un numero inferiore di seggi. Le regioni Liguria, Marche e Abruzzo, invece, nella ripartizione proporzionale ottengono i 2 seggi con i quozienti interi.

Come già detto, nell'ambito dei seggi assegnati a ciascuna regione, un seggio sarà destinato ad un sindaco ed i restanti ai consiglieri regionali.

Dunque, nelle 8 regioni meno popolose e nelle 2 province autonome, cui spettano 2 senatori, il rapporto sindaco/consiglieri regionali è paritario, mentre le regioni più popolose possono contare su una rappresentanza molto più ampia di consiglieri regionali (come dimostra il caso della Lombardia, che è la regione più popolosa d'Italia).

Il riferimento all'ultimo censimento generale viene ripreso al comma 2 dell'art. 39 della legge, il quale specifica che, quando in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti ad una regione (come definito in base alle predette disposizioni) è diverso da quello risultante dal censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento “anche in deroga al primo comma dell'art. 57 Cost.”.

Da tale disposizione, finalizzata a tenere conto dell'esigenza di adeguarsi all'ultimo censimento generale, come previsto dalla Costituzione, deriva la possibilità che il numero massimo totale dei senatori elettivi vari rispetto a quello che il primo comma dell'art. 57 Cost. indica come numero fisso e non mutevole. Ciò in considerazione del fatto che l'elezione in questione non necessariamente coinciderà, sotto un profilo temporale, tra le diverse regioni, e che quindi tale disallineamento potrebbe verificarsi per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che abbia variato il suo peso demografico ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale peso compensi.

Il numero dei senatori elettivi potrebbe dunque variare, per un periodo limitato, in aumento o in diminuzione quando, in base all'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione è diverso da quello risultante dal censimento precedente.

### **Le modalità di elezione dei componenti del Senato**

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 Cost. - con legge approvata da entrambe le Camere. L'elezione dei senatori, come già detto, avviene con metodo proporzionale, da parte dei consigli regionali e delle province autonome tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni del rispettivo territorio.

Si ricorda che la Costituzione vigente non individua il tipo di sistema elettorale da adottare né per l'elezione della Camera né per quella del Senato, rimettendo la relativa scelta alla discrezionalità del legislatore ordinario, mentre il nuovo articolo 57 Cost. indica, per l'elezione del Senato, il metodo proporzionale.

Tale metodo è peraltro riferito ad un'elezione di secondo grado, in cui la proporzionalità rispetto al corpo elettorale regionale può risultare mediata dall'adozione di un sistema maggioritario per l'elezione del consiglio.

La medesima disposizione esplicita i criteri da seguire nella ripartizione dei seggi:

- i voti espressi;
- la composizione di ciascun Consiglio.

I due criteri sembrerebbero prefigurare un sistema elettorale che tenga conto in qualche modo della composizione politica del consiglio, e che quindi potrebbe considerare, a titolo esemplificativo, la consistenza dei gruppi politici consiliari. Intendendo invece l'espressione 'voti espressi' e 'composizione del consiglio' come una sorta di endiadi, i criteri potrebbero indicare un sistema con voto dei consiglieri e successiva attribuzione dei seggi con metodo proporzionale. Si ricorda che tale impostazione è seguita dalla disciplina transitoria dettata dall'art. 39, comma 1.

Al contempo – a seguito di una modifica approvata nel corso dell'ultima lettura al Senato - i senatori sono eletti “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” in occasione delle elezioni dei consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato. La nuova legge elettorale del Senato determinerà le modalità con cui il richiamo alle scelte degli elettori inciderà sull'elezione dei senatori da parte dei consiglieri regionali e provinciali. Il richiamo alle scelte espresse dagli elettori potrebbe anche riflettersi sull'interpretazione del richiamato criterio dei “voti espressi” ai fini dell'attribuzione dei seggi.

Va peraltro considerato che tale operatività sembra praticabile ove la legge fosse approvata già nella legislatura in corso (v. *infra*) per le prime elezioni del Senato, solo nelle Regioni che procedono al rinnovo dei propri organi contestualmente all'elezione della Camera (o eventualmente in precedenza, ma dopo l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato ed il suo recepimento da parte della legislazione elettorale regionale).

Giova inoltre ricordare che le leggi regionali elettorali hanno caratteri tra loro non omogenei. La legge 165 del 2004 ha infatti dettato principi generali suscettibili di esser declinati in maniera differente da ciascuna regione.

Tale legge richiede in particolare: l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto<sup>6</sup>; il divieto di mandato imperativo; la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive secondo specifiche previsioni.

Al contempo, va tenuto presente quanto stabilito dal nuovo art. 55, secondo comma, Cost. in base al quale le leggi elettorali delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Inoltre, ai sensi della disposizione finale dell'art. 40, comma 6, i senatori della Provincia autonoma di Bolzano sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

Per una disamina di tale disposizione si rinvia al commento all'articolo 39, comma 1, sulle modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione.

Alla nuova legge elettorale del Senato spetta dunque l'individuazione di modalità per l'elezione di secondo grado dei senatori tenendo conto dell'insieme dei suddetti criteri, anche nel caso delle regioni a cui spettano due senatori, di cui uno deve essere sindaco (si tratta di 8 regioni e 2 province autonome).

Il termine per l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato decorre dall'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e perdura fino a sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame (art. 39 del disegno di legge).

Può porsi questione interpretativa circa la natura perentoria o ordinatoria del predetto termine di sei mesi. In base ad una risalente giurisprudenza costituzionale, esso sembrerebbe essere ordinatorio.

Può richiamarsi in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 1957, in cui la Corte afferma che "la diversa natura del termine - se perentorio o soltanto ordinatorio - assume importanza nel campo del diritto privato e in quello processuale, specialmente nel senso che, in questi campi, decorso un termine perentorio, non possono più compiersi gli atti che entro quel termine dovevano essere compiuti. Diverso invece è l'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si

---

<sup>6</sup> Nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, la legge richiede la previsione di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta.

tratta di tutelare soltanto interessi privati, ma interessi pubblici, ed anche gli interessi privati sono tutelati sotto la sfera del pubblico interesse. In tali campi, anche se si tratti di termini che appaiano perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere - che nello stesso tempo è dovere - della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge. [...]. Nel campo costituzionale [...] non vi è alcun dubbio che permanga quel potere-dovere anche dopo il decorso del termine, con conseguente responsabilità - soprattutto di natura politica - qualora l'organo cui ne spettava l'esercizio non abbia provveduto in tempo.”

La sentenza riguarda la natura del termine previsto dalla VI disposizione transitoria della Costituzione, che fissa un termine di cinque anni per la revisione degli organi speciali di giurisdizione. Prosegue la Corte: “termini di natura simile a quello in questione - ed anche brevi - si trovano in varie disposizioni transitorie della Costituzione: nella stessa disposizione VI per quanto attiene al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111; nella disposizione IX, riguardante l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni; nella disposizione VIII, circa le elezioni dei Consigli regionali; nella disposizione XVI - di cui non va trascurata l'importanza - che fissava il termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione per la revisione ed il coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali. Orbene a questi termini non si è mai pensato di riconoscere carattere perentorio [...]. Di vero, è la particolare natura e la posizione del destinatario dell'obbligo - e cioè il Parlamento - che deve senz'altro convincere della non perentorietà di quei termini, data la valutazione squisitamente discrezionale, perché di carattere politico, della scelta del momento in cui il Parlamento ritiene di dovere provvedere, e in considerazione ancora della singolare complessità dell'opera legislativa.”

Nelle more dell'entrata in vigore della legge elettorale del Senato (di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost.), il disegno di legge di riforma costituzionale detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione (articolo 39, commi 1 e 4).

Il sistema di elezione stabilito dal comma 1 dispone che in ciascuna regione (e provincia autonoma), ogni consigliere possa votare per una unica lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei comuni compresi nel relativo territorio.

I seggi sono attribuiti alle liste secondo il metodo proporzionale del quoziente naturale (costituito dal risultato della divisione del totale dei voti validi espressi diviso il numero di seggi spettanti alla regione) sulla base dei quozienti interi e - qualora ci siano ancora seggi da attribuire - dei più alti resti. Nell'ambito della lista, sono eletti i candidati secondo l'ordine di presentazione (cd. “lista bloccata”).

Per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, la norma in esame dispone che possa essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere. La norma dispone inoltre che, in caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, è proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

Per una disamina più dettagliata della disciplina elettorale transitoria, si rinvia al commento all'articolo 39, comma 1.



Si rammenta che per la nuova legge elettorale del Senato è applicabile il controllo preventivo di costituzionalità introdotto dall'art. 73, secondo comma, Cost. per le leggi elettorali della Camera e del Senato.

In base all'art. 39, comma 11, inoltre, le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, possono essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni. Il ricorso deve essere presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato, dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

### **La titolarità di una carica elettiva regionale o locale quale presupposto necessario per l'elezione**

Con la nuova impostazione, la titolarità di una carica elettiva regionale o locale (consigliere regionale o sindaco) diviene presupposto necessario per la titolarità della carica di senatore.

Viene dunque conseguentemente abrogata con una modifica all'articolo 122, secondo comma, Cost. l'incompatibilità tra la carica di senatore e quella di membro di consiglio o di giunta regionale, ferma restando tale incompatibilità con la carica di deputato.

Di conseguenza, il Senato, come già detto, non potrà essere oggetto di scioglimento e si configurerà come organo a rinnovo parziale continuo, in base alla scadenza dei suoi componenti. Tale scadenza, dunque, sarà in funzione del mandato territoriale.

Si ricorda che l'articolo 122 della Costituzione attribuisce alla legge statale ivi prevista l'individuazione della durata degli organi elettivi della regione.

L'art. 5 della legge n. 165/2004 fissa in cinque anni la durata del Consiglio regionale, salvo scioglimento anticipato. Il quinquennio decorre dalla data dell'elezione. Per i consigli regionali delle regioni a statuto speciale e per i consigli provinciali di Trento e di Bolzano, la medesima durata di cinque anni è fissata da norme contenute negli statuti di autonomia. La durata del mandato di sindaco è fissata in cinque anni (art. 51 del TUEL, di cui al D.Lgs. n. 267/2000).

Per quanto riguarda l'elettorato attivo e passivo dei senatori, si ricorda che viene soppresso l'articolo 58 della Costituzione (dall'art. 38, comma 2) con la conseguen-



za che non è più previsto il requisito, per diventare senatori, del compimento di quaranta anni di età, né quello di venticinque anni per esercitare il diritto di voto.

Il requisito di età, sia per l'elettorato attivo che per quello passivo, risulta dunque pari a 18 anni.

Per la Camera, invece, l'età anagrafica per essere eletti resta fissata a 25 anni (art. 56 Cost.).

Inoltre, come deriva anche dalla lettura del nuovo articolo 66 Cost. sulla verifica dei poteri, va tenuto presente che il senatore-sindaco cessa dal mandato di senatore in entrambi questi casi:

- a) in caso di cessazione del Consiglio regionale che lo ha eletto, nonostante la sua permanenza in carica come sindaco;
- b) in caso di cessazione dalla carica di sindaco.

L'art. 66, come modificato dal disegno di legge di riforma costituzionale (v. scheda art. 7), prevede che la cessazione dalla carica elettiva regionale o locale abbia per conseguenza la decadenza da senatore (della quale il Senato "prende atto"). La nuova legge elettorale del Senato, inoltre, dovrà prevedere le modalità di sostituzione dei consiglieri e dei sindaci in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (art. 57, sesto comma).

Nel testo iniziale del disegno di legge S. 1429, la composizione del Senato veniva mutata in elettiva di secondo grado ma l'impostazione seguita era differente: il consiglio regionale e un collegio di sindaci della regione sceglieva - al proprio interno e con voto limitato - rispettivamente due senatori (per regione). Ai due senatori membri del Consiglio regionale, si aggiungeva di diritto il Presidente della giunta regionale (o della provincia autonoma). Si aggiungeva inoltre di diritto il sindaco del comune capoluogo nella regione (o provincia autonoma). Risultava, per questa componente elettiva di secondo grado, un numero di 122 senatori (21 presidenti di giunta o provincia autonoma, 40 consiglieri regionali, 61 sindaci). La durata del mandato coincideva con quella dell'organo di provenienza. A tali membri rappresentanti dei territori, potevano aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica. L'elezione di secondo grado era originariamente prevista con voto limitato.

Nel dibattito in Assemblea Costituente, il progetto predisposto dalla Commissione dei Settantacinque prevedeva: "I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età". Ed in Seconda Sottocommissione era stata approvata (il 26 settembre 1946) una proposta di Tosato circa una elettività del Senato "a base regionale". La formulazione del progetto fu dismessa, in quanto i Costituenti di parte comunista e socialista furono disposti a rinunciare alla loro pregiudiziale monocamerale, priva di sbocchi quanto a *chances* di approvazione, solo a condizione di tener fermo il principio di una indivisibilità della sovranità popolare, declinata alla stregua di eguale emanazione di ambedue le Camere dal corpo elettorale, incompatibile dunque con forme di rappresentanza così delle categorie come delle autonomie regionali (oltre che incompatibile con una marcata differenziazione funzionale tra le due Camere).

Rispetto alla possibilità – più volte evocata nel corso dei lavori parlamentari e presente nel testo iniziale del disegno di legge del Governo - che del nuovo Senato facciano parte i Presidenti di regione, eletti tra i consiglieri regionali, si ricorda che negli Statuti delle regioni è previsto che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio regionale<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, in Friuli - Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e nella Provincia autonoma di Trento, l'appartenenza del Presidente della Giunta regionale (o provinciale nel caso di Trento) al Consiglio è specificata nelle rispettive leggi elettorali. In Valle d'Aosta e nella provincia autonoma di Bolzano il Presidente dell'organo di governo è eletto dal Consiglio regionale (o provinciale) al proprio interno.

La Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano hanno infatti optato per derogare al modello di forma di governo previsto dall'art. 122, quinto comma, Cost. (che prevede la possibilità di stabilire un modello differente) dell'elezione a suffragio universale diretto con potere di nomina e revoca dei membri della Giunta.

In tutte le regioni - ad esclusione di Calabria, Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano - è inoltre previsto che al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore al candidato vincitore sia riservato uno dei seggi del Consiglio spettanti alla minoranza. Nella regione Toscana sono proclamati eletti al Consiglio regionale tutti i candidati alla carica di Presidente della Giunta delle coalizioni o dei gruppi di liste che hanno ottenuto almeno un seggio.

L'eventuale presenza dei Presidenti di regione in Senato sarà comunque (diversamente dalla presenza di diritto prevista dal disegno di legge nel testo originario) legata alla qualità di componente del consiglio regionale.

---

<sup>7</sup> Tale previsione è contenuta anche nella legge Costituzionale 1/1999, che reca disposizioni transitorie per l'elezione degli organi regionali.

## ARTICOLO 59

### SENATORI A VITA E SENATORI DI NOMINA PRESIDENZIALE (ART. 3)

<i>Art. 59 - Testo vigente</i>	<i>Art. 59 - Testo modificato</i>
È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.	<i>Identico</i>
Il Presidente della Repubblica può nominare senatori <b>a vita cinque</b> cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.	Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. <b>Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.</b>

L'articolo 3 modifica il secondo comma dell'articolo 59 Cost., prevedendo che il Presidente della Repubblica possa nominare senatori cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

I senatori di nomina presidenziale 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.

Il nuovo testo dell'art. 59 Cost. – nella formulazione approvata – è stata definita nel corso dell'esame svolto al Senato in prima lettura (in particolare in Commissione). Originariamente il disegno di legge S. 1429 prevedeva, abrogando il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, che ventuno (su cento) senatori fossero di nomina presidenziale e durassero in carica sette anni (art. 57, quarto comma).

La nuova previsione costituzionale va letta in combinato disposto con quanto stabilito dagli articoli 39, co. 7, e 40, co. 5 che prevedono, rispettivamente, che i senatori a vita attuali rimangano nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato e che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'articolo 59 Cost. - che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto *ex* Presidenti della Repubblica - i senatori di nomina presidenziale di cui al secondo comma dell'articolo 59 Cost., come modificato, “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.

Con la modifica in esame la figura dei “senatori a vita di nomina presidenziale” è pertanto destinata ad esaurirsi, considerato che gli attuali senatori a vita esistenti rimangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato (mentre per i nuovi senatori di nomina presidenziale la durata sarà, come si è detto, di sette anni).

Permane, nell’ordinamento, la figura dei “senatori di diritto e a vita”: salvo rinuncia, sono gli *ex* Presidenti della Repubblica, in base al comma primo dell’articolo 59 Cost. che non è stato modificato.

In base all’articolo 40, comma 5, inoltre, il numero di cinque costituisce la soglia numerica complessiva per i senatori di nomina presidenziale, precisando la norma che tale numero include quello dei senatori a vita di nomina presidenziale già in carica. Ad essi si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica.

Il testo del suddetto comma 5 dell’articolo 40, come approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nel corso dell’esame in prima lettura, prevedeva che non fosse possibile “eccedere in ogni caso il numero complessivo di cinque, tenuto conto dei senatori di diritto e a vita e della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore” della legge costituzionale. Nel corso della discussione in Assemblea al Senato è stato approvato un emendamento della relatrice volto a chiarire che la soglia in questione debba riguardare i senatori di nomina presidenziale (in carica e futuri), senza doversi considerare, a tale fine, i senatori di diritto e a vita in quanto *ex* Presidenti della Repubblica. Si ricorda che attualmente sono 4 i senatori di nomina presidenziale: Mario Monti (nominato il 9 novembre 2011); Elena Cattaneo (nominata il 30 agosto 2013); Renzo Piano (nominato il 30 agosto 2013) e Carlo Rubbia (nominato il 30 agosto 2013).

Si ricorda, al contempo, che il medesimo art. 40, comma 5, del disegno di legge stabilisce 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”.

## ARTICOLO 60 DURATA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (ART. 4)

<i>Art. 60 - Testo vigente</i>	<i>Art. 60 - Testo modificato</i>
La Camera dei deputati <b>e il Senato della Repubblica sono</b> eletti per cinque anni.	La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.
La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.	La durata <b>della Camera dei deputati</b> non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

L'articolo 4 novella l'articolo 60 della Costituzione, che disciplina la durata delle Camere.

La modifica riferisce alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra, disposizioni attualmente valide per entrambe le Camere.

Si ricorda altresì che il nuovo art. 78 della Costituzione disciplina la deliberazione dello stato di guerra, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza ad assumere tale deliberazione – a maggioranza assoluta - ed a conferire al Governo i poteri necessari.

La modifica è conseguente alla previsione, del nuovo articolo 57 della Costituzione, in base alla quale il Senato diventa organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale "continuo".

La durata del mandato dei senatori coincide, infatti, con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti e, per i senatori di nomina presidenziale, è pari a sette anni. I senatori di diritto (*ex* Presidenti della Repubblica) sono invece senatori a vita, così come i senatori a vita attualmente in carica.

Giova altresì rammentare che, in base ad altre disposizioni recate dal disegno di legge costituzionale, l'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro 70 giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione (art 61. Cost., come modificato dall'art. 38, comma 3).

In sede di prima applicazione - e fino all'entrata in vigore della legge bicamerale di cui all'art. 57, sesto comma, Cost. - l'elezione del Senato avrà luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame (art. 39, co. 4). È altresì previsto

che, quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgono anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

## ARTICOLO 63 ELEZIONE O NOMINA ALLE CARICHE DEL SENATO (ART. 5)

<i>Art. 63 - Testo vigente</i>	<i>Art. 63 - Testo modificato</i>
Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.	<i>Identico</i>
	<b>Il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali.</b>
Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.	<i>Identico</i>

Rimane immutato il primo comma dell'articolo 63 della Costituzione che prevede che ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Peraltro, tenendo conto in particolare della modalità di elezione e della composizione del nuovo Senato il legislatore ha inserito una previsione costituzionale (secondo comma) che 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.

Dalla composizione del Senato, come delineata dall'articolo 57 della Costituzione, deriva infatti che, a differenza della Camera, dello stesso facciano parte soggetti che sono stati già eletti quali consiglieri regionali (e che potrebbero rivestire anche ulteriori cariche quale quella di Presidente della regione) o sindaci, oltre ai membri di nomina presidenziale ed agli ex Presidenti della Repubblica.

La finalità della nuova disposizione costituzionale sembra dunque doversi ricondurre all'esigenza di evitare – per quanto riguarda il futuro assetto del nuovo Senato – che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.

Sotto altro profilo, la nuova disciplina costituzionale recata dall'art. 57 sulla durata del mandato dei senatori – di cui si prevede la corrispondenza con quella dell'organo dell'istituzione territoriale da cui sono stati eletti e, quindi, con la durata del consiglio regionale – si rifletterà necessariamente anche sulla durata delle funzioni del Presidente dell'organo e degli altri incarichi attribuiti (quali i componenti dell'Ufficio di presidenza).

Va inoltre considerato, ai fini dell'attuazione della nuova disposizione costituzionale dell'articolo 63 della Costituzione, che la formulazione “organi del Senato” appare diversa, e più ampia, rispetto a quella “Presidente e Ufficio di presidenza” di cui al primo comma.

La prima dizione sembra voler ricomprendere anche i Presidenti di Commissione e di Giunte nonché ulteriori cariche negli organi del Senato.

Restano ferme le previsioni vigenti dell'art. 63, primo e terzo comma, Cost., 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.

Si ricorda che il nuovo art. 85 Cost., secondo comma, attribuisce al Presidente del Senato il potere di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle.

Dal combinato disposto dell'articolo 63, terzo comma, e dell'articolo 85, secondo comma, si desume dunque che quando il Parlamento in seduta comune è presieduto dal Presidente del Senato, l'Ufficio di presidenza resta quello della Camera. Ciò in considerazione del fatto che il Presidente del Senato opera in sostituzione del Presidente della Camera e che tale sostituzione potrebbe operare anche solo per una parte del procedimento che richiede la convocazione del Parlamento in seduta comune<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Seduta dell'assemblea della Camera del 26 gennaio 2015.



## ARTICOLO 64

### DIRITTI DELLE MINORANZE E DOVERE DI PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE (ART. 6)

<i>Art. 64 - Testo vigente</i>	<i>Art. 64 - Testo modificato</i>
Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.	<i>Identico</i>
	<b>I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni.</b>
Le sedute sono pubbliche: tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.	<i>Identico</i>
Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.	<i>Identico</i>
I membri del Governo, <b>anche se non fanno parte delle Camere</b> , hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.	I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute <b>delle Camere</b> . Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.
	<b>I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.</b>

L'articolo 6 introduce due nuovi commi all'articolo 64 della Costituzione (secondo e sesto comma) e reca una modifica al quinto comma. Fatta eccezione per quest'ultima, le novità sostanziali sono state introdotte nel corso dell'esame parlamentare.

In primo luogo, è inserita una nuova disposizione (secondo comma) che attribuisce ai regolamenti parlamentari la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari, mentre è assegnata al solo regolamento della Camera la disciplina dello Statuto dell'opposizione.

Il nuovo sesto comma dell'art. 64 Cost., "costituzionalizzando" quanto attualmente previsto da specifiche disposizioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, sancisce inoltre il dovere, per i membri del Parlamento, di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

Si rammenta che, in base a quanto previsto dalle disposizioni transitorie di cui all'articolo 38, co. 8, i regolamenti parlamentari attualmente vigenti continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalle Camere nella loro autonomia regolamentare.

Non sono invece oggetto di modifica: il primo comma dell'art. 64 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera l'adozione del proprio regolamento a maggioranza assoluta dei componenti, fondando l'autonomia regolamentare delle Camere e ponendo una riserva di regolamento; i vigenti secondo e terzo comma, che riguardano, rispettivamente, la pubblicità dei lavori delle Camere ed il relativo *quorum* deliberativo e costitutivo.

### **La tutela dei diritti delle minoranze parlamentari e lo statuto delle opposizioni**

Viene espressamente prevista, nella Carta costituzionale, la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari, da attuare secondo i regolamenti delle Camere. Al regolamento della Camera è affidata inoltre la disciplina dello statuto delle opposizioni.

Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato è stato introdotto tale nuovo secondo comma all'art. 64 Cost., non presente nel disegno di legge del Governo e poi modificato, per alcuni aspetti, dalla Camera.

Su proposta dei relatori in Commissione Affari costituzionali del Senato, era stata introdotta, nel corso dell'esame in sede referente, una previsione (nuovo secondo comma art. 64 Cost.) che rimetteva al solo Regolamento della Camera dei deputati la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari. La formulazione della disposizione è stata poi ulteriormente modificata al Senato, nel corso della discussione in Assemblea, al fine di prevedere che la suddetta garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari andasse assicurata non solo dal regolamento della Camera ma anche da quello del Senato.

Nel corso dell'esame alla Camera (in sede referente presso la I Commissione) è stata poi aggiunta la previsione relativa allo Statuto delle opposizioni, da disciplinare con modifiche al regolamento della Camera.

La modifica costituzionale introduce così in Costituzione il richiamo alle "opposizioni" ed alle "minoranze" lasciando ai regolamenti parlamentari la declinazione in concreto delle forme e delle modalità in cui si esplicano i relativi diritti.

La Costituzione attualmente non menziona "l'opposizione" ma si limita ad intervenire, in particolare, prescrivendo la formazione delle commissioni in maniera proporzionale alla consistenza dei gruppi o richiedendo maggioranze qualificate, per particolari delibere, implicanti il superamento della maggioranza semplice ordinariamente prevista dall'art. 64, terzo comma, della Costituzione.

La tutela del contraddittorio e della rappresentanza delle minoranze è così demandata alla fonte regolamentare parlamentare, quale sede naturale di determinazione delle conseguenze procedurali che, nei vari ambiti, facciano seguito ad istanze e proposte formulate dalle minoranze parlamentari.

Nel nuovo testo costituzionale, inoltre, alla tutela delle minoranze si affianca una specifica garanzia nei confronti delle opposizioni, ma solamente alla Camera dei deputati, nel presupposto che essa si avvia ad essere l'unica Camera 'politica' di natura elettiva diretta, competente a votare la fiducia al Governo.

Il riferimento, nel nuovo secondo comma dell'art. 64, è dunque, al primo periodo, ai diritti "delle minoranze" parlamentari - garantiti sia alla Camera, sia al Senato - e, al secondo periodo, a quelli "delle opposizioni", la cui tutela è prevista per la sola Camera.

Giova altresì ricordare, in proposito, che sia il nuovo art. 72 (Commissioni in sede deliberante) sia il nuovo art. 82 (Commissioni d'inchiesta) prevedono che la composizione di tali organi dovranno rispecchiare solo alla Camera dei deputati la proporzione dei gruppi parlamentari, lasciando impregiudicate le possibilità di articolazione interna del Senato.

Dal silenzio sul punto deriva che al Senato il modello prescelto è suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale, come è stato evidenziato nel corso dei lavori parlamentari, anche se ciò potrebbe non avvenire necessariamente, non potendosi in linea teorica escludere che il nuovo regolamento del Senato intervenga sulla disciplina dei gruppi, da una parte individuando criteri anche differenti da quelli numerici per la loro costituzione, dall'altra parte consentendo anche forme di aggregazione correlate ad elementi territoriali (oltre che politici o in alternativa a questi).

Le differenze tra Senato e Camera sono dunque riconducibili a due principali ordini di motivi.

La prima differenza è dovuta al fatto che alla Camera spetta la titolarità in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo. Non può quindi parlarsi, in senso tecnico, di “opposizione” in un ramo del Parlamento, come il Senato, che non vota la fiducia.

I riferimenti ai gruppi parlamentari, inoltre, contenuti nel nuovo testo costituzionale, come modificato dal disegno di legge di riforma (art. 72, quarto comma, Cost., sulla composizione delle Commissioni in sede legislativa e art. 82, secondo comma, Cost., sulla composizione delle Commissioni di inchiesta), riguardano esplicitamente solo la Camera dei deputati. Tale impostazione appare riconducibile alla peculiarità della configurazione e della composizione del nuovo Senato, il cui concreto assetto potrà essere definito solo dopo l’approvazione del nuovo Regolamento e lo svolgimento delle prime elezioni da parte dei consigli regionali.

Per quanto riguarda la disciplina dello “statuto delle opposizioni”, attribuita al regolamento della Camera, la finalità della norma sembra riconducibile, in via generale, all’esigenza di assicurare “copertura” o “rango” costituzionale ai principi regolamentari che, a vario titolo, si qualificano come statuto delle opposizioni.

Com’è noto per “opposizione parlamentare” si è soliti intendere quella minoranza che si è opposta all’investitura di un determinato governo al momento dell’instaurazione o della conferma del rapporto fiduciario.

La declinazione al plurale del termine “opposizione” parrebbe escludere una tutela solo dell’opposizione più numerosa (schema, questo ultimo, più proprio di un modello bipartito o bipolare, tipo, per intendersi, “*Westminster*”) e sembrerebbe pertanto ritenersi diretta verso la definizione di uno “statuto” di tutti i gruppi parlamentari di opposizione.

Ciò non esclude una modulazione differente dei diritti di ciascun gruppo di opposizione sulla base della composizione numerica ovvero di altri elementi (è stata altresì ipotizzata la possibilità di prevedere una tutela “rafforzata” per il gruppo parlamentare del partito politico che ha preso parte al ballottaggio, sulla base del nuovo sistema elettorale dettato dalla legge n. 52 del 2015, cd. *Italicum*).

Allo stato, i regolamenti parlamentari contengono una serie di disposizioni specificamente riferite alle minoranze o alle opposizioni (ad esempio, ai fini della programmazione dei lavori, della nomina di relatori di minoranza) e in tale direzione si sono mosse le recenti proposte di modifica regolamentare.

Il tema ha anche un suo svolgimento a livello legislativo (così, a titolo esemplificativo, il presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica

è eletto tra i componenti appartenenti “ai gruppi di opposizione” a maggioranza assoluta dei componenti ai sensi dell’art. 30 della legge 124 del 2007).

Si ricorda infine che – all’articolo 73 della Costituzione – viene introdotta nell’ordinamento la facoltà di “impugnazione preventiva” delle leggi elettorali della Camera e del Senato dinanzi alla Corte costituzionale da parte di un determinato *quorum* di deputati o senatori (rispettivamente un quarto e un terzo dei componenti), prima della loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

#### **Le riforme regolamentari in discussione alla Camera**

Nel corso della XVII Legislatura, presso la Giunta per il regolamento della Camera sono oggetto di esame proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia. Nella seduta dell’8 gennaio 2014 è stato adottato un testo base cui sono state presentate proposte emendative.

Il testo prevede, in particolare, un rafforzamento delle garanzie poste a tutela dei gruppi di opposizione, con un complesso di interventi volto a rafforzare l’attuale statuto dell’opposizione. In primo luogo, si prevede la convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di uno o più presidenti di Gruppo che rappresentino un terzo dei membri della Camera. Diverse disposizioni sono poi volte a garantire l’effettivo esame degli argomenti inseriti nel calendario su richiesta dei Gruppi di opposizione.

Diverse previsioni, che solo in parte costituiscono codificazioni di prassi vigenti, sono poi finalizzate a inibire alla maggioranza l’utilizzazione di strumenti regolamentari che abbiano l’effetto di impedire, direttamente o indirettamente, l’effettivo esame dei progetti di legge dell’opposizione (ad esempio, modificandone il contenuto). In sostanza, le modifiche proposte sono dirette a ottenere che un progetto di legge inserito nel calendario in quota opposizione sia effettivamente esaminato dall’Assemblea: da un lato, si scoraggiano condotte dilatorie da parte della maggioranza, prevedendo che un argomento non esaminato sia iscritto nei successivi calendari al di fuori della quota opposizione; dall’altro, si garantisce che l’Assemblea esamini il testo originario, impedendo alla maggioranza di snaturarne il contenuto contro la volontà del Gruppo di opposizione proponente (ferma restando, naturalmente, la possibilità che il provvedimento sia modificato o respinto in Assemblea).

In correlazione con quanto proposto in materia di progetti di legge, anche per le mozioni in quota opposizione vengono previste norme atte a garantire l’effettività dell’esame.

Sempre al fine di tutelare la *ratio* iniziale dei testi dell’opposizione e di non consentire che le disposizioni regolamentari siano vanificate dalla maggioranza, è stata ipotizzata una previsione di carattere generale in virtù della quale non sono ammesse proposte emendative, né richieste di votazione per parti separate sui testi alternativi del relatore di minoranza.

Specifiche disposizioni a tutela dell’opposizione sono infine proposte riguardo alla disciplina della dichiarazione d’urgenza dei progetti di legge (garanzia di un progetto di legge urgente per l’opposizione se la maggioranza raggiunge il tetto massimo di urgenze dichiarabili in un programma, tempo contingentato maggiore all’opposizione: articolo 69) e delle attività conoscitive delle Commissioni (con l’attribuzione ad una minoranza qualificata di membri dell’opposizione della facoltà di richiedere l’audizione dei candidati a nomine governative e lo svolgimento di indagini conoscitive: artt. 143, comma 4, e 144, comma 1-bis).

## Il dovere di partecipazione alle sedute

Restano fermi, come si è detto, i vigenti commi secondo e terzo dell'art. 64 Cost. (ora rispettivamente terzo e quarto) relativi, rispettivamente, alla pubblicità delle sedute ed ai *quorum* per le deliberazioni.

Al comma quinto viene mutata la formulazione prevedendo che i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere.

Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Rispetto al testo vigente viene dunque soppressa la previsione per cui il diritto in questione (e l'obbligo, se richiesti) riguarda i membri del Governo "anche se non fanno parte delle Camere". Tale modifica non assume peraltro portata normativa innovativa, in quanto la previsione soppressa resta comunque implicita nel nuovo testo. Essa assume peraltro rilievo nel momento in cui viene mantenuto il riferimento sia alla Camera che al Senato; in molte altre disposizioni costituzionali, infatti, il riferimento ad entrambe le Camere è stato sostituito con il riferimento alla sola Camera dei deputati.

Lo stesso vale per la nuova previsione – inserita nel testo costituzionale – in base alla quale i parlamentari hanno l'obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni (nuovo sesto comma dell'art. 64 Cost.).

Tale previsione inserisce in Costituzione quanto già disposto, per i deputati, dall'articolo 48-*bis* del Regolamento della Camera e, per i senatori, dall'articolo 1, comma 2, del Regolamento del Senato e disciplinato nel complesso, per i profili applicativi, da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza (Camera) e del Consiglio di Presidenza (Senato) e da altri atti 'interni'.

Chiaramente, in sede attuativa e di programmazione dei lavori, andrà tenuto conto del fatto che i nuovi senatori svolgono al contempo la carica di consigliere regionale o di sindaco, in base alla nuova disciplina dettata dall'art. 57 della Costituzione, come modificato.

La previsione costituzionale riguardante l'obbligo di partecipazione alle sedute, riferita ai componenti sia della Camera sia del Senato, presuppone in ogni modo che nel nuovo Senato permanga l'articolazione in Commissioni (anche se non è escluso che – con il nuovo Regolamento ed alla luce della mutata composizione del Senato – le Commissioni possano, ad esempio, essere ridotte nel numero, con un accorpamento per materia o per funzione o per procedimento).

In particolare, l'articolo 48-bis Reg. Camera prevede che:

"1. È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera.

2. 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.

3. 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 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, Reg. Senato recita “I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni”.

## ARTICOLO 66 VERIFICA DEI POTERI (ART. 7)

<i>Art. 66 - Testo vigente</i>	<i>Art. 66 - Testo modificato</i>
Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.	<i>Identico</i>
	<b>Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore.</b>

L'articolo 7 modifica l'articolo 66 Cost., in base al quale ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi.

Considerato che lo *status* di senatore previsto dalla riforma dipende dai titoli legati alla condizione di consigliere regionale o di sindaco, il nuovo secondo comma dell'art. 66 dispone che il Senato "prende atto" della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, da cui consegue la decadenza da senatore.

In tal modo il legislatore ha inteso chiarire che il Senato giudica su tutti i titoli di ammissione e di permanenza in carica peculiari dei suoi membri, mentre si limita a prendere atto delle cause che impediscono lo svolgimento del mandato legate alla carica elettiva regionale o locale.

L'articolo 7 aggiunge dunque un nuovo comma all'articolo 66 della Costituzione, che riguarda la verifica dei poteri dei membri del Parlamento.

Tale disposizione costituzionale stabilisce che ciascuna Camera giudica sia dei titoli di ammissione dei suoi componenti, sia delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi. Si tratta di due diversi giudizi che la Costituzione riserva al Parlamento a tutela, secondo la teoria della divisione dei poteri, dell'indipendenza istituzionale delle Camere.

L'articolo 66 costituisce il fondamento della cosiddetta autodichia delle Camere in materia di verifica dei poteri, ossia dell'attribuzione alle Camere stesse della competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale in materia di titoli di ammissione dei propri



componenti, nonché in tema di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (si vedano in questo senso, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 259 del 2009 e della Corte costituzionale n. 117 del 2006, nonché, tra altre, Cass. civ. Sez. Unite 15-02-2013, n. 3731).

L'articolo in esame, modificato nel corso dell'esame in prima lettura sia dal Senato sia dalla Camera e non più modificato nelle successive letture, lascia inalterato il testo vigente del primo comma dell'art. 66, che riconosce in capo ad entrambe le Camere il potere di svolgere la verifica dei poteri dei propri membri.

Il testo approvato dal Senato in prima lettura (A.C. 2613) prevedeva tuttavia una diversa formulazione del primo comma, che introduceva un'asimmetria tra Camera e Senato in tema di verifica dei poteri: in particolare, nulla sarebbe cambiato in materia per la Camera mentre al Senato si attribuiva solo il giudizio sui titoli di ammissione dei propri componenti e non quello sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Inoltre, con l'introduzione di un secondo comma, si prevedeva che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori venisse data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente.

A sua volta, il testo originario del disegno di legge governativo (A.S. 1429) introduceva un elemento di differenziazione tra le due Camere, affidando al Senato non il 'giudizio' ma la 'verifica' sui titoli di ammissione dei propri componenti. Il testo è stato poi modificato nel corso dell'esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato. Nel corso della relazione svolta all'Assemblea del Senato (seduta del 14 luglio 2014), la relatrice Finocchiaro ha evidenziato come l'articolo 66 costituisca il fondamento dell'attuale autodichia in materia di verifica dei poteri. La sottrazione al Senato di tale competenza avrebbe costituito pertanto la negazione di una delle forme in cui si esprime l'autodichia delle Camere, in quanto organi oggi rientranti - come ricorda la Corte costituzionale - tra quelli «direttamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità».

Per quanto riguarda il giudizio sui titoli di ammissione dei senatori, alla luce della nuova composizione del Senato, vengono in rilievo:

- titoli che riguardano lo *status* di senatore, prescindendo dalla carica elettiva territoriale rivestita, e che dunque presuppongono la legittimità del procedimento elettorale e richiedono l'insussistenza di cause di ineleggibilità, comprese le incandidabilità, e di cause di incompatibilità con la carica di senatore: su tali titoli giudica il Senato;
- titoli legati alla condizione di consigliere regionale o di sindaco, che implicano, fra l'altro, un accertamento dell'insussistenza di cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità riferite alla carica elettiva regionale o locale, che spetta alla giurisdizione amministrativa.

In conseguenza delle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare al disegno di legge originario anche le cause sopraggiunte di ineleggibilità (incluse quelle di incandidabilità) ed incompatibilità dei senatori, nella loro qualità di membri del Senato, sono giudicate dal Senato stesso.

Si ricorda che la giurisprudenza costituzionale definisce l'incandidabilità come una "particolarissima causa di ineleggibilità", riconducendo in tal modo la *species* dell'incandidabilità all'interno del più ampio *genus* dell'ineleggibilità (sentenza n. 141 del 1996; nello stesso senso si veda la sentenza n. 132 del 2001).

Al contempo, con il nuovo secondo comma all'art. 66 si prevede che il Senato prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore.

Tale disposizione chiarisce dunque che:

- le cause ostative legate al venir meno della condizione di consigliere regionale o di sindaco, quindi, tutte le cause che comportano la cessazione della carica elettiva regionale o locale (quali la decadenza a seguito dell'accertamento di una causa di ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, le dimissioni, ma anche lo scioglimento del consiglio comunale per il sindaco) determinano la decadenza da senatore;

- l'effetto della decadenza è automatico, in quanto il testo prevede che il Senato si limita ad una mera presa d'atto.

La nuova formulazione appare dunque volta a chiarire che il Senato non giudica sulla cause che impediscono lo svolgimento del mandato legate alla carica elettiva regionale o locale.

In sede attuativa andranno definite, tra le altre, le conseguenze sullo *status* di senatore della "sospensione" dalla carica di consigliere regionale o di sindaco.

La sospensione è infatti prevista in caso di determinate condanne non definitive e di applicazione con provvedimento non definitivo di una misura di prevenzione antimafia o di applicazione di determinate misure cautelari personali (artt. 8 e 11 del D.Lgs. n. 235/2012).

## ARTICOLO 67

### RAPPRESENTANZA DELLA NAZIONE E VINCOLO DI MANDATO (ART. 8)

<i>Art. 67 - Testo vigente</i>	<i>Art. 67 - Testo modificato</i>
Ogni membro del Parlamento <b>rappresenta la Nazione</b> ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.	<b>I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni</b> senza vincolo di mandato.

L'articolo 8, non modificato nel corso dell'esame parlamentare rispetto al testo originario del disegno di legge, modifica l'articolo 67 della Costituzione, al fine di escludere i senatori dalla rappresentanza della Nazione, in corrispondenza con le modifiche già disposte all'art. 55 Cost.

L'art. 55 Cost., infatti, al terzo comma, prevede che "Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione" (sulla limitazione ai soli deputati della funzione di rappresentanza della Nazione, si rinvia, *supra*, a quanto evidenziato relativamente all'articolo 1 del disegno di legge).

Al contempo, la riscrittura dell'articolo 67 Cost., operata dal disegno di legge, mantiene anche per i membri del Senato, come riformato, il divieto di vincolo di mandato, già previsto nel testo costituzionale vigente per tutti i parlamentari.

Tuttavia, in seguito alla differenziazione del bicameralismo, l'esclusione di vincoli di mandato assume una diversa connotazione per i "nuovi senatori", per i quali va inteso come assenza di qualsiasi obbligo di agire rispettando le istruzioni impartite dall'ente di provenienza.

Giova, in proposito, ricordare come il divieto del vincolo di mandato sia caratteristica pressoché uniforme nella prospettiva costituzionale comparata; eccezione di rilievo, tuttavia, è la previsione della Legge fondamentale tedesca che dispone, all'articolo 51, comma 3, che i membri del *Bundesrat* provenienti dal medesimo *Land* debbano votare in modo unitario (a tale vincolo si associa la prassi delle direttive impartite dai singoli Esecutivi regionali ai propri rappresentanti).

Completano le disposizioni sullo *status* giuridico dei senatori (per i deputati nulla muta rispetto all'assetto attuale) quelle relative a:

- la verifica dei poteri, per cui l'art. 66, come modificato dall'articolo 7, mantiene al Senato la competenza a giudicare sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei suoi componenti, stabilendo

- al contempo che il Senato prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, da cui consegue la decadenza da senatore (v. *supra*);
- le immunità, che, in virtù del mantenimento del testo vigente dell'articolo 68 della Costituzione, sono riconosciute a tutti i membri del Parlamento.

Per effetto delle modifiche all'articolo 69 della Costituzione, invece, ai senatori non sarà più riconosciuto il diritto all'indennità, la cui corresponsione viene limitata ai soli membri della Camera dei deputati (si rinvia alla scheda relativa all'articolo 9).

Per quanto riguarda le immunità, il testo vigente dell'articolo 68 della Costituzione prevede: l'insindacabilità, per cui i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (primo comma); l'invulnerabilità, per cui senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza (secondo e terzo comma).

In proposito, merita ricordare che il disegno di legge originario del Governo (A.S. 1429) modificava profondamente il regime delle prerogative dei componenti del nuovo Senato e introduceva una non marginale differenziazione fra i due rami del Parlamento. In particolare, l'articolo 6 del disegno di legge del Governo interveniva sull'articolo 68 della Costituzione, modificando il secondo e il terzo comma. Per effetto di tali modifiche ai componenti del nuovo Senato si applicava esclusivamente la prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma del medesimo articolo 68, mentre le garanzie processuali di cui al secondo e al terzo comma dello stesso articolo 68 - in materia di sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza - venivano limitate ai componenti della Camera dei deputati.

Tale proposta di modifica è stata eliminata nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente al Senato in prima lettura e il testo del vigente articolo 68 della Costituzione è stato mantenuto fermo nelle successive letture parlamentari.

## ARTICOLO 69 INDENNITÀ PARLAMENTARE (ART. 9)

<i>Art. 69 - Testo vigente</i>	<i>Art. 69 - Testo modificato</i>
I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.	I membri <b>della Camera dei deputati</b> ricevono una indennità stabilita dalla legge.

L'articolo 9, non modificato nel corso dell'esame parlamentare rispetto al testo iniziale presentato dal Governo (S. 1429), interviene sull'articolo 69 della Costituzione. Tale articolo, nella nuova formulazione, prevede che i soli membri della Camera dei deputati - e quindi non più i membri del Parlamento - ricevano una indennità stabilita dalla legge.

A livello di legge ordinaria, la materia dell'indennità è disciplinata dall'articolo 1 della legge n. 1261 del 1965 il quale, al primo comma, stabilisce che "l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza".

La legge n. 1261 stabilisce inoltre che l'indennità non può superare il trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione, diminuito del 10 per cento, e affida agli Uffici di Presidenza di stabilire in concreto l'importo dell'indennità (art. 1, comma 2, L. n. 1261/1965 e art. 1, comma 52, L. n. 266/2005). Ai sensi dell'articolo 2 ai membri del Parlamento è corrisposta una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Conseguentemente, la modifica apportata all'articolo 69 della Costituzione determina l'effetto di limitare la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati.

Dalle modifiche costituzionali disposte consegue dunque che il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado sia quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono.

Giova altresì ricordare che il nuovo articolo 122 della Costituzione attribuisce alla legge statale l'individuazione della durata degli organi elettivi della regione e dei relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

Si ricorda che l'indennità dei (senatori) sindaci, a differenza di quella dei (senatori) consiglieri regionali non ha copertura costituzionale ed è rimessa ad una legge statale.

Si ricorda inoltre che, a livello di legislazione ordinaria, è stabilito il divieto di cumulo tra le indennità parlamentari e le indennità di carica previste per gli amministratori locali ( d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 83).

L'indennità dei (senatori) consiglieri regionali, dunque, con la citata disposizione introdotta all'art. 122 Cost., sarà definita con legge della Repubblica (da approvarsi con procedimento bicamerale) ed avrà come limite massimo (ai fini dell'adozione della relativa legge della regione) quella dei sindaci dei comuni capoluogo di regione, definita – come si è detto – con legge statale.

Si ricorda inoltre che le disposizioni del capo IV, che includono quella di cui all'art. 122 Cost., non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime.

Per i nuovi senatori di nomina presidenziale (art. 59, secondo comma, Cost.) non è invece prevista alcuna indennità.

Disposizioni specifiche (nella parte relativa alle disposizioni transitorie e finali) sono previste per i senatori *ex* Presidenti della Repubblica (art. 40, co. 5, ultimo periodo, “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”) e per i senatori a vita attualmente in carica (art. 39, co. 7, “i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica”).

Per quanto riguarda l'entrata in vigore delle disposizioni richiamate:

- la norma che modifica l'art. 122 Cost., introducendo un limite massimo per gli emolumenti dei consiglieri regionali, da prevedere con legge della Repubblica, è di immediata applicazione (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 41, dedicato all'entrata in vigore del provvedimento;
- la norma che modifica l'art. 69 Cost., limitando la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati, si applica, ai sensi del citato art. 41, “a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere”.

Dal punto di vista storico, l'art. 50 dello Statuto albertino escludeva ogni retribuzione o indennità connessa all'esercizio del mandato parlamentare, tenuto conto che ad avere il diritto al voto (e dunque del diritto ad aspirare a cariche elettive) era all'epoca un numero esiguo di persone rappresentanti di un ceto ristretto. Successivamente, con la legge elettorale del 30 giugno 1912, n. 655, tale divieto fu sostanzialmente superato con la previsione di «un compenso per le spese di corrispondenza» da versare annualmente a ciascun deputato e dalla corresponsione di un'ulteriore somma per i deputati che non godessero di altro provento a carico dello Stato.

Con la legge 5 aprile 1920, la distinzione venne a cadere e l'indennità, insieme al rimborso spese per la corrispondenza, furono attribuiti ad ogni deputato e successivamente (l. 25.5.1925, n. 395), in misura uguale, ad ogni senatore.

In seguito, con l'introduzione del suffragio universale e l'ampliamento della classe politica si pose l'esigenza di garantire l'indipendenza economica anche a quei parlamentari che avevano come reddito esclusivamente quello derivante dal proprio lavoro. Così, la principale questione che riguarda l'indennità parlamentare, ossia la sua natura giuridica, fu già dibattuta in sede di Assemblea costituente, dove si sostennero entrambe le tesi: quella del carattere di retribuzione sostitutiva (Terracini), considerato l'impegno lavorativo assorbente del parlamentare (Mortati), e quella di sola indennità a titolo di rimborso spese (Calamandrei).

**ARTICOLO 70**  
**PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**  
**(ART. 10)**

<i>Art. 70 - Testo vigente</i>	<i>Art. - 70 Testo modificato</i>
La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.	La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere <b>per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per 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, per 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, per 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, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.</b>
	<b>Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.</b>



	<p>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. 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.</p>
	<p>L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.</p>
	<p>I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.</p>
	<p>I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.</p>

	<p><b>Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.</b></p>
--	--

L'articolo 10 del disegno di legge sostituisce il testo dell'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").

La disciplina del procedimento legislativo viene adeguata alla nuova architettura costituzionale definita dalla riforma, che si fonda sul superamento del bicameralismo paritario.

La nuova disciplina differenzia dunque i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi, distinguendoli in funzione delle tipologie dei disegni di legge oggetto di esame.

Il nuovo procedimento legislativo definito dall'art. 70 Cost. si fonda dunque sulla seguente ripartizione:

a) procedimento bicamerale: è applicabile a determinate categorie di leggi (elencate dall'articolo 70, primo comma).

È 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 – v. art. 77).

b) procedimento monocamerale "partecipato": è il procedimento applicabile alla generalità dei disegni di legge (dunque a tutti i disegni di legge, salvo quelli per cui sia previsto un procedimento diverso).

In tal caso, l'approvazione spetta alla sola Camera dei deputati (art. 70, secondo comma), ferma restando la possibilità di un intervento del Senato nel corso dell'*iter* legislativo: su richiesta di un terzo dei propri componenti, il Senato può disporre, entro 10 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Ca-

mera, l'esame del disegno di legge. Entro i successivi 30 giorni, il Senato può deliberare proposte di modificazione, sulle quali la Camera si pronuncerà in via definitiva (art. 70, terzo comma).

I relativi disegni di legge dovranno essere necessariamente presentati presso la Camera.

Al procedimento monocamerale "partecipato" possono essere inoltre ricondotti due ulteriori procedimenti delineati dal nuovo art. 70, applicabili a due specifiche tipologie di disegni di legge:

*b1)* procedimento monocamerale "rinforzato" (art. 70, quarto comma): si applica esclusivamente alle leggi che danno applicazione alla cd. "clausola di supremazia" in attuazione dell'art. 117, quarto comma.

Si differenzia dal procedimento monocamerale "partecipato" in quanto:

- l'esame da parte del Senato – entro 10 giorni dalla trasmissione della Camera – è disposto a prescindere dalla richiesta di un terzo dei componenti;
- ove il Senato proponga modificazioni a maggioranza assoluta dei componenti, la Camera può non conformarsi ad esse solo pronunciandosi a sua volta, nella votazione finale, a maggioranza assoluta dei propri componenti.

*b2)* procedimento monocamerale di bilancio (art. 70, quinto comma): si applica alle leggi di bilancio.

Si differenzia dal procedimento monocamerale "partecipato" in quanto:

- l'esame da parte del Senato è automatico;
- le proposte di modificazione da parte del Senato devono essere deliberate entro 15 giorni dalla trasmissione, anziché entro 30 giorni.

In questa sede i termini "bicamerale" e "monocamerale" sono utilizzati avendo riguardo alla fase di approvazione delle leggi: sono pertanto definiti "bicamerali" i procedimenti (e le leggi) in cui le due Camere sono poste su un piano paritario nella fase decisoria finale, mentre sono considerati "monocamerali" i procedimenti (e le leggi) in cui la decisione finale è rimessa alla sola Camera dei deputati.

Se si considera invece la partecipazione al procedimento legislativo, tutti i procedimenti risultano "bicamerali" perché a tutti i procedimenti prendono parte – sia pure, nella maggior parte dei casi, con poteri diversi - entrambe le Camere.

## Le leggi bicamerali

Le leggi per le quali è mantenuto il procedimento legislativo paritario – in cui le due Camere esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa – sono tutte espressamente individuate dal primo comma dell'art. 70

Cost. (in alcuni casi con un'enunciazione diretta, in altri mediante il rinvio ad altre disposizioni costituzionali).

Esse possono essere ricondotte a tre grandi categorie:

1) Leggi “di sistema” o di garanzia: si tratta di leggi che incidono su aspetti fondamentali dell'assetto costituzionale o che danno diretta attuazione a disposizioni costituzionali:

- leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali;  
Il procedimento per l'adozione delle leggi costituzionali rimane disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, che richiede la doppia deliberazione da parte delle due Camere e consente il ricorso al *referendum*. Tale articolo non subisce modifiche ad opera del testo di riforma costituzionale;
- leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche;
- leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i *referendum* popolari e le altre forme di consultazione (di cui all'art. 71);
- leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (di cui all'art. 80, secondo periodo);
- 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;

2) Leggi relative al Senato o allo *status* dei senatori:

- legge elettorale del Senato (di cui all'art. 57, sesto comma);
- legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore (di cui all'art. 65, primo comma);

3) Leggi sull'ordinamento degli enti territoriali: si tratta di leggi che disciplinano gli assetti ordinamentali di Comuni, Città metropolitane e Regioni, con tendenziale esclusione della regolamentazione dei profili di carattere finanziario:

- 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;
- leggi sull'ordinamento di Roma capitale (di cui all'art. 114, terzo comma);
- leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma;
- legge che stabilisce le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE e che disci-

plina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (di cui all'art 117, quinto comma);

- leggi sul cosiddetto 'potere estero' delle Regioni, ossia le leggi che disciplinano i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (di cui all'articolo 117, nono comma);
- legge che determina i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni (di cui all'art. 119, sesto comma);

Così può essere interpretato il richiamo alle leggi "di cui all'articolo 119, sesto comma". L'articolo 119, sesto comma, prevede infatti espressamente una "legge" solo al primo periodo, ai fini della determinazione dei principi generali per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali. Gli altri periodi intervengono in materia di ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, senza richiamare l'approvazione di una legge. Del resto, tutti gli altri richiami a norme costituzionali contenuti nel nuovo articolo 70, primo comma, in esame riguardano disposizioni costituzionali che prevedono espressamente "leggi".

- legge che definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali e 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 (art. 120, secondo comma);
- legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (di cui all'articolo 122, primo comma);
- legge che dispone il distacco di comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra Regione (di cui all'articolo 132, secondo comma).

I disegni di legge che richiedono il procedimento bicamerale sono esclusi dall'applicazione dell'istituto del 'voto a data certa', introdotto dall'articolo 72, sesto comma.

Per essi è invece ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza. In tal caso il procedimento resta invariato rispetto a quello attualmente vigente, con la sola particolarità della necessaria presentazione alla Camera, con conseguente inizio dell'*iter* presso questo ramo del Parlamento (cfr. art. 77).

Si rileva infine che un particolare tipo di procedimento bicamerale è previsto, nella fase transitoria, dall'articolo 39, comma 13, per le leggi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, relativo al cd. 'regionalismo differenziato' per le Regioni ad autonomia speciale.

Si tratta infatti di un procedimento bicamerale a maggioranza assoluta.

Viene infatti previsto che, fino alla revisione degli statuti – a decorrere dalla quale la riforma costituzionale si applicherà alle Regioni speciali - l'articolo 116, terzo comma, si applica alle Regioni speciali nel testo vigente prima della riforma costituzionale, limitatamente a determinate materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

### **(segue) Le leggi bicamerali**

L'articolo 70, primo comma, secondo periodo, introduce a livello costituzionale una disposizione che va oltre la disciplina del procedimento legislativo e appare destinata ad innovare l'intero sistema delle fonti del diritto.

Esso prevede infatti che le leggi bicamerali, "ciascuna con oggetto proprio", possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate con il medesimo procedimento.

Il riparto di competenza legislativa tra le due Camere si basa dunque su cosiddette "leggi in senso formale", intendendo la legge come fonte di produzione di una specifica normativa, unica sede idonea ad intervenire sugli ambiti enunciati dal primo comma del nuovo articolo 70.

In tal senso è stato superato nel corso dell'esame parlamentare, il concetto di "materie", che nel testo originario del disegno di legge governativo, presiedeva alla distinzione tra i diversi procedimenti legislativi. Il concetto di "materie" si prestava infatti a rendere più indeterminato il confine tra i diversi procedimenti legislativi. Riprova ne è il fatto che su questo concetto si fonda il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni delineato dall'articolo 117 Cost., che, come noto, è stato fonte di un rilevante contenzioso costituzionale.

Le leggi bicamerali si prefigurano dunque quali leggi dal contenuto omogeneo che dettano una disciplina esaustiva dell'ambito di intervento loro affidato. A tal fine, esse sono dotate di una forza passiva peculiare, potendo essere abrogate, modificate o derogate solo espressamente e da leggi ugualmente bicamerali.

Non è quindi consentito alle leggi monocamerali di intervenire in ambiti riservati alle leggi bicamerali.

Allo stesso modo, non appare consentito alle leggi bicamerali di disciplinare ambiti non riconducibili a quelli ad essa assegnati.

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 preleggi.

*Si ricorda che 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."*

Da ciò sembra dunque discendere che, in caso di incompatibilità tra due leggi, la legge successiva non "abbia la forza" di modificare o abrogare tacitamente la precedente, che dunque dovrebbe prevalere.

Per gli ambiti riservati alle leggi bicamerali, la legge posteriore deve dunque essere necessariamente coordinata con la legge precedente, utilizzando, ad esempio, la tecnica della novella o dell'abrogazione. Anche le deroghe devono risultare espressamente, al fine di chiarire il rapporto di specialità delle nuove disposizioni rispetto alle precedenti.

Ciò risponde peraltro ai canoni della buona legislazione, come risultano dalle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi, volte ad evitare le incertezze interpretative che inevitabilmente discendono dal mancato coordinamento tra le nuove disposizioni e la legislazione già vigente.

L'elemento di novità è che il mancato rispetto di queste regole è suscettibile di riverberarsi in un vizio di costituzionalità della legge.

Il riferimento all'"oggetto proprio" delle leggi bicamerali sembra implicare, inoltre, che non appaiono ammissibili "leggi miste", ossia leggi che incidono sia su ambiti riservati alla legge bicamerale che su ambiti rimessi alla legge monocamerale.

Questa nuova disciplina costituzionale avrà inevitabilmente riflessi anche sul procedimento legislativo, dal momento che già nel corso dell'*iter* parlamentare dovranno essere adottate misure per garantire il rispetto dell'articolo 70.

A tal fine, è ipotizzabile un vaglio di ammissibilità dei Presidenti delle Camere già al momento della presentazione dei progetti di legge, per assicurare la necessaria omogeneità ai fini dell'applicazione del pertinente procedimento legislativo.

Allo stesso modo dovrebbe orientarsi la valutazione circa l'ammissibilità degli emendamenti nel corso dell'*iter* parlamentare, al fine di escludere l'inserimento di disposizioni cui dovrebbe applicarsi un differente procedimento.

In sede attuativa, occorrerà individuare le leggi "ad oggetto proprio", al fine di avere certezza circa l'ambito di applicabilità nel nuovo procedimento legislativo.



Per alcuni ambiti esistono già leggi vigenti che disciplinano organicamente l'intero "oggetto" richiamato dall'articolo 70, primo comma: così, ad esempio, la legge recante le disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, è la legge n. 165 del 2004.

Per altri ambiti, esiste già una legge di disciplina dal contenuto omogeneo, anche se poi singole disposizioni riguardanti aspetti specifici possono essere contenute in altre leggi: in materia di *referendum* popolari, la legge di riferimento è la legge n. 352 del 1970, ma, a titolo esemplificativo, il rimborso delle spese per le consultazioni referendarie è disciplinato dalla legge n. 157 del 1999, mentre la *par condicio* durante le campagne referendarie è regolamentata dalla legge n. 28 del 2000.

Di più agevole identificazione appaiono poi le leggi che potrebbero essere definite "seriali", in quanto caratterizzate da un oggetto che si presta ad essere ripetuto più volte: così le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenza dell'Italia all'Unione europea (di cui all'art. 80, secondo periodo), le leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (di cui all'art. 116, terzo comma), le leggi che dispongono il passaggio di comuni da una Regione ad un'altra (di cui all'articolo 132, secondo comma).

In altri casi, non è ravvisabile una normativa unitaria, in quanto l'"oggetto" è disciplinato in una pluralità di atti legislativi, con numerose sovrapposizioni ed intersezioni: così è il caso dell'ordinamento dei comuni e delle città metropolitane, la cui disciplina, inizialmente contenuta nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000, di carattere peraltro non esaustivo), è stata oggetto di ripetuti interventi ad opera di leggi ordinarie (si pensi, da ultimo, alla legge n. 56/2014, cd. "legge Delrio"), decreti-legge o leggi di stabilità. In tali casi, potrebbe essere valutata l'opportunità di procedere, al fine di evitare incertezze circa l'applicabilità del procedimento legislativo, all'accorpamento delle disposizioni vigenti in un unico testo.

Problemi non si pongono infine per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, soggette alla procedura aggravata dell'articolo 138, alle quali del resto appare difficilmente riferibile il concetto di "oggetto proprio".

Circa le eventuali questioni di competenza, si rinvia al commento al sesto comma (*v. infra*).

## **Il procedimento monocamerale "partecipato"**

Tutte le altre leggi – ossia quelle per cui non è previsto il procedimento bicamerale paritario – sono approvate, come si è detto, dalla sola Camera dei deputati (nuovo art. 70, secondo comma).



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

L'esame in prima lettura presso la Camera potrà continuare a svolgersi secondo l'attuale disciplina del procedimento legislativo.

Una volta approvato dalla Camera, il disegno di legge è immediatamente trasmesso al Senato, che entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei componenti, "può disporre di esaminarlo".

L'esame da parte del Senato si attiva dunque esclusivamente dietro richiesta di un *quorum*, pari a un terzo dei suoi componenti.

Considerata la formulazione del testo, intervenuta la richiesta, appare necessaria una deliberazione del Senato, che deve comunque intervenire nei dieci giorni. Per l'avvio dell'*iter* di esame occorre dunque in ogni caso il consenso della maggioranza, essendo riconosciuta alla minoranza di un terzo solo il potere di richiedere la delibera del Senato.

Nel caso in cui, nei dieci giorni dalla trasmissione, non sia formulata la richiesta di esame da parte di un terzo dei senatori o, in presenza della predetta richiesta, il Senato disponga di non procedere all'esame, la legge è approvata in via definitiva e può essere promulgata.

Ove invece nei previsti dieci giorni il Senato disponga di procedere all'esame del disegno di legge, esso, nei trenta giorni successivi, "può deliberare proposte di modificazione del testo".

I trenta giorni sembrano decorrere dalla delibera con cui il Senato dispone di esaminare il testo trasmesso dalla Camera (ma non può escludersi una diversa interpretazione che lo faccia decorrere dalla scadenza del termine di 10 giorni dalla trasmissione).

Per quanto riguarda i poteri del Senato, l'espressione "proposte di modificazione" lascia intendere che le modificazioni del Senato non si incorporino nel testo che poi giunge alla Camera per la definitiva deliberazione. Le proposte potrebbero presentarsi come emendamenti o assumere la forma di parere o anche altra forma.

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 ed il testo approvato dalla Camera in prima (e unica) lettura può essere promulgato dal Capo dello Stato.

Ove 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.

Dal tenore letterale del comma (“proposte di modificazione del testo sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva”) si desume che oggetto del nuovo esame da parte della Camera non sia l’intero testo ma solo le proposte del Senato. Così avviene del resto nel procedimento bicamerale, in cui, secondo il sistema vigente, nella seconda lettura oggetto di esame da parte della Camera sono solo le parti modificate dal Senato (art. 70, comma 2, reg. Cam.).

In tal senso depone anche la considerazione che, ove la Camera intervenisse su parti non oggetto delle proposte del Senato, su tali nuove modifiche il Senato non potrebbe più pronunciarsi, con conseguente elusione della disciplina costituzionale del procedimento legislativo, che comunque riconosce al Senato un potere generale di esame dei testi legislativi.

Peraltro sembra potersi sostenere che la Camera non sia rigidamente vincolata al contenuto delle proposte del Senato, ma possa accoglierle parzialmente o modificarle a sua volta, così come potrebbe comunque apportare ulteriori modifiche comunque conseguenti alle proposte del Senato.

Sulla base della formulazione del comma – che riferisce la pronuncia definitiva alle proposte di modificazione del Senato – potrebbe finanche sostenersi che non sia necessaria la votazione finale da parte della Camera. Si può peraltro ritenere comunque necessaria una manifestazione di volontà definitiva sul progetto di legge nel suo complesso. Ciò dovrebbe valere anche nel caso in cui la Camera respinga tutte le proposte di modifica del Senato.

In ogni modo, tenuto conto della nuova articolazione del procedimento legislativo, che introduce diverse modalità di esame parlamentare rispetto al vigente sistema costituzionale, competerà ai regolamenti parlamentari la definizione delle relative modalità di applicazione, a partire dalla formulazione della “proposte” di modificazione da parte del Senato ed al relativo esame da parte della Camera.

Andrà inoltre valutata l’eventualità che il Presidente della Camera – in qualità di “garante” del procedimento monocamerale “partecipato” – possa valutare l’ammissibilità delle proposte di modifica del Senato (si pensi all’ipotesi in cui il Senato formuli proposte di modifica che riproducono emendamenti dichiarati inammissibili nel corso dell’esame da parte della Camera). Potrà, in proposito, venire in rilievo anche la clausola di carattere generale prevista all’art. 70, sesto comma, Cost., che affida ai Presidenti delle Camere, d’intesa tra loro, le decisioni sulle eventuali questioni di competenza (v. *infra*).

## Il procedimento monocamerale 'rinforzato'

Come già anticipato, il nuovo quarto comma dell'art. 70 Cost. individua un procedimento speciale per le leggi dello Stato che intervengono in materie non rientranti nella legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale, in applicazione della cd. 'clausola di supremazia' (art. 117, comma quarto).

Per i relativi disegni di legge l'esame "è disposto" dal Senato nel termine di 10 giorni dalla trasmissione. A differenza del procedimento monocamerale generale, non è in tal caso necessaria la richiesta di un terzo dei componenti.

Appare invece comunque necessaria la delibera del Senato; non risulterebbe infatti altrimenti chiara la previsione di un termine di dieci giorni. Non sembra infatti che vi sia da questo punto di vista una differenziazione tra i due procedimenti, nonostante il fatto che nel quarto comma sia usata l'espressione "è disposto" anziché "può disporre" prevista dal comma precedente, che potrebbe indurre a ritenere l'esistenza di una sorta di automatismo per le leggi di attivazione della 'clausola di supremazia'.

Nel silenzio del quarto comma, appare confermata la procedura generale, in base alla quale il Senato dispone di 30 giorni per proporre eventuali modifiche.

Il secondo elemento di differenziazione dal procedimento monocamerale generale consiste nel fatto che, qualora il Senato approvi le proposte di modificazione a maggioranza assoluta, 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.

Affinché sia richiesta la condizione della maggioranza assoluta per il voto finale alla Camera, sembrerebbe sufficiente che la Camera non si adegui anche ad una sola di più modifiche proposte dal Senato o comunque intenda adeguarsi ad esse non integralmente.

Per ulteriori considerazioni relative alle leggi di attuazione dell'art. 117, quarto comma, si rinvia al commento all'articolo 117 (*La 'clausola di supremazia'*).

## Il procedimento monocamerale di bilancio

Disposizioni specifiche sono inoltre previste (quinto comma) per i procedimenti di approvazione dei disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ossia dei disegni di legge di bilancio e il rendiconto consuntivo.

Tale dizione del testo costituzionale è generalmente riferita anche alle leggi di stabilità ed alle leggi di assestamento del bilancio.

In tal caso, dopo l'approvazione da parte della Camera, l'esame del Senato si attiva senza necessità di richiesta da parte del prescritto numero di senatori e di apposita decisione di esame.

Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro quindici giorni dalla data della trasmissione.

Per quanto non espressamente disciplinato si applica la disciplina del procedimento monocamerale "partecipato".

### Le questioni di competenza

Il nuovo procedimento legislativo delineato dall'art. 70 Cost., come testè illustrato, comporta dunque l'applicazione di una procedura differenziata sulla base delle tipologie di legge oggetto di esame.

Al fine di prevenire l'insorgere di vizi *in procedendo* connessi alla nuova articolazione del procedimento il nuovo sesto comma prevede che le eventuali questioni di competenza sono decise dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro. Ai regolamenti parlamentari è affidata la determinazione delle norme per sollevare le predette questioni.

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.

Peraltro, il testo costituzionale – diversamente da quanto accade, ad esempio, per le questioni di competenza tra Stato e regioni – individua già a monte uno strumento di risoluzione delle questioni di competenza, volto a far sì che l'intervento della Corte sia limitato quanto più possibile a casi-limite quali il mancato raggiungimento dell'intesa o l'evidente violazione delle norme costituzionali.

I Regolamenti parlamentari attualmente prevedono (articoli 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato) che, qualora sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso a quello di un progetto di legge già presentato (e di cui è stato avviato l'esame) presso l'altra Camera, i Presidenti delle Camere raggiungono possibili intese.

Si ricorda che il testo di riforma sottoposto a *referendum* nel 2006, il testo approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5382) e il testo approvato dalla I Commissione della Camera nella XV legislatura (A.C. 553-A e abb., c.d. bozza Violante) prevedevano forme di intesa tra i Presidenti delle Camere.

In particolare, il testo sottoposto a referendum nel 2006 stabiliva che "i Presidenti possono deferire la decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro

senatori, designati dai rispettivi Presidenti. La decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in alcuna sede”.

A sua volta, il testo approvato nella XVI legislatura prevedeva che “I disegni di legge sono assegnati a una delle due Camere, con decisione non sindacabile in alcuna sede, dai Presidenti delle Camere d’intesa tra loro secondo le norme della Costituzione e dei rispettivi regolamenti”.

Infine, il testo approvato dalla I Commissione nella XV legislatura disponeva che “Il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato federale della Repubblica, d’intesa tra loro, individuano al fine dell’assegnazione al Senato federale della Repubblica i disegni di legge che hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie di cui all’articolo 117, terzo comma. Dopo l’approvazione da parte del Senato federale, tali disegni di legge sono trasmessi alla Camera dei deputati che delibera in via definitiva e può apportare modifiche solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

Ripercorrendo le fasi che hanno caratterizzato l’*iter* parlamentare della riforma costituzionale, si ricorda che il disegno di legge, nel testo iniziale presentato dal Governo – nel disporre il superamento del bicameralismo perfetto - interveniva sulla composizione del Senato, reso elettivo di secondo grado e mutato nella denominazione in Senato delle autonomie. Veniva previsto che il Senato fosse composto dai Presidenti delle Giunte regionali, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. A tali membri potevano aggiungersi 21 senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Nel testo iniziale del disegno di legge veniva inoltre soppressa per i senatori la previsione dell’immunità parlamentare ai sensi dell’articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione, mantenendo solo l’immunità per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle funzioni. Venivano espressamente definite le funzioni del Senato, a partire dal concorso alla funzione legislativa, salvo le leggi costituzionali per le quali veniva mantenuto un bicameralismo paritario. Con la finalità di rafforzare l’incidenza del Governo nel procedimento legislativo, veniva prevista in particolare la richiesta di esame e di voto finale entro un termine determinato, decorso il quale poteva essere richiesto il voto parlamentare ‘bloccato’, senza emendamenti. Al contempo, venivano ‘costituzionalizzati’ i limiti alla decretazione d’urgenza. Il potere di istituire Commissioni di inchiesta da parte del Senato era soppresso.

Nell’ambito delle disposizioni di riforma del Titolo V il provvedimento – oltre a rivedere il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni con la soppressione della potestà concorrente e l’introduzione della c.d. clausola di supremazia - disponeva la soppressione della previsione costituzionale delle Province, quale articolazione territoriale della Repubblica, nonché dell’art. 116 Cost. relativa al c.d. regionalismo differenziato, introdotta dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001. Era infine disposta la soppressione del CNEL. A seguito dell’esame in prima lettura svolto al Senato, il testo trasmesso alla Camera ha in parte modificato le funzioni del Senato, che mantiene la denominazione di Senato della Repubblica: sono ampliati, tra gli altri, gli ambiti di competenza legislativa ad approvazione paritaria e viene previsto che la Camera possa discostarsi dalle proposte di modificazione approvate dal Senato con una maggioranza che muta a seconda delle materie oggetto dell’intervento legislativo, con particolare riguardo a quelle riconducibili ad ambiti di competenza delle autonomie territoriali. Muta inoltre la modalità di elezione del Senato, di cui

fanno parte 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni. Le previsioni sull'immunità parlamentare di cui all'art. 68 della Costituzione ed il potere di istituire Commissioni di inchiesta vengono mantenute sia in capo alla Camera che al Senato; per le inchieste è introdotto il limite, per il Senato, delle materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali". Viene in parte modificato il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune e viene disposto che i giudici costituzionali di nomina parlamentare siano eletti separatamente dalla Camera e dal Senato. Quanto alle modifiche al Titolo V, viene in particolare reintrodotta la previsione del c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost., contestualmente alla soppressione della potestà legislativa delegata alle Regioni. All'art. 117 Cost., viene in parte modificato l'elenco delle materie in tale quadro attribuite e viene superato il richiamo all'attribuzione di funzioni, oltre che di materie, alla competenza statale e regionale.

Successivamente, le principali modifiche apportate dalla Camera rispetto al testo approvato dal Senato l'8 agosto 2014 hanno riguardato: la ridefinizione delle funzioni del Senato; la semplificazione del procedimento legislativo; l'introduzione di una espressa previsione costituzionale allo 'statuto delle opposizioni' ed ai diritti delle minoranze; la disciplina del c.d. 'voto a data certa' in luogo del c.d. 'voto bloccato'; diversi quorum deliberativi per l'elezione del Presidente della Repubblica; il richiamo al principio di trasparenza nell'organizzazione dei pubblici uffici; alcune modifiche al riparto della potestà legislativa statale e regionale di cui all'art. 117 Cost. nonché delle materie per le quali può applicarsi un'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 Cost.; l'applicabilità del ricorso di legittimità costituzionale, su richiesta di un determinato quorum di parlamentari, alle leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Rispetto al testo approvato dalla Camera il 12 marzo 2015, le principali modifiche apportate nel corso dell'iter al Senato hanno interessato in particolare: la ridefinizione delle funzioni del nuovo Senato; la previsione in base alla quale l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali avviene in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo di tali organi; l'introduzione, per le Regioni, di un termine per adeguarsi alla nuova legge elettorale del Senato, fissato in 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima; il ripristino della previsione (in base alla quale i cinque giudici di nomina parlamentare della Corte Costituzionale sono eletti distintamente dalla Camera (tre) e dal Senato (due)); la sostituzione dell'espressione "adeguamento" degli statuti con l'espressione "revisione" per riferirsi al momento dal quale il titolo V riformato risulterà applicabile alle Regioni e statuto speciale e alle province autonome; l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, a decorrere dalla revisione dei predetti statuti, dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relativo al cd. 'regionalismo differenziato', con una disciplina transitoria per il periodo precedente; l'introduzione di due nuove materie tra quelle che possono essere attribuite alle regioni nell'ambito del procedimento relativo al regionalismo differenziato; la possibilità di approvare la nuova legge elettorale del Senato anche nella legislatura in corso, prevedendo conseguentemente che il termine per il ricorso alla Corte costituzionale su tale legge elettorale scada il decimo giorno dall'entrata in vigore della legge medesima.

## Le attività conoscitive e consultive del Senato

Il settimo comma attribuisce infine al Senato la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di “svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera dei deputati”.

La disposizione – che avrebbe trovato più idonea collocazione all’art. 55 Cost. che riguarda le funzioni delle Camere – sembra riguardare le procedure non legislative che attualmente costituiscono parte dei lavori parlamentari (si possono menzionare fra queste quelle riguardanti le indagini conoscitive, le petizioni, le relazioni) e che si concludono con atti di varia natura (quali documenti conclusivi, pareri, relazioni, proposte).

Dalla formulazione del settimo comma sembrerebbe rientrare la facoltà, per il Senato, di esprimere osservazioni sugli atti del Governo (quali gli schemi di decreto legislativo o di regolamento) all’esame della Camera. Andrà peraltro chiarito in sede attuativa se il parere del Senato sia reso direttamente al Governo o sia trasmesso alla Camera (e, quindi, alla Commissione competente per materia) presso cui l’atto è in corso di esame. Il testo costituzionale non distingue inoltre tra atti adottati in attuazione di leggi bicamerali e in attuazione di leggi monocamerali.

Riguardo alla formulazione di osservazioni sugli atti dell’Unione europea va in ogni modo tenuto presente che il nuovo art. 55 Cost. attribuisce espressamente al Senato la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche UE.

Inoltre, la formulazione “il Senato può svolgere attività conoscitive nonché formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera” sembra indicare che l’attività conoscitiva possa esplicarsi indipendentemente dall’attività della Camera per quanto concerne lo svolgimento di indagini conoscitive.



**ARTICOLO 71**  
**INIZIATIVA LEGISLATIVA, INIZIATIVA POPOLARE, REFERENDUM PROPOSITIVI**  
**(ART. 11)**

<i>Art. 71 - Testo vigente</i>	<i>Art. 71 - Testo modificato</i>
L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.	<i>Identico</i>
	<b>Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica.</b>
Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.	Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno <b>centocinquantamila</b> elettori, di un progetto redatto in articoli. <b>La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari.</b>
	<b>Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di <i>referendum</i> popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.</b>



L'articolo 11 modifica l'articolo 71 della Costituzione che attualmente disciplina l'iniziativa legislativa in generale. Viene inoltre attribuita ad una legge di rango costituzionale la disciplina dei *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione; ad una legge ad approvazione bicamerale spetta inoltre la definizione delle relative modalità di attuazione.

## L'iniziativa legislativa

Non è modificato il primo comma dell'articolo 71, che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferita con legge costituzionale.

L'iniziativa legislativa appartiene quindi:

- al Governo, a ciascun membro delle Camere, ai Consigli regionali (art. 71, primo comma, Cost. e art. 121 Cost.);
- al popolo, che la esercita mediante la proposta, da parte di almeno 150.000 elettori, di un progetto redatto in articoli (nuovo art. 71, terzo comma, Cost.- v. *infra*).

Rimane, pertanto, la facoltà per ciascun senatore di presentare un disegno di legge su ogni materia.

La proposta dovrà tuttavia essere presentata alla Camera dei deputati al di fuori dei casi di procedimento legislativo bicamerale (art. 72, secondo comma).

In sintesi che la presentazione dei disegni di legge (v. *infra* art. 72 Cost.) è così disciplinata:

- i disegni di legge ad approvazione bicamerale sono presentati alla Camera o al Senato (art. 72, primo comma, Cost.);
- tutti gli altri disegni di legge devono necessariamente essere presentati alla Camera (art. 72, primo comma, Cost.);
- i disegni di legge di conversione dei decreti-legge devono essere presentati alla Camera (art. 77 Cost.);
- i disegni di legge di iniziativa dei Consigli regionali devono essere presentati alla Camera (art. 121 Cost.).

## La richiesta (del Senato) di procedere all'esame di un disegno di legge

Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato è stata introdotta una nuova previsione costituzionale all'articolo 71 della Costituzione (secondo comma) con cui si prevede la facoltà per il Senato di richiedere alla Camera dei deputati, con

deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di procedere all'esame di un disegno di legge.

In tal caso, la Camera dei deputati è tenuta ad esaminare il disegno di legge e a pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato.

In sede regolamentare andranno peraltro definite le modalità attuative di tale previsione e, in particolare, le conseguenze della mancata "pronuncia" della Camera entro il termine di sei mesi (la terminologia adottata "la Camera è tenuta a pronunciarsi" fa in ogni caso presumere che la Camera debba pronunciarsi nel termine costituzionale stabilito, ma possa farlo, ad esempio, anche nel senso di rinviare il testo in Commissione per un'ulteriore fase istruttoria).

### Le proposte di iniziativa popolare

La previsione costituzionale (art. 71, secondo comma) che riguarda l'iniziativa legislativa popolare è oggetto di modifica da parte della riforma costituzionale in commento con l'obiettivo di garantire tempi certi per l'esame delle relative proposte di legge, elevando al contempo il numero di firme necessarie per la relativa presentazione.

In particolare, da una parte viene elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge e, dall'altra, viene introdotto il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

L'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha finora avuto una ridotta incidenza nell'esperienza costituzionale italiana, sia perché ad esso non si è fatto frequente ricorso da parte del corpo elettorale, sia perché i progetti di legge presentati hanno avuto seguito in Parlamento in un numero limitato di casi.

Il loro *iter* si è concluso raramente con l'approvazione definitiva e comunque, nella quasi totalità dei casi, essi sono stati approvati in abbinamento con altri progetti di legge di iniziativa parlamentare o governativa.

Le norme di attuazione dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione sono state dettate con gli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

Non sono previste particolari limitazioni al contenuto delle proposte, che potranno pertanto assumere la forma sia di progetti di legge ordinaria, sia costituzionale e riguardare qualsiasi argomento, eccezion fatta per gli ambiti in cui possono incidere esclusivamente progetti di legge ad iniziativa riservata (ad esempio, i progetti di legge di approvazione del bilancio e del rendiconto dello Stato).

Il procedimento per la raccolta delle firme ha inizio con la presentazione della iniziativa legislativa alla cancelleria della Corte di cassazione da parte di almeno dieci promotori,

che debbono essere iscritti nelle liste elettorali: dell'iniziativa viene data notizia il giorno successivo nella *Gazzetta ufficiale*.

Prima di iniziare la raccolta delle firme, i promotori della proposta di iniziativa popolare, nel numero minimo di dieci, devono presentarsi all'Ufficio centrale elettorale della Corte di cassazione, previo contatto, muniti di un documento di identità valido e del certificato di iscrizione nelle liste elettorali del comune di residenza, per comunicare il titolo del progetto di legge (non è necessario in questa fase né essere accompagnati da un notaio, né presentare l'articolato).

Il funzionario dell'Ufficio redige un verbale (che costituisce un atto pubblico) dell'avvenuto deposito e lo comunica alla redazione della *Gazzetta ufficiale*, che provvede alla sua pubblicazione.

Le firme necessarie per presentare una proposta di legge di iniziativa popolare devono essere almeno 50.000.

Le firme debbono essere raccolte su fogli che recano a stampa il testo del progetto di legge: i fogli debbono inoltre essere vidimati presso le segreterie comunali o gli uffici giudiziari.

Non è previsto un termine particolare entro il quale deve concludersi la raccolta delle firme a partire dal momento della presentazione dell'iniziativa presso la Corte di cassazione. La legge prevede invece che non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta alla Camera: ciò significa che le firme richieste debbono essere raccolte nell'arco massimo dei sei mesi precedenti la data di presentazione della proposta alla Camera.

Le firme debbono essere autenticate da un notaio, o da un giudice di pace o da un cancelliere del tribunale o della corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune ove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal segretario di tale comune (per gli elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console).

L'autenticazione deve indicare la data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso deve riportare il numero di firme contenute nel foglio.

Ai fogli recanti le firme debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi; per i cittadini all'estero è necessario il certificato che comprova la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare i certificati entro 48 ore dalla richiesta.

La proposta di legge popolare, corredata dalle prescritte firme viene quindi presentata al Presidente di una delle due Camere. Il progetto deve essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

In base alle vigenti disposizioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, per l'esame parlamentare dei progetti di legge di iniziativa popolare si seguono le normali procedure previste per tutti gli altri progetti di legge. Il regolamento del Senato (art. 74, comma 3) reca tuttavia una procedura accelerata per l'inizio dell'esame in sede referente: le competenti Commissioni debbono avviare l'esame dei progetti di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento. Il regolamento della Camera richiama i progetti di legge di iniziativa popolare nelle disposizioni relative alla programmazione dei lavori (art. 24, comma 4) prevedendo che degli stessi non si tiene conto ai fini del calcolo della quota del tempo disponibile per gli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti e di opposizione.

I regolamenti di entrambe le Camere prevedono inoltre procedure particolari per l'esame dei progetti di legge in questione presentati nella precedente legislatura e il cui esame non si

sia potuto in essa concludere: tali progetti si considerano automaticamente presentati nella successiva legislatura e per il loro esame si possono applicare le procedure accelerate previste in via generale per l'esame di progetti già approvati nella precedente legislatura.

Si ricorda inoltre che nel 2011 è stato adottato il regolamento dell'Unione europea n. 211 che disciplina il diritto di iniziativa dei cittadini europei. In base a tale disciplina può essere rivolto un invito alla Commissione europea perché proponga un atto legislativo su questioni per le quali l'UE ha la competenza di legiferare. Un'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei, di almeno 7 dei 28 Stati membri dell'UE. Per ciascuno dei paesi è inoltre richiesto un numero minimo di firme (in Italia 54.750).

Le modalità interne di attuazione del regolamento sono state adottate con il DPR 18 ottobre 2012, n. 193.

### Le riforme regolamentari in discussione alla Camera

Sono in corso di discussione presso la Giunta per il regolamento della Camera proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia. Nella seduta dell'8 gennaio 2014 è stato adottato un testo base cui sono state presentate proposte emendative.

Il testo prevede l'introduzione di un nuovo articolo 100-*bis*, che reca una specifica disciplina per l'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli regionali. Nella relazione illustrativa si rileva che, muovendo dall'indicazione della Presidenza circa la necessità di garantire un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge d'iniziativa popolare, nel gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Giunta si è discusso se a tal fine si dovesse prevedere in ogni caso una calendarizzazione automatica del progetto di legge, una volta decorso un certo periodo, o se dovessero essere individuate forme alternative per giungere al medesimo risultato, che tenessero però conto soprattutto del ruolo centrale che, ai sensi dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, svolgono le Commissioni. Il gruppo di lavoro ha preferito seguire questa seconda strada – secondo un modello per certi versi analogo a quello austriaco – che, piuttosto che prevedere meccanicistici trasferimenti all'Assemblea senza adeguati supporti istruttori, conferisce alle Commissioni l'obbligo di esaminare le proposte di legge popolari e di deliberare sul prosieguo dell'esame; va, peraltro, considerato che non di rado progetti di legge di iniziativa popolare possono riguardare materia già all'attenzione della Commissione, potendo rientrare dunque tra quelli per i quali è già previsto l'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea.

La disciplina ipotizzata stabilisce l'obbligo per le competenti Commissioni di deliberare sulla «presa in considerazione» delle proposte di legge presentate entro un mese dall'assegnazione, sulla base di una proposta motivata formulata da un apposito Comitato permanente, previa eventuale audizione di un rappresentante dei promotori. Nel caso di deliberazione favorevole la discussione si deve concludere nel termine di due mesi, salvo il termine di più breve in caso di urgenza. Decorso il termine, il progetto è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Dell'eventuale deliberazione contraria è data notizia ai promotori (o ai Consigli regionali interessati).

La *ratio* delle disposizioni è dunque quella di assicurare che vi sia in ogni caso una «presa di posizione» parlamentare, nel senso di procedere all'esame della stessa ovvero di assumere esplicitamente la responsabilità politica di non darvi seguito.

Per le proposte di iniziativa popolare, che devono essere sottoscritte da almeno 150 mila elettori (art. 71, terzo comma, Cost.), sembra doversi intendere che si applicano le regole di presentazione valide per gli altri disegni di legge (alla Camera o al Senato se rientrano tra le leggi ad approvazione bicamerale, solo alla Camera negli altri casi), non essendo state inserite previsioni specifiche sulla relativa presentazione nel testo costituzionale.

## Il referendum propositivo e quello d'indirizzo

Con le modifiche apportate all'articolo 71 della Costituzione (è introdotto un nuovo quarto comma) entrano nell'ordinamento costituzionale due nuovi tipi di *referendum*: il *referendum* propositivo e quello d'indirizzo. La disposizione, come indicato esplicitamente, è finalizzata a favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche.

Come le modifiche che attengono alla previsione costituzionale relativa alle proposte di legge di iniziativa popolare (v. *supra*) così anche quelle che introducono nella Carta costituzionale il *referendum* propositivo e quello d'indirizzo sono state introdotte nel corso dell'esame in prima lettura al Senato e non più modificate nelle successive letture parlamentari.

La norma non è immediatamente applicabile in quanto il comma in esame rinvia ad una legge costituzionale la definizione di "condizioni ed effetti" dei *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché delle altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

Quanto al riferimento alle formazioni sociali, si ricorda che esso è presente in Costituzione, all'articolo 2, per indicare sia che i diritti inviolabili del singolo sono tutelati anche all'interno delle formazioni sociali, sia che la titolarità di diritti inviolabili spetta anche alle formazioni sociali.

Ad una legge costituzionale (ai sensi del quarto comma dell'art. 71 Cost.) spetterà quindi la definizione delle "forme di consultazione, anche delle formazioni sociali", posto che l'unico riferimento costituzionale è attualmente contenuto nell'art. 2 Cost.

Inoltre, le modalità di attuazione saranno stabilite da una legge ordinaria ad approvazione bicamerale, in analogia con quanto previsto per la legge relativa ai *referendum* abrogativi (si veda art. 70).

Sotto il profilo delle fonti normative, ne deriva quindi che la definizione della cornice normativa ("condizioni ed effetti") entro cui trovano attuazione nell'ordi-

namento i *referendum* propositivi e di indirizzo, nonché altre forme di consultazione, è attribuita ad una legge costituzionale (che, in base all'articolo 70, primo comma, Cost. è sempre ad approvazione bicamerale). Successivamente, sarà una legge ordinaria – che, come si è detto, sono state incluse tra quelle ad approvazione bicamerale – a definire le concrete modalità di attuazione.

Per quanto riguarda il *referendum* propositivo, si tratta di un istituto nuovo per l'esperienza costituzionale italiana.

Peraltro, a livello regionale tale strumento di partecipazione popolare è stato previsto con fonte statutaria: l'art. 62 dello Statuto della regione Lazio stabilisce, infatti, che i soggetti titolari del potere di promuovere il *referendum* abrogativo possano presentare al Presidente del Consiglio regionale, con le medesime modalità, una proposta di legge regionale da sottoporre a *referendum* propositivo popolare.

Tale disposizione prevede altresì che qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta di legge da sottoporre al *referendum* propositivo entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il *referendum* propositivo popolare sulla proposta stessa. L'esito del *referendum* è favorevole se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del *referendum* propositivo, se l'esito è favorevole, il Consiglio è tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta al *referendum* stesso. 5. La proposta di legge oggetto di *referendum* propositivo non decade alla fine della legislatura e, in tale caso, i termini decorrono nuovamente dalla data di insediamento del nuovo Consiglio.

Le previsioni regionali trovano fondamento nell'articolo 123 della Costituzione che prevede che ciascuna Regione abbia uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Invece, l'istituto del *referendum* di indirizzo non è del tutto nuovo nel nostro ordinamento: il 18 giugno 1989, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, si è svolto un *referendum* di indirizzo, indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, relativo al conferimento di un mandato al Parlamento europeo di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità.

**ARTICOLO 72**  
**PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E VOTO "A DATA CERTA"**  
**(ART. 12)**

<i>Art. 72 - Testo vigente</i>	<i>Art. 72 - Testo modificato</i>
Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.	Ogni disegno di legge <b>di cui all'articolo 70, primo comma</b> , presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.
	<b>Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.</b>
Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.	<b>I regolamenti stabiliscono</b> procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.
Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in tal modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.	<b>Possono</b> altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, <b>che, alla Camera dei deputati, sono</b> composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. <b>I regolamenti determinano</b> le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.



<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>	<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, e per quelli di delegazione legislativa, <b>per quelli di conversione in legge di decreti</b>, per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>
	<p><b>Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70.</b></p>
	<p><b>Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere 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 giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, 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. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.</b></p>



A seguito della revisione del sistema di bicameralismo perfetto il legislatore è intervenuto per adeguare le disposizioni costituzionali relative alla presentazione dei disegni di legge ed al procedimento per la loro approvazione, modificando ed integrando l'articolo 72 della Costituzione.

È stato altresì introdotta, accanto alla procedura d'urgenza, già prevista dall'articolo 72 della Costituzione, una specifica procedura – riferita ai disegni di legge indicati come essenziali per l'attuazione del programma di governo – che ne consenta la definitiva approvazione in tempi certi (c.d. “voto a data certa”).

### **La presentazione e l'esame dei disegni di legge ad approvazione bicamerale**

In base al nuovo articolo 72, primo comma, Cost. ogni disegno di legge che rientra tra quelli ad approvazione bicamerale è presentato ad una Camera ed è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

I soli disegni di legge cui si applica il procedimento legislativo bicamerale (ai sensi del nuovo art. 70, primo comma) sono dunque presentati ad una delle due Camere, come risulta dal combinato disposto del primo e del secondo comma del nuovo art. 72 della Costituzione.

Si ricorda che nel testo originario del disegno di legge governativo (S. 1429) era invece stabilito che tutti i disegni di legge fossero presentati soltanto alla Camera dei deputati.

Ogni altro disegno di legge è invece presentato alla sola Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale (nuovo secondo comma dell'art. 72 Cost.).

La presentazione dei disegni di legge è così disciplinata:

- i disegni di legge ad approvazione bicamerale sono presentati alla Camera o al Senato (art. 72, primo comma, Cost.);
- tutti gli altri disegni di legge devono necessariamente essere presentati alla Camera (art. 72, primo comma, Cost.);
- i disegni di legge di conversione dei decreti-legge devono essere presentati alla Camera (art. 77 Cost.);
- i disegni di legge di iniziativa dei Consigli regionali devono essere presentati alla Camera (art. 121 Cost.).

Per le proposte di iniziativa popolare, che devono essere sottoscritte da almeno 150 mila elettori (art. 71, terzo comma, Cost.), sembra doversi intendere che si applicano le regole di presentazione dei disegni di legge (alla Camera o al Senato se rientrano tra le leggi ad ap-

provazione bicamerale, solo alla Camera negli altri casi), non essendovi previsioni specifiche nel testo costituzionale in ordine alla relativa presentazione.

Il testo stabilisce dunque che ogni “altro” disegno di legge (“altro” rispetto a quelli ad approvazione bicamerale di cui al primo comma) è presentato alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale.

Per l’esame di tutti i disegni di legge (sia che seguano il procedimento bicamerale sia quello monocamerale, per quanto riguarda l’*iter* alla Camera) è dunque confermata la necessità del preventivo esame da parte della competente Commissione parlamentare, in continuità con uno dei principi cardine del vigente assetto parlamentare, secondo le modalità definite dai regolamenti parlamentari.

Tra gli elementi che caratterizzano la configurazione del procedimento legislativo nella vigente disciplina costituzionale spicca infatti la rilevanza attribuita al ruolo esercitato dalle Commissioni, quali organi interni delle Camere, ai quali deve essere necessariamente assegnata, in ragione della loro competenza per materia, ogni proposta di legge, che ha portato la dottrina a definire quello italiano un “Parlamento per Commissioni”.

Tale impostazione è stata così mantenuta ferma nell’ambito della legge di riforma, nei procedimenti ad approvazione bicamerale per entrambe le Camere e nei procedimenti monocamerale per la Camera dei deputati.

Alla Commissione parlamentare compete, in particolare, l’istruttoria legislativa e la definizione di un testo su cui svolge una relazione all’Assemblea con la nomina di uno o più relatori. L’esame passa, quindi, al *plenum* che lo approva articolo per articolo e con voto finale.

Resta fermo che – soprattutto in considerazione del mutato numero dei membri e delle funzioni attribuite al Senato – l’attuale articolazione delle Commissioni permanenti potrà essere oggetto di revisione (in particolare potrebbero, ad esempio, essere ridotte nel numero, con un accorpamento per materia o per funzione o per procedimento).

Si ricorda altresì che il nuovo sesto comma dell’art. 64 Cost. richiama – sia per la Camera sia per il Senato – le sedute dell’Assemblea ed i lavori delle Commissioni, stabilendo l’obbligo per i parlamentari di prendervi parte.

Giova inoltre ricordare che il nuovo comma sesto dell’art. 72 (vedi *infra*) attribuisce espressamente al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di

esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70.

Per i disegni di legge monocamerale potrà essere dunque definita, in tale sede, la relativa procedura, anche con riguardo alle modalità di una previa istruttoria da parte delle commissioni parlamentari.

### **I disegni di legge per i quali è dichiarata l'urgenza**

Viene mantenuta ferma la previsione del terzo comma dell'articolo 72, che affida al regolamento interno delle Camere la disciplina dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. È apportata a tale testo una modifica al fine di specificare che tale disposizione riguarda i regolamenti di entrambe le Camere. Ne deriva che, per i procedimenti bicamerali, anche il Senato potrà mantenere tale procedura, già disciplinata attualmente – sulla base della citata norma costituzionale – dai regolamenti parlamentari.

Riguardo a tale procedura, giova ricordare come finora essa abbia avuto una attuazione piuttosto circoscritta e caratterizzata da una certa differenziazione tra i regolamenti di Camera e Senato.

In particolare, l'art. 77, 1° co., reg. Senato prevede una dichiarazione «generale» di urgenza, che «comporta la riduzione di tutti i termini alla metà». Nel reg. Camera, alla dichiarazione di urgenza non si fa seguire un effetto generale sul procedimento (art. 69): la dichiarazione costituisce, comunque, il presupposto di una serie di «abbreviazioni» dei termini (art. 73, 2° co., 81, 2° co., e 107, 1° co.), cui se ne possono aggiungere altre, in relazione a ragioni di urgenza sopravvenute nel corso del procedimento (ad es., art. 79, 14° co., e 82, 2° co.).

Per quanto riguarda i limiti alla dichiarazione di urgenza si ricorda, in particolare, che in base al Regolamento della Camera (art. 69) non possono essere dichiarati più di 5 progetti di legge per ciascun programma dei lavori (se questo è di 3 mesi) e non più di 3 progetti di legge (se il programma è predisposto per 2 mesi). Inoltre, non possono essere dichiarati urgenti i progetti di legge costituzionale né progetti di legge di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione.

### **Le Commissioni in sede deliberante o legislativa**

Com'è noto, la massima espressione del ruolo centrale assunto, nel disegno costituzionale, dalle Commissioni parlamentari come organi del procedimento legislativo si esplica con il vigente terzo comma dell'art. 72 della Costituzione, là

dove si attribuisce ai regolamenti parlamentari la facoltà di «stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare le proporzioni dei gruppi parlamentari». La Costituzione contempla, dunque, una procedura parallela a quella ordinaria e che da essa si distingue essenzialmente per l'esclusione dell'intervento del *plenum*, a beneficio di una concentrazione dell'intera fase costitutiva del procedimento nell'ambito della commissione.

La legge di riforma costituzionale mantiene in gran parte tale impostazione, modificando tale previsione con due finalità.

Da un parte, al fine di specificare che tale disposizione riguarda i regolamenti di entrambe le Camere, è disposta una modifica all'articolo 72, quarto comma, primo periodo, ove si riferisce ai regolamenti parlamentari di entrambe le Camere la possibilità di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alle Commissioni. A entrambi i regolamenti parlamentari, inoltre, come specificato nel corso dell'esame in sede referente, compete la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Com'è noto, le norme regolamentari (art. 94 Reg Camera e art. 41 Reg Senato) applicano alle commissioni in sede deliberante le previsioni stabilite per la discussione in Assemblea con alcuni adeguamenti.

Viene altresì modificata la previsione costituzionale relativa alla composizione delle Commissioni in sede legislativa con la finalità di riferire solo a quelle della Camera dei deputati l'esigenza di rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari nella composizione (articolo 72, quarto comma, primo periodo, Cost.).

Si ricorda, in proposito, che analoga limitazione alla sola Camera dei deputati della previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari la si riscontra nel nuovo testo dell'articolo 82 della Costituzione relativo alla composizione delle Commissioni d'inchiesta (cfr. *infra* art. 20).

La circostanza che il criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto, per il Senato, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del *plenum* e che sono le uniche in cui la Costituzione indica i criteri per la composizione delle commissioni - potrebbe indurre a ritenere

che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche che contraddistinguono la composizione di tale *plenum*, come desumibili in primo luogo dalle previsioni dei novellati articoli 55 e 57 della Costituzione.

Va peraltro ricordato che ciò comporta che commissioni parlamentari cui spetta l'assunzione definitiva in luogo del *plenum*, non dovranno più, al Senato, essere necessariamente composte secondo il suddetto criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari.

Nel corso dei *lavori parlamentari* è stato posto in evidenza<sup>9</sup> come nel testo, in riferimento alle Commissioni in sede deliberante e alle Commissioni d'inchiesta, "si afferma espressamente che la loro composizione, solo alla Camera dei deputati, deve rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, lasciando impregiudicate le possibilità di articolazione interna del Senato. Il silenzio sul punto rivela un margine di incertezza, perché il modello prescelto è suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale. Nello stesso tempo, però, questo tipo di composizione potrebbe essere funzionale a fare del Senato una vera camera parlamentare, capace di integrare la rappresentanza in chiave pluralistica".

Ai regolamenti parlamentari spetterà quindi la definizione, con particolare riguardo al Senato, della disciplina dei gruppi parlamentari. In tale sede non potrà escludersi la possibilità che vengano individuati criteri anche differenti rispetto a quelli correlati all'entità della composizione (come previsto attualmente – vedi *infra*) per la costituzione dei gruppi parlamentari, che – al Senato – potrebbero consentire anche forme di aggregazione connesse ad elementi territoriali, oltre che politici, o addirittura in alternativa a questi. Ciò alla luce della formulazione dei nuovi articoli 72 e 82 della Costituzione che sembrano presupporre la "non necessarietà" dell'articolazione del Senato in gruppi politici. Va peraltro considerato come – da una lettura combinata con le disposizioni dettate dalla legge di costituzionale per l'elezione in prima applicazione dei membri del nuovo Senato – i nuovi senatori saranno comunque eletti sulla base di liste "collegate" a partiti o movimenti politici. In base alla nuova legge elettorale del Senato, i senatori dovranno inoltre essere eletti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori" in occasione del rinnovo dei consigli Regionali.

In base all'articolo 14 del regolamento Camera, il nuovo comma 01, aggiunto il 25 settembre 2012, qualifica i gruppi parlamentari come "associazioni di deputati" la cui costituzione

<sup>9</sup> Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, relatrice sen. Finocchiaro.

avviene secondo le disposizioni del medesimo art. 14. Si stabilisce che ai gruppi, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera – “secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento – sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell’assemblea del Gruppo l’organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto e indica l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo.

Per l’esplicazione delle loro funzioni, ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo modalità stabilite dall’Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi. È altresì assicurato annualmente a ciascun Gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese per gli scopi istituzionali riferiti all’attività parlamentare, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall’Ufficio di Presidenza. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo.

Per la costituzione dei gruppi i regolamenti dispongono l’obbligo degli eletti di dichiarare (entro due giorni - alla Camera - o tre giorni - al Senato - dalla prima seduta) il gruppo parlamentare cui intendono appartenere (e che potranno abbandonare, per aggregarsi ad un altro, nel corso della legislatura); in mancanza di dichiarazione, vengono iscritti d’ufficio al “gruppo misto” (14, 4° co., RC; 14, 4° co., RS). I gruppi si costituiscono, così, nel quadro dei primi adempimenti successivi all’elezione delle nuove Camere (il regolamento del Senato, all’art. 15, 3° co., prevede espressamente che nuovi gruppi possano nascere in corso di legislatura). In proposito i regolamenti predispongono - in considerazione dei rilevanti poteri attribuiti ai gruppi nei processi di decisione parlamentare - delle “soglie minime”, in ordine alla loro formazione, prevedendo contestualmente, l’iscrizione di tutti i parlamentari non aderenti a gruppi autonomamente costituitisi ai “gruppi misti” della Camera e del Senato.

Per poter costituire un gruppo parlamentare occorre, alla Camera, un numero minimo di venti deputati e, al Senato, un numero minimo di dieci senatori, salvo eccezioni, per il Senato, da autorizzare dal Consiglio di Presidenza.

Quanto alle previsioni legislative relative ai gruppi si ricorda che la legge 195/1974 disciplinava l’erogazione annuale disposta a favore di ciascuno dei gruppi «a titolo di contributo per l’esplicazione dei propri compiti e per l’attività funzionale dei relativi partiti» (art. 3, comma 1) e il correlativo obbligo dei Presidenti di gruppo di «versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo stesso» (art. 3, 5° co., legge cit.). Tale normativa in tema di finanziamento è stata poi superata a seguito del *referendum* abrogativo (cfr. art. 1 d.p.r. 173 del 1993).

Attualmente, l’attribuzione di un contributo ai gruppi parlamentari per le relative attività istituzionali e le forme di pubblicità e di controllo della relativa gestione finanziaria sono disciplinati dai Regolamenti parlamentari.

I gruppi parlamentari vengono altresì in rilievo nella legislazione statale con riguardo all’esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni per la partecipazione alle elezioni politiche: nessuna sottoscrizione è infatti richiesta – in base alla legislazione vigente - per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. In tali casi, la presentazione della lista

deve essere sottoscritta dal presidente, dal segretario o dal rappresentante (designato all’atto del deposito del contrassegno presso il Ministero dell’interno) del partito o gruppo politico. Il gruppo parlamentare costituisce dunque l’aggregazione “primigenia” ed immediata dei singoli parlamentari all’interno delle rispettive Camere; esso rappresenta, allo stato, una delle articolazioni caratterizzanti del sistema parlamentare, costituendo la proiezione dei partiti politici nelle istituzioni parlamentari e l’aggregazione «di base» necessitata dei membri delle Camere in ragione, di regola, di una scelta dettata da affinità politiche.

Giova ricordare – per i riflessi che può avere rispetto alla composizione delle Commissioni in sede deliberante (o legislativa), per le quali, al Senato, il testo non prevede più la necessaria proporzionalità dei gruppi nella nomina dei componenti – che la dottrina non è unanime riguardo alla loro natura giuridica.

Da una parte, vi è infatti chi attribuisce a tali commissioni natura di organi autonomi ma interni alle Assemblee o di organi dotati di autonomia con funzioni di rappresentanza permanente delle Camere e, dall’altra parte, chi è arrivato a qualificarle in termini di vera e propria delega di funzione legislativa.

Al contempo, sotto il profilo comparatistico con gli altri Paesi dell’UE solo in rari casi, come ad esempio per la Spagna, è possibile individuare un riconoscimento costituzionale di portata analoga a quella dell’articolo 72, quarto comma, che giunge fino all’attribuzione alle commissioni permanenti di funzioni legislative definitive. Tale impostazione è stata mantenuta in sede di riforma costituzionale.

### La cd. “riserva di Assemblea”

L’articolo in esame reca inoltre una modifica che, introducendo la cd. “riserva di Assemblea”, individua i casi di esclusione dall’esame in sede legislativa. Ai casi già previsti in base alla Costituzione vigente (materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi), sono aggiunti i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Viene così costituzionalizzata una previsione ora contenuta nei regolamenti parlamentari (articolo 35, comma 1, e 37, comma 1, del Regolamento del Senato e articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera).

Si ricorda peraltro che i regolamenti parlamentari richiedono la procedura normale anche per:

- i disegni di legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica (art. 71, comma 2, del Regolamento della Camera e art. 35, comma 1, del Regolamento del Senato);



- i disegni di legge finanziaria e di bilancio (art. 123, comma 1, del Regolamento della Camera, e art. 126, commi 8 e 9, del Regolamento del Senato);
- il disegno di legge comunitaria, ora legge europea e di delegazione europea (art. 126-ter del Regolamento della Camera e art. 144-bis del Regolamento del Senato).

## Il procedimento legislativo presso il Senato

Il sesto comma dell'articolo 72 riguarda il procedimento legislativo presso il Senato.

Tale nuova previsione costituzionale, anche alla luce del nuovo procedimento legislativo (che potrà essere bicamerale o monocamerale “partecipato” o monocamerale “rinforzato” per la c.d. clausola di supremazia) demanda al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, ai sensi del nuovo articolo 70 della Costituzione.

Nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera, con la finalità di evitare incertezze in sede attuativa, tale previsione è stata riferita a tutti i procedimenti (con il rinvio all'intero art. 70 Cost.) anziché limitarla – come era stabilito nel testo approvato dal Senato – al solo procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70 (che riguarda i disegni di legge ordinari che, approvati dalla Camera dei deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato).

Il testo originario del Governo del disegno di legge (S. 1429) recava una formulazione in parte differente, demandando al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, mentre per i disegni di legge costituzionali e di revisione costituzionale, prevedeva che essi fossero esaminati dal Senato articolo per articolo e approvati ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

La disciplina in questione dovrà quindi definire la nuova articolazione del procedimento, a partire dalle modalità con cui sarà sagomato l'intervento del Senato in quello monocamerale (ad esempio, se andrà previsto il necessario esame da parte delle Commissioni parlamentari; se l'intervento del Senato nel procedimento si esplicherà nella forma di un parere o di un nuovo testo; quali saranno i termini, i modi ed eventuali limiti alla presentazione di proposte di modifica o di emendamenti).



## Il voto “a data certa”

Il nuovo settimo comma dell’art. 72 Cost. introduce nell’ordinamento l’istituto del c.d. “voto a data certa”, prevedendo la possibilità, per il Governo, di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all’ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale entro un termine certo (pari, al massimo, a 90 giorni dalla richiesta).

Nel dettaglio, in base alla nuova disposizione costituzionale:

- l’Esecutivo ha la facoltà di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare (entro 5 giorni dalla richiesta governativa) 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 70 giorni dalla relativa deliberazione;
- in tale caso, sono ridotti della metà i termini per la deliberazione di proposte di modificazioni da parte del Senato (che divengono quindi pari a 5 giorni per disporre di esaminare il disegno di legge e 15 giorni per la deliberazione delle proposte, tenuto conto delle previsioni dell’articolo 70, terzo comma);
- in considerazione dei tempi di esame da parte della Commissione nonché della complessità del disegno di legge, può essere disposto un differimento del termine per un massimo di 15 giorni (termine che, fino all’adeguamento del regolamento della Camera al nuovo istituto, deve essere almeno di 10 giorni in base all’art. 39, co. 9 – v. *infra*), per cui il disegno di legge dovrà essere sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera al più tardi entro 85 giorni dalla deliberazione.

Il testo approvato dal Senato in prima lettura faceva riferimento alla “votazione finale” mentre la nuova formulazione definita all’esito dell’esame in sede referente si riferisce alla “pronuncia in via definitiva” della Camera, che - in base al nuovo articolo 70, terzo comma - include l’esame della proposte di modificazioni deliberate dal Senato.

Restano espressamente escluse dall’applicazione di tale procedura:

- le leggi ad approvazione bicamerale della Camera e del Senato;
- le leggi in materia elettorale;
- le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali;
- le leggi di concessione dell’amnistia e dell’indulto (articolo 79 Cost.);
- la legge che reca il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l’equilibrio di bilancio (81, sesto comma).

Viene quindi attribuita al regolamento della Camera dei deputati la definizione delle modalità e dei limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Tale previsione è stata motivata, nel corso dei lavori parlamentari, sulla base della necessità di definire – nella sede regolamentare – limiti specifici per tale procedura, al fine di evitare il rischio di un eccessivo utilizzo da parte del Governo di tale strumento procedurale.

Andranno altresì definiti, in tale sede, ulteriori profili: ad esempio, se tale procedura possa applicarsi anche a proposte di legge di iniziativa parlamentare ritenute essenziali nell'ambito del programma di Governo o la possibilità per l'Esecutivo di “fermarsi” qualora non dovesse ritenere non più in linea con i propri indirizzi il testo risultante dagli emendamenti approvati in sede parlamentare.

Al contempo, una disposizione transitoria recata dall'art. 39 (comma 9) precisa che, fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, il differimento del termine previsto da tale articolo (pari a 15 giorni) non può, in ogni caso, essere inferiore a 10 giorni.

Pertanto, nelle more delle modifiche regolamentari volte ad adeguare le relative previsioni a quelle dettate dal nuovo art. 72, comma settimo, che introduce nell'ordinamento il “voto a data certa”, viene introdotto un termine minimo per il differimento (10 giorni), restando fermo il termine massimo (15 giorni) indicato dal citato settimo comma in via generale.

Anche in questo caso, la previsione introdotta (nel corso dell'esame in Commissione durante l'esame in prima lettura alla Camera) è finalizzata ad assicurare che la nuova procedura “acceleratoria” sia accompagnata da specifiche garanzie riferite, in primo luogo, ai tempi di esame parlamentare.

Il nuovo procedimento convive con il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione, che affida ai regolamenti la definizione dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

La previsione in Costituzione di questo nuovo strumento rafforza, per alcuni aspetti, le prerogative del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, rendendo certi i termini dell'*iter* di approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa connessi all'attuazione del programma di governo, contribuendo a garantirne la realizzazione.

Si ricorda che nella prassi parlamentare più recente viene utilizzato lo strumento della posizione della questione di fiducia su testi approvati in sede referente in Commissione o su maxiemendamenti proposti dal Governo con funzione acceleratoria.

L'introduzione del "voto a data certa" dovrebbe, inoltre, nell'intenzione del legislatore, deflazionare il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, anche in connessione con le previsioni del nuovo articolo 77, che determinano un irrigidimento dei limiti costituzionali al contenuto dei decreti-legge e dell'emendabilità dei relativi disegni di legge di conversione (su cui si rinvia, *infra*).

Nella Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013 viene affrontato il problema di procedure abbreviate che rispondano all'esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti, ricordando la degenerazione che, proprio per sopperire all'assenza di una procedura del genere, ha subito il procedimento legislativo per effetto dell'intreccio decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia. Per sopperire a tale lacuna viene definita dalla Commissione la proposta del voto a data fissa; nella Relazione si propone che la richiesta possa essere avanzata per un numero di disegni di legge limitato, determinato dal Regolamento della Camera dei deputati, ritenuti prioritari dal Consiglio dai Ministri.

Si prevede quindi che il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, possa chiedere alla Camera che un disegno di legge venga iscritto con priorità all'ordine del giorno e che su di esso venga espresso il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si specifica che si procede alla sola votazione finale e non a quella dei singoli articoli perché si vota la proposta del Governo e che la richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. Anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, la Commissione propone altresì, nella Relazione finale, di limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario.

Si ricorda che, nel corso dell'esame in sede referente, è stata soppressa la previsione contenuta nel testo approvato dal Senato del cosiddetto "voto bloccato" in base alla quale decorso il termine massimo, il testo proposto o accolto dal Governo è votato, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, nel corso dell'esame alla Camera in seconda lettura (seduta del 18 dicembre 2014), ha evidenziato come, eliminando in tale sede la parte relativa al "voto bloccato", che era invece contenuta nel testo del disegno di legge governativo, probabilmente è stato "reso meno efficace questo strumento a disposizione del Governo, ma il lavoro in Commissione ha portato sicuramente ad una estensione dei tempi per il dibattito e ha portato alla previsione di limiti che saranno poi

definiti dai Regolamenti, sia per quanto riguarda i termini, sia per quanto riguarda eventuali valutazioni di complessità e omogeneità del procedimento, valorizzando il lavoro parlamentare”.

**ARTICOLI 73 E 134**  
**GIUDIZIO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**  
**(ART. 13)**

<i>Art. 73 - Testo vigente</i>	<i>Art. 73 - Testo modificato</i>
Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.	Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.
	<b>Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. 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.</b>
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.	<b>Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.</b> <i>(art. 38, co. 5)</i>
Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.	<i>Identico</i>

<i>Art. 134 - Testo vigente</i>	<i>Art. 134 - Testo modificato</i>
La Corte costituzionale giudica:	<i>Identico</i>
sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;	<i>Identico</i>
sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;	<i>Identico</i>
sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.	<i>Identico</i>
	<b>La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 73, secondo comma.</b>

L'articolo 13 introduce nell'ordinamento il giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali.

La disposizione costituzionale – recata dal nuovo secondo comma dell'articolo 73 Cost. – si inserisce dopo la previsione in base alla quale tutte le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Viene quindi stabilito che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale.

Affinché ciò avvenga occorre che - entro 10 giorni dall'approvazione della legge – sia presentato un ricorso motivato da parte di almeno:

- un terzo dei componenti del Senato;
- un quarto dei componenti della Camera.

Una volta presentato il ricorso la Corte costituzionale è tenuta a pronunciarsi entro il termine di 30 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.

L'articolo 13 provvede, al contempo, a coordinare l'articolo 134 Cost., che definisce gli ambiti di giudizio della Corte costituzionale, aggiungendo allo stesso un nuovo secondo comma, che prevede che la Corte costituzionale giudichi altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Inoltre, una disposizione specifica – recata dall'articolo 39, comma 11, del disegno di legge – riguarda le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Ciò in ragione del fatto che, in base all'articolo 41, il testo di legge costituzionale entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione; tuttavia, le disposizioni non si applicano da quel momento, ma “a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere”, fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate (tra cui non rientra l'articolo 13 in commento).

Il citato comma 11 dispone dunque che le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, possono essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni. Il ricorso deve essere presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato, dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

La disposizione dell'art. 39, comma 11, è stata inserita tra quelle di immediata applicazione, individuate dal citato art. 41, comma 1, del disegno di legge.

L'articolo 73, secondo comma, della Costituzione introduce dunque un nuovo strumento nell'ordinamento che consente ad una minoranza (un quarto dei componenti della Camera e un terzo dei componenti del Senato) di richiedere *ex ante* un vaglio di costituzionalità sulla legge elettorale.

Il nuovo istituto del giudizio preventivo di legittimità costituzionale tiene conto dell'esperienza comparata dei sistemi bicamerali europei, in cui l'affermazione del principio maggioritario nella procedura legislativa trova un diffuso temperamento nell'attribuzione ad una minoranza parlamentare - spesso, nei sistemi bicamerali, appartenente indifferentemente all'uno o all'altro ramo del Parlamen-

to - del potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale per verificare la legittimità costituzionale delle leggi. Un simile meccanismo è infatti presente nelle Costituzioni della Francia, della Germania, della Spagna, dell’Austria, della Polonia, della Repubblica ceca, della Romania e della Russia (oltre che di paesi con sistema monocamerale, quali il Portogallo e l’Ungheria). Peraltro, se nel caso della Francia il ricorso ha carattere preventivo, dovendo essere presentato prima dell’entrata in vigore della legge e con effetto sospensivo della sua promulgazione, in altri Paesi, come la Germania e la Spagna, invece, esso ha carattere successivo.

Nel corso dell’esame parlamentare è stato evidenziato come la *ratio* della nuova previsione sia, in particolare, quella di consentire che la Corte Costituzionale possa pronunciarsi prima che le leggi elettorali siano applicate, in modo tale da evitare che una legge elettorale non conforme a Costituzione sia dichiarata illegittima dopo che è stata applicata – in una o più tornate elettorali – producendo, a quel punto, effetti di difficile rimozione.

Per quanto riguarda i lavori parlamentari, giova ricordare che il nuovo istituto del giudizio preventivo di costituzionalità è stato introdotto nel corso dell’esame in prima lettura al Senato. In tale sede era tuttavia previsto che il ricorso motivato dovesse essere presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera e che dovesse recare l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

Durante il successivo esame alla Camera il dibattito si è concentrato, in particolare, sul *quorum* per la presentazione del ricorso. Alla luce delle richieste avanzate da più gruppi è stato accolto un emendamento che ha ridotto tale *quorum* ad un quarto dei componenti per la Camera dei deputati (passando così da un minimo di 210 componenti a 158 componenti). È stato invece mantenuto il *quorum* di un terzo dei componenti al Senato in ragione del minore numero di componenti che ne fanno parte (100 senatori oltre agli ex Presidenti della Repubblica).

È stata inoltre soppressa la previsione che richiedeva l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

Riguardo alle leggi oggetto del ricorso preventivo di legittimità, si ricorda che nel nuovo assetto costituzionale, la legge elettorale dei due rami del Parlamento è frutto di due distinti procedimenti. Infatti, la legge elettorale della Camera dei deputati è approvata dalla sola Camera ai sensi del nuovo articolo 70, terzo comma, all’esito di un procedimento monocamerale; la legge elettorale del Senato appartiene invece alla categoria delle leggi bicamerali, ai sensi di quanto disposto dal nuovo articolo 57, ultimo comma, della Costituzione.

In sede applicativa andrà chiarito inoltre se l’espressione “leggi che disciplinano l’elezione” (della Camera e del Senato) ricomprenda, oltre alla formula elettorale (trasformazione di voti in seggi), anche la c.d “legislazione elettorale di contorno”



(consistente, tra l'altro, nella disciplina dei rimborsi elettorali, della data delle elezioni, della c.d. "par condicio").

Va in proposito ricordato che la diversa - ma per certi versi analoga - espressione «sistema di elezione» - utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. - è stata esaminata dalla Corte costituzionale in più occasioni. Nella sentenza 151 del 2012 essa è stata ritenuta comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato - ha ritenuto la Corte - include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali (nella fattispecie per il rinnovo dei Consigli regionali) ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.

Il termine massimo per la presentazione del ricorso è di dieci giorno dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata.

Una volta presentato il ricorso, il termine per la pronuncia della Corte costituzionale è di 30 giorni, che decorre, presumibilmente, dalla data di presentazione del ricorso. Fino alla pronuncia, è sospeso il termine per la promulgazione. Se la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata.

Viene comunque introdotto un nuovo tipo di giudizio di legittimità costituzionale, per la prima volta di carattere preventivo, in quanto destinato a svolgersi prima dell'entrata in vigore della legge scrutinata, con la conseguenza che anche la sentenza che conclude il giudizio non appare destinata a rientrare tra le tipologie di sentenza della Corte costituzionale oggi conosciute, proprio in quanto avente ad oggetto una legge non ancora in vigore.

Si ricorda, in proposito, che nei giudizi di legittimità costituzionale la Corte costituzionale limita il proprio giudizio ai profili di legittimità costituzionale del giudizio e a quelli strettamente consequenziali.

In forza dell'utilizzo, nel nuovo secondo comma dell'art. 134 Cost., della parola "altresì", sembra comunque permanere la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale dopo l'entrata in vigore della legge elettorale.

In base al vigente art. 134 Cost., la Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e

le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Come già anticipato, oggetto di modifica è inoltre il terzo comma dell'art. 73 della Costituzione, al fine di riferire alla sola Camera dei deputati la possibilità di deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'urgenza di una legge la quale è, tal caso, promulgata nel termine da essa stabilito.

In proposito, si ricorda che il regolamento del Senato ( art. 85) prevede una specifica procedura per la deliberazione dell'abbreviazione del termine di promulgazione: il Presidente del Senato, prima di porre in votazione la norma relativa, invita l'assemblea a pronunciarsi sulla dichiarazione d'urgenza, che deve essere adottata a maggioranza assoluta dei senatori e se non è raggiunta tale maggioranza la norma che stabilisce i termini di promulgazione non è posta in votazione, mentre se è dichiarata l'urgenza il Presidente ne fa espressa menzione nel messaggio alla Camera dei deputati o al Governo.

## ARTICOLO 74 PROMULGAZIONE E RINVIO DELLE LEGGI (ART. 14)

<i>Art. 74</i>	<i>Art. 74</i>
Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.	<i>Identico</i>
	<b>Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni.</b>
Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.	<b>Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata.</b>

L'articolo 14 modifica l'art. 74 della Costituzione in materia di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, stabilendo, nel caso di rinvio di disegni di legge di conversione di decreto-legge, un differimento di 30 giorni rispetto al termine costituzionale di 60 giorni, fissato dall'articolo 77.

Viene infine previsto – con una formulazione in parte differente rispetto al testo vigente - che, se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata.

Si ricorda che il testo approvato in prima lettura dal Senato prevedeva anche la possibilità di un rinvio parziale da parte del Presidente, ossia un rinvio limitato a specifiche disposizioni della legge. Tale previsione è stata soppressa nel corso dell'esame alla Camera.

La modifica disposta con l'introduzione di un nuovo secondo comma all'art. 74 Cost. che riguarda il differimento del termine per la conversione in legge di decreti-legge, risulta finalizzata a recepire un'esigenza più volte prospettata in ordine all'esercizio del potere di rinvio: con il nuovo secondo comma "si accorda una dilazione" di trenta giorni alla scadenza del termine costituzionale di cui all'articolo 77, con la finalità che appare quella di non comprimere il potere di rinvio del Capo dello Stato con la ristrettezza dei tempi di conversione, quando il testo da promulgare gli sia trasmesso a strettissimo ridosso del sessantesimo giorno dal-

la pubblicazione e sia composto da un numero elevato di disposizioni normative (vedi *infra*).

La modifica proposta, peraltro, ha portata fortemente innovativa per l'ordinamento, in cui l'inderogabilità del termine di 60 giorni per la conversione in legge dei decreti-legge, ha finora rappresentato una caratteristica fondante dell'istituto della decretazione d'urgenza.

Si rammenta che, con la lettera trasmessa il 22 febbraio 2011 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio<sup>10</sup>, il Capo dello Stato - richiamando il percorso fin lì svolto da un disegno di legge di conversione, che aveva visto l'aggiunta di numerose disposizioni «estrane all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione», e sottolineando che i 5/6 del tempo concesso dall'art. 77, terzo comma, Cost. per la conversione dei decreti-legge erano stati consumati per l'esame in prima lettura da parte del Senato conclusosi con la votazione di un "maxi-emendamento" del Governo - ribadiva in maniera più puntuale i rilievi critici già avanzati nella comunicazione del 22 maggio 2010 relativi alla tecnica legislativa e prefigurava possibili soluzioni, che però partivano dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale di sessanta giorni<sup>11</sup>.

Rifacendosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, nella missiva inviata al presidente del Consiglio e ai presidenti delle due Camere il 23 febbraio 2012, il Capo dello

<sup>10</sup> In riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. 'decreto milleproroghe'), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 del 29 dicembre 2010. In questa occasione la comunicazione del Presidente della Repubblica pervenne mentre il disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato il 15 febbraio 2011, era in fase di discussione sulle linee generali all'Assemblea della Camera (AC. 4086). Il Presidente della Camera diede lettura integrale in Assemblea della lettera del capo dello Stato, oggetto di esame anche da parte della Conferenza dei Presidenti di gruppo svoltasi nel corso del dibattito in Aula (seduta di martedì 22 febbraio 2011 n. 437).

<sup>11</sup> In particolare il Presidente segnalava che l'inserimento nei decreti di norme non conformi al contenuto degli stessi, non omogenee e «spesso» prive del carattere di straordinarietà e urgenza si poneva «in contrasto con i principi sanciti all'art. 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988 recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari». Come possibile causa ostativa al rinvio, stavolta il Presidente della Repubblica evocava anche la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità della prassi della cd. reiterazione dei decreti decaduti: «è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 [...]». Quindi, in merito alla possibile decadenza del decreto-legge, suggeriva due possibili soluzioni: la prima consistente nel sanare con legge gli effetti già prodotti dal provvedimento governativo ai sensi dell'art. 77, co. 3, Cost., riproponendo con uno o più nuovi provvedimenti legislativi - anche d'urgenza - le norme introdotte in sede di conversione conformi al dettato costituzionale; l'altra in una parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge, a fronte del fatto che la cessazione degli effetti del decreto non sarebbe stata la conseguenza di una mancata conversione bensì di una richiesta di riesame del capo dello Stato. La lettera si chiudeva con l'avvertenza che, qualora non fosse stato possibile modificare il testo approvato dal Senato, il Presidente si riservava «di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora [avesse ritenuto], in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge» e che comunque, di fronte a un caso analogo, in futuro non avrebbe esitato ad operare un rinvio.

Stato richiamava nuovamente l'attenzione dei tre Presidenti sulla necessità di limitare in sede di conversione l'ammissibilità degli emendamenti a quelli strettamente attinenti all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto legge-originario<sup>12</sup>; tornando a proporre possibili soluzioni che - partendo dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale - ovviassero alla forzata compressione del suo potere di rinvio<sup>13</sup>.

Si ricorda che è corrispondentemente modificato l'art. 77 terzo comma, prevedendo il differimento del termine di efficacia del decreto-legge da 60 a 90 giorni in caso di rinvio da parte del Presidente della Repubblica.

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto rilevanza alle circostanze<sup>14</sup> che, in ordine ai decreti-legge in scadenza, impediscono "di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale": lo ha fatto - anche utilizzando la citata corrispondenza ai fini del suo sindacato<sup>15</sup> - con la sentenza n. 32 del 2014.

Infine, al terzo comma, nel disporre che - in caso di nuova approvazione dopo il rinvio del Presidente della Repubblica - la legge deve essere promulgata, non si fa più riferimento "alle Camere che approvano la legge" ma "alla legge che è nuovamente approvata", alla luce del nuovo procedimento legislativo delineato

---

<sup>12</sup> Il Presidente della Repubblica faceva notare come anche durante il procedimento di conversione del decreto-legge 'milleproroghe' 29 dicembre 2011 n. 216 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2011 n. 302) conclusosi al Senato il 22 febbraio 2012 (AS. n. 3128), nonostante i ripetuti richiami effettuati durante il suo settennato e prima ancora dal presidente Ciampi, fossero stati ammessi e approvati «emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa».

<sup>13</sup> Mediante l'invito al Governo di valutare in futuro l'opportunità di collocare le disposizioni ritenute urgenti (e dotate oggettivamente di tale requisito) in appositi decreti-legge, in considerazione della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco".

<sup>14</sup> Nella fattispecie: "l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il D.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006" (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014).

<sup>15</sup> "In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002); e recentemente anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013): interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge, e in particolare l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost."

dall'art. 70 Cost. e delle modifiche disposte all'art. 55 Cost, nella definizione delle funzioni delle Camere.

## ARTICOLO 75 REFERENDUM ABROGATIVO (ART. 15)

<i>Art. 75 - Testo vigente</i>	<i>Art. 75 - Testo modificato</i>
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente <b>forza</b> di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti <b>gli elettori</b> .
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto <b>o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e</b> se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>

L'articolo 15 modifica l'articolo 75 della Costituzione sul *referendum* abrogativo, introducendo un diverso *quorum* per la validità del *referendum*, ossia la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da ottocentomila elettori.

Si ricorda che, mentre il testo originario del disegno di legge governativo S. 1429 non prevedeva modifiche all'articolo 75 Cost., nel corso dell'esame in prima lettura al Senato sono state approvate le suddette modifiche, poi mantenute ferme nel corso delle successive letture parlamentari.

Il nuovo quarto comma dell'art. 75 Cost. mantiene la possibilità per 500.000 elettori (oltre che per 5 Consigli regionali) di richiedere il *referendum*, lasciando invariato l'attuale *quorum* di validità, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto.

Al contempo esso prevede, in caso di richiesta da parte di 800.000 elettori, un abbassamento del *quorum*, portandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera (ovvero ad un numero di partecipanti alla votazione pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera).

A partire dal 1974 si sono svolte 66 consultazioni referendarie: in 23 casi si è avuta una maggioranza di "sì" e la richiesta di abrogazione è passata; in 16 *referendum* si è registrata una maggioranza di "no" e la richiesta di abrogazione non è passata. Negli altri 27 casi non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 Cost., e i *referendum* hanno avuto esito nullo.

Per vent'anni, dal 1974 a 1995 si è registrata sempre la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto, ad eccezione della tornata dei tre *referendum* del 1990 (43% circa). La partecipazione è comunque andata progressivamente diminuendo: dall'87,7% del *referendum* sul divorzio del 1974 al 58% dei tre *referendum* in materia televisiva del 1995.

A partire dalla tornata successiva del 1997 e fino al 2009, in nessuno dei *referendum* svoltisi si è registrata la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto.

Con la tornata del 2011 si ha una inversione di tendenza: i tre *referendum* svoltisi in quell'anno (servizi pubblici locali, servizio idrico integrato ed energia nucleare) vedono di nuovo la partecipazione della maggioranza degli elettori, con una percentuale di poco inferiore al 55%.

Si ricorda inoltre che alcuni statuti regionali, ai fini della validità dei *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della regione, ai sensi dell'art. 123 Cost., richiedono un *quorum* diverso da quello indicato dall'art. 75 Cost., richiedendo la partecipazione della maggioranza degli elettori che hanno votato alle ultime elezioni regionali (così l'art. 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana) o dei due quinti del corpo elettorale (così l'art. 51, comma 6, dello Statuto della Regione Lombardia).

Pronunciandosi in ordine al citato art. 75 dello Statuto della Regione Toscana la Corte Costituzionale (sentenza 372/2004) ha rilevato come non si possa considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione considerato che la materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione tra i contenuti obbligatori dello statuto. In tale occasione la Corte ha osservato che non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria.



Una seconda modifica riguarda la platea degli aventi diritto a partecipare al *referendum*, che comprende nel nuovo testo, in via generale, “tutti gli elettori” anziché “tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati”.

Si ricorda, in proposito, che l’art. 48, primo comma, Cost. dispone che “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.”

Un ultimo intervento riguarda una modifica (primo comma), che sembrerebbe peraltro di carattere formale, sugli atti che possono essere oggetto di *referendum*: si fa infatti riferimento, oltre alle leggi, agli atti “aventi forza di legge” anziché agli atti “aventi valore di legge”.

Le due espressioni “atti aventi *forza* di legge” e “atti aventi *valore* di legge” sono generalmente considerate equivalenti e sono usate indifferentemente dalla Costituzione.

In particolare, la Costituzione utilizza il termine “forza di legge” con riferimento a:

- i provvedimenti provvisori che il Governo adotta in casi straordinari di necessità e urgenza (ossia i decreti legge, ex art. 77, secondo comma, Cost.);
- gli atti oggetto del giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale (art. 134 Cost.);
- gli atti oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale (art. 136 Cost.).
- La Costituzione usa invece il termine “valore di legge” relativamente a:
  - gli atti che possono essere oggetto di *referendum* abrogativo (art. 75, primo comma, Cost.);
  - gli atti promulgati dal Presidente della Repubblica (art. 87, quinto comma, Cost.);
  - i decreti che il Governo può emanare previa delegazione delle Camere (ossia i decreti legislativi, ex art. 77, primo comma, e 76 Cost.);
  - gli atti impugnabili dalle Regioni in via principale davanti alla Corte costituzionale (art. 127, secondo comma).

Non è oggetto di modifica il secondo comma dell’art. 75 Cost. che individua i limiti della materia referendaria (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), cui si è affiancata, nel tempo, una copiosa giurisprudenza costituzionale sui limiti impliciti e sulla relativa ammissibilità.

Parimenti, è immutato il quinto comma dell’art. 75 Cost., che demanda alla legge la determinazione delle modalità di attuazione del *referendum*. Com’è noto, attualmente la legge 25 maggio 1970, n. 352, reca norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

A sua volta, il novellato art. 70, primo comma, Cost. include tra le leggi ad approvazione bicamerale quelle attuative delle disposizioni costituzionali concernenti i *referendum* popolari.

Si ricorda, infine, che nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, ulteriori disposizioni relative al *referendum* abrogativo erano state introdotte nell'ambito delle disposizioni transitorie e finali nel corso dell'esame in Commissione. Tali disposizioni sono state successivamente soppresse nel corso dell'esame in Assemblea.

Esse prevedevano:

- una legge di attuazione del nuovo articolo 75, con un termine effettivo non inferiore a 180 giorni per la raccolta delle sottoscrizioni sulla richiesta di *referendum*; fino all'approvazione della legge attuativa avrebbe continuato ad applicarsi il testo attualmente vigente dell'articolo 75 (il termine per l'approvazione era 18 mesi dall'inizio della prossima legislatura) (art. 38, commi 12 e 13, AS 1429-A);
- un anticipo del giudizio sull'ammissibilità del *referendum* da parte della Corte costituzionale, da svolgersi dopo la raccolta, nel termine di 90 giorni, di almeno 400.000 sottoscrizioni (si ricorda che nel testo della Commissione per la richiesta di *referendum* erano in ogni caso necessarie 800.000 sottoscrizioni) (art. 39, comma 6, AS 1429-A).

**ARTICOLO 77**  
**DECRETAZIONE D'URGENZA**  
**(ART. 16)**

<i>Art. 77 - Testo vigente</i>	<i>Art. 77 - Testo modificato</i>
Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.	Il Governo non può, senza delegazione <b>disposta con legge</b> , emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.
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 alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.	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 <b>alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce</b> entro cinque giorni.
I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.	I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione <b>o, nei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia chiesto, a norma dell'articolo 74, una nuova deliberazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione. La legge può</b> tuttavia regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.
	<b>Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti</b>

	<b>giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.</b>
	<b>I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.</b>
	<b>L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione 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.</b>
	<b>Nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.</b>

L'articolo in esame modifica l'articolo 77 della Costituzione, che disciplina la decretazione d'urgenza. Viene quindi adeguato il procedimento relativo ai decreti-legge al nuovo assetto di bicameralismo differenziato, procedendo, al contempo, alla "costituzionalizzazione" dei limiti del contenuto della decretazione d'urgenza, già previsti a livello di legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale.

### **Disposizioni relative alla delega legislativa**

In primo luogo, è oggetto di modifica il primo comma dell'articolo 77 Cost., che riguarda la delegazione legislativa.

Si ricorda che la disciplina costituzionale in tema di delegazione legislativa si esaurisce negli articoli 76 e 77, primo comma. La seconda disposizione, nel presupposto che la funzione legislativa spetti al Parlamento, stabilisce che il Governo non può emanare decreti che

abbiano valore di legge ordinaria, senza delegazione delle Camere. La prima disposizione impone alcuni vincoli al legislatore parlamentare che consistono nella previsione di requisiti minimi della legge di delega: ai sensi dell'articolo 76, la legge delega deve contenere necessariamente la determinazione di principi e criteri direttivi, oggetti definiti e l'indicazione di un tempo limitato per l'esercizio della delega.

In particolare, il primo comma dell'articolo 77 Cost., come modificato, attribuisce alla "legge", il potere di conferire al Governo la delega legislativa di cui all'articolo 76, che non è oggetto di alcuna modifica rispetto al testo vigente.

Attualmente, la Costituzione attribuisce tale potere ad entrambe le Camere, mentre il testo originario del disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) limitava alla Camera dei deputati la competenza a conferire la delega legislativa.

La modifica in commento (introdotta dal Senato in prima lettura), recando il riferimento alla "legge", non individua più l'organo costituzionale a cui è attribuito il potere di delega, ma la fonte della delega legislativa.

Il riferimento alla "legge", piuttosto che alle "Camere" è, infatti, da ricollegarsi alle diverse ipotesi di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione. In tal modo, la legge delega potrebbe essere adottata all'esito di un procedimento legislativo bicamerale, ai sensi dell'articolo 70, primo comma, Cost., ovvero di un procedimento monocamerale partecipato.

Gli altri commi del nuovo articolo 77, dal secondo al settimo, dettano disposizioni sulla decretazione d'urgenza, in parte modificando ed in parte ampliando l'attuale disciplina costituzionale di tale fonte normativa.

### La presentazione del disegno di legge di conversione

Il novellato secondo comma dell'art. 77 – innestandosi nel nuovo procedimento legislativo definito in particolare dagli articoli 70 e 77 della Costituzione - prevede che i provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo siano presentati obbligatoriamente per la conversione in legge alla Camera dei deputati, che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni (come già previsto in Costituzione).

Pertanto, si introduce l'obbligo di avviare l'esame del decreto per la conversione sempre alla Camera, "anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere" (*ex art. 70, primo comma*).

Si tratta dunque di una deroga alla regola generale, prevista dal nuovo articolo 72, primo comma, per cui nei procedimenti ad approvazione bicamerale, il disegno di legge può essere presentato indifferentemente ad una delle due Camere (mentre negli altri casi deve essere presentato necessariamente alla Camera).

Dai lavori parlamentari – in cui i relatori hanno evidenziato come il procedimento per l'esame dei decreti-legge segua quello generale dei disegni di legge<sup>16</sup> - e dalla formulazione utilizzata dal legislatore costituzionale al secondo comma (“anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere”) ed al sesto comma dell'art. 77 Cost. (“L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma”) emerge l'intenzione di prevedere che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge seguano – ad eccezione della disposizione sulla presentazione che deve avvenire comunque alla Camera – le regole generali previste dall'articolo 70 della Costituzione. Il relativo procedimento di esame potrà pertanto essere ad approvazione bicamerale, monocamerale partecipata ovvero, nel caso della clausola di supremazia di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., monocamerale rinforzato.

A tale impostazione, peraltro, consegue l'esigenza di assicurare che il decreto-legge abbia un contenuto tale da garantire il rispetto del requisito dell'omogeneità, oltre a quelli della specificità, della corrispondenza al titolo e dell'immediata applicazione, dettato dall'art. 77, quinto comma (v. *infra*). Inoltre, nel caso in cui riguardi le leggi di cui all'art. 70, primo comma, Cost. che seguono il procedimento ad approvazione bicamerale, viene altresì in rilievo la previsione costituzionale di cui al suddetto art. 70, primo comma, che, all'ultimo periodo, stabilisce che “le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del medesimo primo comma” (quindi ad approvazione bicamerale).

Restano pertanto da definire, anche sulla base dei principi di correttezza istituzionale e di cooperazione interistituzionale, forme e modalità con cui potrà essere assicurato il rispetto delle suddette previsioni costituzionali, ivi compresa l'ipotesi di un'eventuale deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri di un decreto-legge “a contenuto misto” (sui disegni di legge “a contenuto misto” si veda scheda relativa all'art. 70).

---

<sup>16</sup> Relazione per l'Assemblea C. 2613-A.

## La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti

Il terzo comma dell'articolo 77 Cost., come novellato in prima lettura dal Senato, attribuisce alla “legge” (il testo vigente fa riferimento “alle Camere”), il potere di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti (c.d. legge di sanatoria).

Attualmente, la Costituzione attribuisce tale potere ad entrambe le Camere, mentre il testo originario del disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) – in maniera analoga a quanto previsto anche con riguardo al primo comma dell'art. 77 Cost, sulla delega legislativa - limitava tale facoltà alla sola Camera dei deputati.

Anche in questo caso, come per il potere di delega legislativa, il riferimento alla “legge”, piuttosto che alle “Camere”, è ricollegarsi alle diverse ipotesi di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione.

## Il termine di efficacia dei decreti-legge nel caso di rinvio del Presidente della Repubblica

Al fine di coordinare il testo costituzionale rispetto a quanto disposto dal nuovo art. 74 della Costituzione in materia di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, è stata altresì modificata la previsione, contenuta nel terzo comma dell'articolo 77, che attribuisce ai decreti-legge efficacia per sessanta giorni a decorrere dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*, termine entro il quale devono essere convertiti in legge.

Il termine di efficacia del decreto-legge viene prolungato a novanta giorni nei casi di rinvio del Presidente della Repubblica.

Il novellato articolo 74 Cost. prevede infatti - in caso di rinvio da parte del Presidente della Repubblica per una nuova deliberazione su una legge di conversione - il differimento di trenta giorni del termine per la conversione in legge (*v. supra*).

Da ciò deriva altresì che, nel caso di rinvio, i termini ordinari fissati per l'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge andranno rimodulati – in sede di revisione dei regolamenti parlamentari – in modo da assicurare il rispetto del suddetto termine di trenta giorni, sia nel caso di procedimento bicamerale sia in quello monocamerale (“partecipato” o “rinforzato”), disciplinando in quest'ultimo caso tempi e modalità per le eventuali proposte di modifica del Senato.

Si ricorda che, per i procedimenti monocamerali partecipati, i tempi ordinari per l'espressione di eventuali proposte di modificazioni da parte del Senato sono, in base all'art. 77, sesto comma (v. *infra*) così articolati: l'esame è disposto dal Senato entro 30 giorni dalla presentazione dei medesimi alla Camera; le proposte di modificazione possono essere deliberate entro 10 giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire – da parte della Camera - non oltre 40 giorni dalla presentazione.

L'articolo in esame introduce inoltre all'articolo 77 della Costituzione quattro commi aggiuntivi.

### **I limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza**

I nuovi commi quarto e quinto inseriscono in Costituzione nuovi limiti di ordine sostanziale alla decretazione d'urgenza, mutuati dall'articolo 15 della legge n. 400/1988 e dalla giurisprudenza costituzionale.

Attualmente, la Costituzione si limita a prevedere per la decretazione i presupposti di necessità e di urgenza (art. 77, secondo comma), oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, che, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 ha ribadito l'ammissibilità di un sindacato su tali presupposti.

Il tentativo di disciplinare ulteriormente la decretazione d'urgenza, introducendo vincoli e limiti contenutistici, è stato esperito con l'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Molti dei limiti introdotti con tale legge sono frutto a loro volta di interpretazione costituzionale, che la Corte ha ricollegato all'esistenza degli stessi presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

In particolare, l'articolo 15, comma 2, prevede che il Governo non può, mediante decreto-legge:

- a) conferire deleghe legislative;
- b) provvedere nelle materie per le quali la Costituzione (art. 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame davanti alle Camere, ossia in materia costituzionale ed elettorale, per la delegazione legislativa, l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, l'approvazione di bilanci e consuntivi;
- c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;
- d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;
- e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Un ulteriore limite contenutistico è contenuto nella legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, secondo cui non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti. Nella prassi, tale limite non ha, peraltro, trovato applicazione.



Nel nuovo quarto comma dell'art. 77 Cost. si "costituzionalizza" dunque il divieto:

- di disciplinare con decreto-legge le materie per cui l'articolo 72, quinto comma, della Costituzione prevede riserva di Assemblea. Pertanto, il decreto legge non può essere adottato nei seguenti ambiti: materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, conversione in legge di decreti, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi.

Tale limite è già previsto dalla legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera b) (salva l'ipotesi della conversione in legge di decreti, che comunque era ritenuto un limite implicito). Per il divieto di decreto-legge recante delega legislativa, inoltre, opera l'inibizione prevista già alla lettera a) del citato comma 2<sup>18</sup>.

Nel corso dell'esame parlamentare alla Camera è stato peraltro delimitato l'ambito di applicabilità del divieto di decretazione di urgenza in materia elettorale, escludendo da tale divieto la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni. Tale modifica tiene conto dei numerosi precedenti di decreti-legge adottati in prossimità delle elezioni per regolare aspetti di carattere organizzativo o per consentire l'abbinamento di più consultazioni elettorali (cd. *election day*).

In relazione alla previsione con legge ordinaria dell'esclusione della materia elettorale, si ricorda che la Corte costituzionale ha affrontato la questione nella sentenza n. 161 del 1995, nella quale ha riconosciuto l'esistenza di un divieto di provvedere con decreti-legge in materia elettorale, sancito dall'art. 72, quarto comma, Cost. e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lett. b), della legge 13 agosto 1988, n. 400, e ha rilevato che, anche ammettendo una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, la disciplina posta dal decreto non incideva né sul voto né sul procedimento referendario in senso proprio - in cui va identificato l'oggetto della materia - ma solo sulle modalità della campagna referendaria. Da tale affermazioni sembra desumersi che, sulla base del vigente testo costituzionale, il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguarda, per così dire, il "nucleo duro" della legge elettorale, essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incide invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

- di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi;

<sup>18</sup> La quale, peraltro, non si estendeva espressamente al disegno di legge di conversione: la Corte costituzionale, con sentenza del 24 luglio 2013, n. 237, ha adoperato un diverso *standard* di scrutinio in riferimento alle modifiche apportate all'articolo unico del disegno di legge di conversione, citando come precedente la sentenza 26 luglio 1995, n. 391.

Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettere c) e d), prevede che il decreto-legge non possa rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali fosse stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, né regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. A partire dalla sentenza n. 360 del 1996, com'è noto, è stato sancito dalla Corte costituzionale il divieto di reiterazione di decreti-legge non convertiti in legge dalle Camere. In tale sede la Corte ha precisato che "devono considerarsi costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 77 Cost., i decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione". La Corte rileva come in tale caso si viene a collidere con la previsione costituzionale per una serie di motivi: a) viene alterata la natura provvisoria della decretazione d'urgenza, procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; b) viene tolto valore al carattere "straordinario" dei requisiti della necessità e dell'urgenza, posto che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; c) è così attenuata la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, posto che il ricorso ripetuto alla reiterazione suscita nell'ordinamento l'aspettativa di consolidamento degli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata; d) la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo, incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento; e) siffatta prassi, se diffusa e prolungata, intacca anche la certezza del diritto nei rapporti fra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere la durata nel tempo delle norme reiterate e l'esito finale del processo di conversione, con conseguenze ancora più gravi nei casi in cui il decreto reiterato incida nella sfera dei diritti fondamentali, nella materia penale, o sia, comunque, tale da determinare effetti irreversibili in ipotesi di mancata conversione finale.

- di ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento;

Anche in questo caso va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera e), prevede che il decreto-legge non possa operare in tal senso (sia pur con riferimento più generale alle "disposizioni", e non alle norme di legge o di atti aventi tale forza). In ogni caso comunque (quindi sia con riferimento al decreto-legge, sia alla legge ordinaria e alle altre fonti di grado primario) la riproduzione di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituisce un'elusione del giudicato costituzionale, come tale preclusa.

Nel quinto comma dell'art. 77 Cost. sono riprese le prescrizioni della legge n. 400 del 1988 relativamente al contenuto del decreto-legge, che deve essere specifico, omogeneo, corrispondente al titolo e recare misure di immediata applicazione (art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988).

Riguardo al requisito dell'omogeneità di contenuto, nella sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Pertanto, si afferma che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento<sup>19</sup>.

Nella sentenza n. 220 del 2013 la Corte si è espressa inoltre sull'immediata applicazione delle misure recate dal decreto-legge, rilevando che «i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità». Secondo la Corte, la disposizione della legge n. 400 del 1988 (art. 15, co. 3), secondo la quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo.

Nella citata sentenza la Corte Costituzionale ha dunque dichiarato illegittimo (si veda in particolare la sentenza n. 220 del 2013 sul DL n. 201/2011- Riforma delle province), l'uso del decreto-legge per introdurre riforme di carattere ordinamentale, come, nel caso di specie, la riforma delle province prevista dall'art. 23-*bis* del D.L. 201/2011. Secondo il ragionamento della Corte, tale limite discende dalla natura stessa del decreto-legge, per cui materie di carattere ordinamentale non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

<sup>19</sup> Per quanto riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme del testo originario per ragioni attinenti anche al difetto di omogeneità possono richiamarsi le sentenze n. 171 del 2007 (DL n. 80/2004 – Incandidabilità negli enti locali) e n. 128 del 2008 (D.L. n. 262/2006 – Esproprio del teatro Petruzzelli), nelle quali sono state oggetto di censura, rispettivamente, una disposizione in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità inserita in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari inserita nell'ambito di un decreto-legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

## L'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione

Gli ultimi due commi sono relativi all'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione.

Il sesto comma stabilisce le modalità del procedimento di conversione per quanto riguarda il Senato, prevedendo che:

- l'esame del disegno di legge di conversione "è disposto" dal Senato entro 30 giorni dalla presentazione alla Camera dei deputati;
- la Camera trasmette il testo al Senato entro 40 giorni dalla presentazione. Tale previsione è stata introdotta nel corso dell'esame alla Camera, al fine di garantire la certezza dei tempi del procedimento di conversione;
- le proposte di modificazione possono essere deliberate entro 10 giorni dalla data di trasmissione del testo.

Nel procedimento si ravvisano le seguenti peculiarità rispetto al procedimento monocamerale ordinario:

- dalla formulazione del testo (l'esame "è disposto") deriva che, nel caso di disegni di legge di conversione di decreti-legge, non vi è la necessità che la richiesta di esame sia formulata da un *quorum* minimo di senatori (come previsto per la procedura ordinaria), essendo comunque posta all'ordine del giorno. Appare invece richiesta in ogni caso una delibera del Senato, come si evince anche dalla previsione di un termine (30 giorni) entro cui disporre l'esame. Si ricorda inoltre che analoga dizione ("l'esame è disposto entro 10 giorni dalla data di trasmissione") è utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 70, quarto comma, per la procedura monocamerale "rinforzata", relativa alla clausola di supremazia di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione;
- tale esame è disposto entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge di conversione alla Camera dei deputati, prescindendo quindi dal completamento dell'*iter* presso quel ramo, come nella procedura ordinaria;
- le proposte di modificazione del Senato dovranno riferirsi al testo approvato dalla Camera, essendovi per quest'ultima l'obbligo costituzionale di concluderne l'esame entro 40 giorni dalla presentazione. Si ricorda come attualmente, nella prassi, accada non di rado che uno dei due rami del Parlamento esamini il disegno di legge di conversione in tempi che superano anche i 40 giorni, con la conseguenza che il testo viene, di fatto, trasmesso all'altra Camera quasi a ridosso del termine per la relativa conversione;

- le proposte di modificazioni del Senato devono essere formulate entro 10 giorni dalla data di trasmissione (nella procedura ordinaria, il termine è invece di 30 giorni dall'avvio dell'esame);
- la Camera dispone in tal modo dei successivi 10 giorni per la valutazione delle eventuali proposte di modificazione del Senato e per l'approvazione in via definitiva del disegno di legge di conversione.

Durante l'esame in prima lettura al Senato è stato introdotto il settimo comma, che riprende il tema dell'omogeneità del contenuto, ma con riferimento al momento dell'esame parlamentare ai fini della conversione, avendo riguardo alle disposizioni introdotte nel corso dell'*iter* presso le Camere.

Tale disposizione prevede infatti che nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Siffatta previsione esplicita alcune questioni sottese alla più recente giurisprudenza costituzionale (in particolare, sentenze n. 220 del 2012 e n. 32 del 2014) e avrà riflessi anche sulle decisioni relative all'ammissibilità delle proposte emendative che spettano, in via definitiva, ai Presidenti della Camera e del Senato. In particolare, al Presidente del Senato competeranno le decisioni con riguardo agli emendamenti riferiti, nel corso dell'*iter* al Senato, ai disegni di legge ad approvazione bicamerale, nonché riguardo alle proposte di modificazioni deliberate sul testo trasmesso dalla Camera.

Andrà peraltro definito in sede regolamentare la possibile configurazione in capo al Presidente della Camera – in qualità di “garante” del procedimento monocamerale “partecipato” – di un potere di valutazione sull'ammissibilità delle proposte di modifica trasmesse dal Senato alla luce del criterio di omogeneità di contenuto che deve essere rispettato nel corso di tutto l'esame parlamentare. Potrà, in proposito, venire in rilievo anche la clausola di carattere generale prevista all'art. 70, sesto comma, Cost. in base alla quale i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Sul tema la Corte si è pronunciata con nettezza nella sentenza n. 22 del 2012 (DL n. 225/2010 – “mille proroghe”), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge di conversione deve osservare la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento. È infatti, lo stesso art. 77 secondo comma, Cost., ad istituire “un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge,

formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”, in base al quale è esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario.

La Corte non esclude che le Camere possano, nell’esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall’art. 77, secondo comma, Cost., è l’alterazione dell’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possiede tale caratteristica.

L’inserimento di norme eterogenee all’oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione; in tal caso, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

Tale orientamento è stato successivamente confermato con l’ordinanza n. 34 del 2013 (DL n. 203/2005 – Ammortamento beni strumentali) e la sentenza n. 32 del 2014 (DL n. 272/2005 – Reati in materia di stupefacenti), nella quale sono svolte ulteriori argomentazioni a sostegno della coerenza tra decreto legge e legge di conversione. Quest’ultima segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari. Diversamente, l’*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

Pertanto, la Corte ribadisce che “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*”. Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, come nel caso di specie della sentenza n. 32, per cui “ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”.

La Corte prosegue, precisando che l’eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina un vizio procedurale delle stesse, che spetta solo alla stessa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l’originario decreto-legge. All’esito di tale esame, le eventuali disposizioni intrusive risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell’art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell’atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l’originario decreto-legge.

Un ulteriore profilo affrontato dalla Corte Costituzionale, su cui non interviene espressamente il disegno di legge costituzionale, è quello relativo alla previsione di deleghe nell'ambito dei provvedimenti di urgenza, questione che si pone esclusivamente con riferimento alla possibilità di inserire nel corso dell'esame parlamentare norme di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione, essendo pacifico che nel testo del decreto-legge non possono essere inserite norme di questo tipo, riservando gli articoli 76 e 77 Cost. il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere.

Sul punto ha avuto occasione di pronunciarsi recentemente la Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013 (Legge di conversione n. 148 del 2011 – Delega sulla 'geografia giudiziaria'), che contiene affermazioni parzialmente difformi da quelle delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, le quali riconoscono l'esistenza di un nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, escludendo che quest'ultima possa aprirsi a contenuti ulteriori rispetto a quelli ammessi per il decreto-legge.

Nella sentenza n. 237 del 2013, invece, la Corte, riprendendo la precedente sentenza n. 63 del 1998, rileva la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione.

La Corte riconosce dunque alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro, di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che "il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)".



**ARTICOLO 78**  
**DELIBERAZIONE DELLO STATO DI GUERRA**  
**(ART. 17)**

<i>Art. 78 - Testo vigente</i>	<i>Art. 78 - Testo modificato</i>
Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.	<b>La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta</b> lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.

L'articolo 17 modifica l'articolo 78 della Costituzione, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza ad assumere tale deliberazione ed a conferire al Governo i poteri necessari. Nel corso dell'esame parlamentare alla Camera, è stato previsto che tale deliberazione debba essere adottata a maggioranza assoluta dei componenti (quindi con 316 voti favorevoli) anziché a maggioranza dei presenti (come prescritto in via generale dall'art. 64 della Costituzione).

Com'è noto, non vi sono nella vigente Costituzione previsioni che disciplinino espressamente l'impiego dello strumento militare all'estero, ad eccezione delle disposizioni volte a disciplinare lo stato di guerra. Ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, inoltre, l'Italia "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Tale disposizione caratterizza il nuovo bicameralismo differenziato, introdotto con la riforma, in quanto modifica il punto di equilibrio tra le diverse componenti istituzionali nelle situazioni di crisi collegate all'intervento di forze armate italiane al di fuori dei confini nazionali, a tal fine sancendo in Costituzione la necessità di collaborazione unicamente tra l'organo legislativo e l'Esecutivo collegati dal rapporto di fiducia.

Nel corso dell'*iter* parlamentare, è stato posto in evidenza, da parte di alcuni (tra cui i relatori ed il rappresentante del Governo) come l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della deliberazione dello stato di guerra si collochi nell'ambito di un modello basato su una sola Camera legata al Governo dal rapporto fiduciario e coerente con la nuova composizione del Senato; altri hanno, al contrario, sottolineato l'assoluta eccezionalità e straordinarietà della deliberazione in questione, rispetto alla quale il rapporto fiduciario non ha specifica attinenza,



ricordando come in altri ordinamenti, quale quello tedesco, per la deliberazione dello stato di guerra occorra comunque il consenso del *Bundesrat*, ovvero della Camera rappresentativa dei Länder.

Come già detto, al termine della discussione alla Camera in prima lettura è stato approvato un emendamento volto ad aumentare il *quorum* deliberativo necessario per la deliberazione dello stato di guerra da parte della Camera.

Si ricorda che la scelta operata dall'Assemblea costituente di individuare nel Parlamento, in quanto rappresentativo della intera nazione, l'organo costituzionale nel quale formare la volontà politica di deliberare lo stato di guerra si poneva in discontinuità con il precedente ordinamento liberale, nel quale la decisione spettava sostanzialmente al Governo e le Camere dovevano esserne informate.

Resta inteso che, trattandosi di una deliberazione che si pone al di fuori dalla funzione legislativa, non troverà applicazione la previsione dell'art. 70, terzo comma, della Costituzione che stabilisce che "ogni disegno di legge" sia trasmesso al Senato il quale, previa richiesta di un *quorum* di senatori, può disporre di esaminarlo, deliberando proposte di modificazioni sul testo.

Giova infine ricordare che l'art. 60 Cost., come modificato dal provvedimento in commento, in base al quale solo in caso di guerra e per legge può essere prorogata la durata della Camera dei deputati (nel testo vigente tale previsione è riferita anche al Senato).

**ARTICOLO 79**  
**LEGGI DI AMNISTIA E INDULTO**  
**(ART. 18)**

<i>Art. 79 - Testo vigente</i>	<i>Art. 79 - Testo modificato</i>
L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.	L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti <b>della Camera dei deputati</b> , in ogni suo articolo e nella votazione finale.
La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.	<i>Identico</i>
In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.	<i>Identico</i>

L'articolo 18 del disegno di legge interviene sul primo comma dell'articolo 79 della Costituzione, modificandolo nel senso di prevedere che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della sola Camera dei deputati - e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto - in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La modifica disposta all'articolo 79 della Costituzione era contenuta già nel disegno di legge di iniziativa governativa (S. 1429), in ragione del nuovo assetto di bicameralismo differenziato, e non ha subito modifiche nel corso dell'esame parlamentare.

La modifica all'articolo 79 - letta in correlazione con la nuova formulazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione - porta a ritenere che, nel nuovo procedimento di concessione dell'amnistia o dell'indulto, la partecipazione del Senato sia comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Il terzo comma recita "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. Qualora il Senato della

Si ricorda inoltre che il disegno di legge che concede l'amnistia e l'indulto è una delle ipotesi in cui non è prevista la possibilità di voto a data certa, di cui all'ultimo comma del nuovo art. 72 Cost..

---

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.”

**ARTICOLO 80**  
**AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA DI TRATTATI INTERNAZIONALI**  
**(ART. 19)**

<i>Art. 80 - Testo vigente</i>	<i>Art. 80 - Testo modificato</i>
Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.	<b>La Camera dei deputati autorizza</b> con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. <b>Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere.</b>

L'articolo in esame modifica l'art. 80 della Costituzione, che disciplina l'autorizzazione con legge dei trattati internazionali inerenti alle cinque categorie indicate dal medesimo articolo:

- trattati di natura politica;
- trattati che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari;
- trattati che importano variazioni del territorio;
- trattati che comportano oneri alle finanze;
- trattati che comportano modificazioni di leggi.

Il testo proposto riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

La modifica - letta in correlazione con la nuova formulazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione - implica che la partecipazione del Senato è comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70 (che reca "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati" è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che può deliberare proposte di modificazioni al testo).

Nel caso di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, peraltro, viene attribuita al Senato della Repubblica - in maniera simmetrica a quanto disposto dal nuovo articolo 70, primo comma, della Costituzione - una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge. Si tratta,

infatti, di uno dei casi in cui si applica il procedimento legislativo ad approvazione bicamerale.

Tale ultima previsione, introdotta nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, è posta in correlazione alle funzioni espressamente poste in capo al nuovo Senato dall'art. 55 della Costituzione, con particolare riferimento all'esercizio della funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea, alla partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione Europea ed alla verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Si ricorda che ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali - quindi sia quelli per i quali è previsto il procedimento monocamerale sia quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, per i quali è richiesto il procedimento bicamerale di approvazione - si applicano le previsioni dell'art. 72, quinto comma (c.d. riserva di Assemblea) e dell'art. 72, settimo comma Cost. (non applicabilità della procedura del c.d. voto a data certa) nonché dell'art. 77, quarto comma, Cost. (contenuti esclusi dalla decretazione d'urgenza).

**ARTICOLO 82**  
**INCHIESTE PARLAMENTARI**  
*(ART. 20)*

<i>Art. 82 - Testo vigente</i>	<i>Art. 82 - Testo modificato</i>
Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.	<b>La Camera dei deputati</b> può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. <b>Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.</b>
A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della Autorità giudiziaria.	A tale scopo <b>ciascuna Camera</b> nomina fra i propri componenti una Commissione. <b>Alla Camera dei deputati</b> la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

L'articolo in esame, modificato in prima lettura al Senato e poi approvato nel medesimo testo nelle successive letture parlamentari, interviene sull'articolo 82 della Costituzione, in tema di istituzione di commissioni di inchiesta.

Dapprima viene modificato il primo comma: viene mantenuta la previsione in base alla quale la Camera dei deputati può disporre di inchieste su materie di pubblico interesse.

Per il Senato della Repubblica viene invece specificato che le inchieste che esso può disporre su materie di pubblico interesse sono quelle "concernenti le autonomie territoriali".

Il secondo comma del novellato art. 82 della Costituzione dispone quindi che, a tale scopo, ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una commissione di inchiesta.

Soltanto per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta debba essere formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

Analogamente a quanto già oggi previsto, le commissioni d'inchiesta procederanno alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Viene quindi definito un più limitato ambito materiale, rispetto alla Costituzione vigente, in cui il Senato può disporre l'attivazione di un simile strumento e, in base nuovo secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione, sembrano prefigurarsi diverse modalità di composizione delle commissioni di inchiesta in relazione a ciascun ramo del Parlamento.

Come emerso anche nei lavori parlamentari, andrà approfondita in sede applicativa la definizione dell'oggetto delle inchieste attivabili dal Senato, che la nuova disposizione limita alle "materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali".

In relazione alla vigente configurazione del potere d'inchiesta parlamentare, si ricorda, infatti, che, ferma restando l'autonomia del Parlamento nella definizione delle materie ritenute "di pubblico interesse", la dottrina ha evidenziato alcuni limiti a tale potere qualora le inchieste possano risultare lesive della posizione che la Costituzione assegna ad alcuni organi o istituzioni, ivi compresi l'autonomia degli enti locali e il ruolo costituzionale delle Regioni.

Pertanto, l'espressione "concernente le autonomie territoriali" potrebbe essere interpretata come riferimento alla delimitazione territoriale (e non nazionale) delle materie di pubblico interesse.

Il disegno di legge costituzionale del Governo S. 1429 attribuiva invece alla sola Camera il potere di istituire commissioni di inchiesta. Nella relazione illustrativa si evidenziava infatti che "che il potere di inchiesta, che comporta l'esercizio dei penetranti poteri dell'autorità giudiziaria, è un potere azionabile in relazione a tutte le materie di pubblico interesse ed è dunque intimamente legato alla rappresentanza nazionale del popolo sovrano. Ancorché esso costituisca un'espressione della più generale funzione di garanzia costituzionale, appare preferibile che lo stesso sia mantenuto in capo alla sola Camera dei deputati, in ragione della sua natura di organo eletto in via diretta dal popolo - titolare esclusivo della funzione di indirizzo politico e di controllo sul potere esecutivo - e nel presupposto che in ogni caso al Senato delle Autonomie (ora "della Repubblica") è esplicitamente riconosciuta la facoltà di svolgere, oltre che attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche, anche attività conoscitive per le quali non è posto alcun limite".

Come già evidenziato in relazione al nuovo art. 72 Cost., nel corso dei *lavori parlamentari* è stato posto in evidenza<sup>21</sup> come nel testo, in riferimento alle Commissioni in sede deliberante e alle Commissioni d'inchiesta, "si afferma espressamente che la loro composizione, solo alla Camera dei deputati, deve rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, lasciando

<sup>21</sup> Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, relatrice sen. Finocchiaro.

impregiudicate le possibilità di articolazione interna del Senato. Il silenzio sul punto rivela un margine di incertezza, perché il modello prescelto è suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale. Nello stesso tempo, però, questo tipo di composizione potrebbe essere funzionale a fare del Senato una vera camera parlamentare, capace di integrare la rappresentanza in chiave pluralistica”.

Il testo in esame, sotto questo profilo, non prevede, per il Senato, che le commissioni permanenti di cui al quarto comma dell’articolo 72 e quelle di inchiesta *ex* articolo 82 della Costituzione, in esame, siano composte in modo proporzionale alla rappresentanza di gruppi parlamentari.

La mancata previsione di tale criterio proporzionale sembra rimettere pertanto la composizione delle commissioni del Senato o al livello regolamentare o alle singole proposte di istituzione delle commissioni, senza ulteriori criteri direttivi; non sembra escludersi comunque la possibilità di fare riferimento al criterio di proporzionalità, seppure esplicitato solo per la Camera.

La circostanza che il criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto, per il Senato, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del *plenum* - potrebbe indurre a ritenere che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l’adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche - riconducibili alla caratterizzazione di “rappresentanza delle istituzioni territoriali” ed al fatto che solo alla Camera spetta il voto di fiducia al Governo - che contraddistinguono la composizione di tale *plenum*. Queste sono desumibili, come detto, dalle previsioni del novellato articolo 55 della Costituzione, che definisce le funzioni della Camera e del Senato, e del nuovo articolo 57 della Costituzione, che disciplina la composizione del Senato, prevedendo che 95 membri siano eletti dai consigli regionali tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

Riguardo alla previsione per cui è espressamente prevista solo per la Camera la necessità che le commissioni di inchiesta *ex* articolo 82 della Costituzione (così come le commissioni in sede legislativa di cui al quarto comma dell’articolo 72, su cui v. scheda art. 12) siano composte in modo proporzionale alla rappresentanza di gruppi parlamentari si rinvia inoltre a quanto evidenziato in sede di commento sugli artt. 64 e 72.

In sede di attuazione della nuova formulazione dell’articolo 82 della Costituzione andranno altresì definiti diversi aspetti, incluso se e in quale misura e con che limiti, nel nuovo sistema di bicameralismo differenziato potranno trovare spazio organi bicamerali.



**ARTICOLO 83**  
**DELEGATI REGIONALI E QUORUM PER L'ELEZIONE**  
**DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
**(ART. 21)**

<i>Art. 83 - Testo vigente</i>	<i>Art. 83 - Testo modificato</i>
Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.	<i>Identico</i>
All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.	<i>Abrogato</i>
L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.	L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. <b>Dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti.</b>

L'articolo 21 interviene sull'elezione del Presidente della Repubblica (articolo 83 Cost.) da parte del Parlamento in seduta comune.

In particolare, viene soppressa la vigente previsione che dispone che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino anche tre delegati regionali (uno per la Valle d'Aosta), alla luce della nuova composizione del Senato di cui fanno parte i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Inoltre, viene modificato il sistema dei *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato da parte del Parlamento in seduta comune, prevedendo :

- la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini,
- la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio;
- la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio

Attualmente, per i primi tre scrutini è necessaria la maggioranza dei due terzi dei componenti, mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Come si è detto, l'articolo abroga il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione il quale prevede che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano:

- tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze;
- un solo delegato della Valle d'Aosta.

A Costituzione vigente i delegati regionali concorrono all'elezione del Presidente della Repubblica che, ai sensi del primo comma dell'art. 83 (non modificato dal provvedimento in esame) è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri, ossia dai membri della Camera e del Senato (art. 55 Cost.).

La soppressione è riconducibile alla nuova composizione del Senato definita dall'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 del disegno di legge costituzionale.

Tale modifica, prevista dal disegno di legge del Governo (S. 1429) e non più modificata nel corso dell'esame in sede parlamentare, è stata peraltro oggetto di dibattito nell'ambito della discussione più generale che ha riguardato l'individuazione della platea per l'elezione del Presidente della Repubblica (*v. infra*).

La tabella che segue evidenzia la differenza tra l'attuale *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato e quello risultante dal testo in commento.

	<b>I scrutinio</b>	<b>II scrutinio</b>	<b>III scrutinio</b>	<b>dal IV scrutinio</b>
<b><i>Quorum attuale</i></b>	maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune, integrato dai 58 delegati regionali			maggioranza assoluta dei componenti
<b><i>Quorum nuovo art. 83 Cost.</i></b>	maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune			<b>IV-V-VI scrutinio:</b> tre quinti dei componenti <b>dal VII scrutinio:</b> tre quinti dei votanti

In conseguenza sia della soppressione del secondo comma, sia della riduzione del numero dei senatori prevista dal nuovo articolo 57 le maggioranze previste dal terzo comma dell'articolo 83 corrisponderebbero ad un diverso numero di voti ne-

cessari per l'elezione del Presidente della Repubblica, rispetto a quello attualmente previsto.

A Costituzione vigente il collegio è composto da 630 deputati, 315 senatori, i senatori a vita e 58 delegati regionali per un totale di 1.008 membri.

Nel nuovo assetto costituzionale il collegio è composto da 630 deputati, 100 senatori e i senatori di diritto e a vita (in quanto ex Presidenti della Repubblica).

Si ricorda che il testo approvato dal Senato in prima lettura prevedeva il *quorum* della maggioranza dei due terzi dell'Assemblea fino al terzo scrutinio, dal quarto scrutinio la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea e, a partire dal nono scrutinio, la maggioranza assoluta. Nel corso del successivo esame alla Camera la disposizione è stata oggetto di dibattito, in cui è stata evidenziata l'esigenza di garantire le minoranze, soprattutto alla luce della diversa legislazione elettorale, in particolare rispetto al sistema vigente nel 1948, che aveva carattere proporzionale, nonché con riguardo alla nuova platea degli elettori (ridotta nel numero sia in ragione del decremento del numero dei senatori sia della soppressione della partecipazione dei delegati regionali).

Durante l'esame in sede referente in Commissione Affari costituzionali è stata quindi approvata una proposta emendativa volta a rimodulare il *quorum* necessario per l'elezione, modificando le soglie previste nell'esame al Senato ed introducendo il riferimento al *quorum* calcolato sui "votanti" (il *quorum* viene innalzato rispetto a quanto previsto anche se il riferimento è ad un dato "variabile" anziché fisso qual è il numero dei componenti del *plenum*).

Si ricorda che, ai fini del numero legale, l'art. 64 della Costituzione prevede che "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti".

**ARTICOLO 85**  
**ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
**(ART. 22)**

<i>Art. 85 - Testo vigente</i>	<i>Art. 85 - Testo modificato</i>
Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.	<i>Identico</i>
Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento <b>e i delegati regionali</b> , per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.	Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica. <b>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.</b>
Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.	<b>Se la Camera dei deputati è sciolta</b> , o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione <b>della Camera nuova</b> . Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

L'articolo 22 reca tre novelle all'articolo 85 della Costituzione, relativamente alla composizione dell'Assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla Presidenza di tale Assemblea e alla convocazione della medesima, cioè il Parlamento in seduta comune.

La novella, in primo luogo, sopprime la previsione relativa alla convocazione dei delegati regionali di cui all'articolo 85, secondo comma, in considerazione della nuova composizione del Senato, definita dall'art. 57 Cost.. A sua volta, infatti, è stata soppressa (v. *supra*) dall'art. 83 della Costituzione, la previsione relativa alla partecipazione dei delegati regionali all'elezione.

Nel corso dell'esame del Senato in primo lettura è stata introdotta una nuova disposizione che attribuisce al Presidente del Senato il compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle (nuovo secondo periodo del secondo comma dell'all'articolo 85 della Costituzione).

Tale disposizione fa seguito al primo periodo del secondo comma dell'art. 85 Cost., in base alla quale trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Al contempo, il nuovo articolo 86 della Costituzione, sull'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, prevede che, in caso egli non possa adempierle, le funzioni di supplente spettino al Presidente della Camera dei deputati (e non più al Presidente del Senato). Il medesimo articolo 86 Cost., come modificato, attribuisce al Presidente del Senato (e non più al Presidente della Camera come previsto nella formulazione vigente) il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

Nel corso dei *lavori parlamentari*<sup>22</sup> è stato precisato che il nuovo articolo 85, secondo comma, attribuisce al Presidente del Senato il potere di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle. Resta ferma, ovviamente, la previsione dell'articolo 63, terzo comma, della Costituzione, in base alla quale, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati. Il parere espresso dal Comitato per la legislazione alla Camera rileva l'esigenza di un coordinamento tra le due norme. In proposito, dal combinato disposto dell'articolo 63, terzo comma, e dell'articolo 85, secondo comma, emerge che, quando il Parlamento in seduta comune è presieduto dal Presidente del Senato, l'Ufficio di presidenza resta quello della Camera. Ciò in considerazione del fatto che il Presidente del Senato agisce in sostituzione del Presidente della Camera e che tale sostituzione potrebbe operare solo per una parte del procedimento che richiede la convocazione del Parlamento in seduta comune.

L'ultima novella opera sull'articolo 85, terzo comma, della Costituzione, che disciplina la convocazione del Parlamento in seduta comune per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica nel caso di scioglimento o quando manchino meno di tre mesi alla sua cessazione; nel nuovo testo lo scioglimento è riferito alla sola Camera dei deputati (in quanto per il nuovo Senato non è previsto scioglimento, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge); inoltre, per le medesime ragioni, il termine per la convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione presidenziale viene ad essere riferito alla riunione della nuova Camera dei deputati.

---

<sup>22</sup> Intervento del relatore Francesco Paolo Sisto, seduta dell'Assemblea della Camera del 26 gennaio 2015.

**ARTICOLO 86**  
**SUPPLENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
**(ART. 23)**

<i>Art. 86 - Testo vigente</i>	<i>Art. 86 - Testo modificato</i>
Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.	Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente <b>della Camera dei deputati</b> .
In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.	In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente <b>del Senato</b> indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se <b>la Camera dei deputati è sciolta</b> o manca meno di tre mesi alla <b>sua</b> cessazione.

L'articolo 23 modifica l'articolo 86 della Costituzione, sull'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, in caso egli non possa adempierle, e sulla convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

In particolare, l'articolo 23, lettera *a*), novella il primo comma, prevedendo che l'organo chiamato ad assumere la supplenza, nel caso in cui Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni (salvo i casi di impedimento permanente o morte, nel qual caso interviene il secondo comma dell'art. 86 Cost.), sia non più il Presidente del Senato bensì il Presidente della Camera dei deputati.

L'articolo 23, lettera *b*), modifica, di conseguenza, il secondo comma attribuendo al Presidente del Senato (e non più al Presidente della Camera come previsto nella formulazione vigente) il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni. Viene inoltre riferita alla sola Camera dei deputati la circostanza del suo scioglimento (non più previsto per il Senato, in base alle previsioni dell'art. 57 Cost., come modificato dal disegno di legge costituzionale in commento).

Si ricorda che il testo vigente del secondo comma dell'art. 86 Cost. prevede che in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera indice le elezioni del nuovo Presidente della Repubblica entro 15 giorni, "salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione". La previsione del maggior termine è recata dal terzo comma dell'art. 85 Cost. dove si stabilisce, in via generale, che se le Camere sono sciolte o mancano meno di tre mesi al loro scioglimento si procede alla elezione del nuovo Presidente da parte delle nuove Camere, entro 15 giorni dal loro insediamento. Così come l'art. 85 Cost., anche l'art. 86 Cost. viene modificato in modo da riferire la circostanza allo scioglimento della sola Camera dei deputati, giacché, in base alla nuova composizione del Senato definita dall'art. 57 Cost., questo è organo a rinnovo permanente, considerato che la durata del mandato dei senatori eletti corrisponde a quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono eletti.

Con tale modifica viene dunque ripristinata, a parti invertite, una simmetria nella distribuzione delle funzioni (presente nella Costituzione vigente) tra i Presidenti dei due rami del Parlamento in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica: al Presidente della Camera dei deputati spetta la supplenza delle funzioni del Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato è attribuito il potere di indire e presiedere il Parlamento in seduta comune per le elezioni del nuovo Presidente.

Tali funzioni nel testo originario del disegno di legge del Governo erano invece concentrate in un unico soggetto, il Presidente della Camera, in considerazione del superamento di un sistema di bicameralismo perfetto.

**ARTICOLO 88**  
**SCIoglimento DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**  
**(ART. 24)**

<i>Art. 88 - Testo vigente</i>	<i>Art. 88 - Testo modificato</i>
Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere <b>o anche una sola di esse.</b>	Il Presidente della Repubblica può, <b>sentito il suo Presidente</b> , sciogliere <b>la Camera dei deputati.</b>
Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.	<i>Identico</i>

L'articolo 24 novella l'articolo 88 della Costituzione, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati.

Sia taluni testi di riforma costituzionale definiti nel corso delle precedenti legislature, sia il panorama comparato, testimoniano la ricorrenza di tale previsione nel caso di assetti istituzionali corrispondenti. All'esclusione del rapporto di fiducia (come previsto dagli articoli precedenti) tipicamente consegue la non assoggettabilità allo scioglimento nel quadro della complessiva configurazione dei poteri e delle funzioni del nuovo Senato.

Come già evidenziato, inoltre, il Senato delineato dal nuovo articolo 57 della Costituzione è un organo a rinnovo parziale continuo.



## ARTICOLO 94 FIDUCIA AL GOVERNO (ART. 25)

<i>Art. 94 - Testo vigente</i>	<i>Art. 94 - Testo modificato</i>
Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.	Il Governo deve avere la fiducia <b>della Camera dei deputati</b> .
Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.	<b>La fiducia è accordata o revocata</b> mediante mozione motivata e votata per appello nominale.
Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.	Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta <b>innanzi alla Camera dei deputati</b> per ottenerne la fiducia.
Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.	Il voto contrario <b>della Camera dei deputati</b> su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.
La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.	La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera <b>dei deputati</b> e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

L'articolo 25, non modificato nel corso dell'esame parlamentare, modifica l'articolo 94 della Costituzione, che disciplina la fiducia al Governo.

In considerazione delle modifiche apportate dall'articolo 1 del disegno di legge all'articolo 55 Cost. – che attribuiscono alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo – vengono di conseguenza adeguate le previsioni dell'articolo 94 Cost. che attualmente fanno riferimento ad entrambe le Camere.

Il Senato della Repubblica resta quindi esterno al rapporto di fiducia, che si instaura solo tra il Governo e la Camera dei deputati.

In particolare, il nuovo articolo 94 Cost. prevede che il Governo debba avere la fiducia della Camera dei Deputati, la quale è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il Governo si presenta innanzi alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione.

Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

## ARTICOLO 96 REATI MINISTERIALI (ART. 26)

<i>Art. 96 - Testo vigente</i>	<i>Art. 96 - Testo modificato</i>
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione <b>del Senato della Repubblica o</b> della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.</p>	<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.</p>

L'articolo 26 modifica l'articolo 96 della Costituzione, espungendo dal medesimo il riferimento al Senato della Repubblica, così da prevedere 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 (c.d. reati ministeriali).

Tale modifica è conseguente alla diversa posizione costituzionale assunta dalle due Camere nel progetto di riforma in esame.

La previa autorizzazione da parte della Camera o del Senato è attualmente prevista sia dall'art. 96 della Costituzione, sia dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989<sup>23</sup>, con cui è stata data attuazione alla riserva di legge costituzionale prevista dall'articolo 96 (a livello di legge ordinaria, nella materia in esame, rilevano inoltre disposizioni di cui alla legge n. 219 del 1989<sup>24</sup>).

Il richiamato articolo 5 stabilisce che l'autorizzazione è deliberata dalla Camera di appartenenza. Spetta, invece, al Senato della Repubblica se si procede contro più persone che appartengono a Camere diverse o se si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono parlamentari.

<sup>23</sup> Recante modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione.

<sup>24</sup> Recante nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione.

La norma di coordinamento di cui all'art. 38, comma 15, del disegno di legge costituzionale adegua conseguentemente l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 che individua l'organo competente all'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali (v. *infra*).

## ARTICOLO 97 PRINCIPI SULL'AMMINISTRAZIONE (ART. 27)

<i>Art. 97 - Testo vigente</i>	<i>Art. 97 - Testo modificato</i>
Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.	<i>Identico</i>
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.	I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità <b>e la trasparenza</b> dell'amministrazione.
Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.	<i>Identico</i>
Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.	<i>Identico</i>

Il testo costituzionale modifica il secondo comma dell'art. 97 della Costituzione, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione.

Il testo vigente della Costituzione afferma che le leggi sull'amministrazione debbono assicurare il rispetto del buon andamento e dell'imparzialità della stessa amministrazione. L'intervento emendativo, disposto nel corso dell'esame alla Camera, aggiunge a questi due principi anche quello della trasparenza.

Tale principio è considerato dalla giurisprudenza costituzionale manifestazione dei principi di imparzialità e buon andamento già contenuti nell'articolo 97 Cost., ed è annoverato dalla normativa primaria tra i principi generali dell'attività amministrativa, insieme ad altri principi, quali l'economicità, l'efficacia e la pubblicità (art. 1, L. n. 241/1990<sup>25</sup>).

<sup>25</sup> L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai*

Ai principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa la Corte costituzionale (sentenze n. 104/2006, n. 377/2007 e n. 310/2010) ha riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.). Più di recente, la Corte ha ribadito come l'art. 97 della Costituzione sia ispirato alla soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della p.a. (sentenza n. 30/2012).

La trasparenza è dunque intesa quale strumento fondamentale teso a garantire lo svolgimento corretto dell'azione amministrativa, della quale i soggetti interessati sono posti in condizione di verificarne direttamente l'efficienza e l'imparzialità.

Anche l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, previsto dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha la finalità di assicurare, con la piena comprensione della scelta operata, la trasparenza dell'azione amministrativa e il sindacato sulla legittimità e sulla correttezza del modo con cui la funzione è stata in concreto svolta.

La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, in particolare, fa propria una concezione per la quale la trasparenza dell'attività amministrativa è posta sia a garanzia del buon andamento dell'amministrazione, sia a difesa del privato nei confronti dell'amministrazione, come strumento di difesa e mezzo di partecipazione individuale.

Con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi anni, a tale concezione si è accompagnata un'impostazione che ha inteso la trasparenza anche come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Questa nuova accezione del principio è fatta propria, in particolare, dal d.lgs. n. 33/2013 (c.d. testo unico della trasparenza) che, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 35, della legge anticorruzione n. 190 del 2012, ha provveduto alla ridefinizione in un unico contesto normativo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

In questa diversa accezione, la trasparenza è considerata in particolare un metodo generale per la prevenzione della corruzione amministrativa: è volta innanzitutto a “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”; mira, inoltre, “ad attuare il principio democratico” ed integra “il diritto ad una buona amministrazione”, concorrendo “alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”<sup>26</sup>.

---

*documenti amministrativi.*

<sup>26</sup> Come evidenziato, in sede di discussione sulle linee generali, dai relatori Emanuele Fiano e Francesco Paolo Sisto nella seduta dell'Assemblea della Camera del 16 dicembre 2014.

Lungo la medesima direzione, il summenzionato testo unico della trasparenza è stato di recente oggetto della delega legislativa contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (legge n. 124 del 2015).

Per garantire la trasparenza, nel corso degli ultimi anni il legislatore ha rivisto e rafforzato gli obblighi di pubblicazione; contestualmente è stato introdotto nell'ordinamento l'istituto del c.d. accesso civico, vale a dire il diritto attribuito a tutti i cittadini di avere accesso a tutti i documenti, informazioni o dati della pubblica amministrazione per i quali non sia stato adempiuto l'obbligo di pubblicazione. A differenza dell'accesso agli atti, disciplinato dalla L. n. 241 del 1990, tale diritto di accesso non presuppone la titolarità di particolari situazioni soggettive, non deve essere motivato ed è gratuito. A tale istituto si è inoltre recentemente affiancato, nella delega di riforma della p.a., di cui alla legge n. 124 del 2015, un diritto di accesso civico di portata più ampia, che richiama quello tipico degli ordinamenti giuridici dell'area anglosassone, la cui trasposizione legislativa è nota come *Freedom of Information Act*, e diffuso, con alcune varianti, anche in alcuni Paesi del Nord Europa. Si tratta di un sistema generale di pubblicità che assicura a tutti un ampio accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza.

Nel corso dei lavori parlamentari è stato evidenziato come la modifica apportata all'art. 97 della Costituzione sia volta, in primo luogo, a prevedere che nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici uffici il principio di trasparenza costituisca uno dei principi cardine.

Si ricorda che, accanto all'introduzione della trasparenza tra i principi costituzionali sull'amministrazione nel corpo dell'articolo 97, l'articolo 32 del disegno di legge costituzionale (su cui v. *infra*) modifica l'articolo 118 della Costituzione, stabilendo 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".

**ARTICOLO 99**  
**SOPPRESSIONE DEL CNEL**  
**(ART. 28)**

<i>Art. 99</i>	<i>Art. 99</i>
Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.	<b><i>Abrogato</i></b>
È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.	<b><i>Abrogato</i></b>
Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.	<b><i>Abrogato</i></b>

L'articolo 28 del disegno di legge abroga l'articolo 99 della Costituzione che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), al quale sono assegnate funzioni di consulenza delle Camere e del Governo.

La previsione del CNEL nella Carta del 1948 ha risposto alla avvertita opportunità di consentire l'apporto di un organo con particolari requisiti di competenza alla formulazione delle politiche economiche e sociali.

Pertanto, in base al dettato costituzionale, è stata prevista una composizione del CNEL formata da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell'importanza numerica e qualitativa di queste ultime.

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL 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".

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.

Nell'attuale ordinamento, la composizione, le attribuzioni ed il funzionamento del CNEL sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936, la quale ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla legge 5 gennaio 1957, n. 33.

Si ricorda che nelle ultime legislature, il Parlamento ha approvato alcuni interventi di contenimento della spesa che hanno riguardato specificamente anche gli stanziamenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 5 co. 2, del D.L. n. 98/2011), nonché il trattamento economico dei suoi membri (art. 5, co. 3, del D.L. n. 78/2010). Successivamente, è intervenuta una riforma del CNEL che ne ha significativamente ridotto i componenti. Attualmente il CNEL è composto da 64 membri. Fino al 2011 erano 121. La riduzione è stata disposta dapprima con l'art. 17 del D.L. n. 138/2011<sup>27</sup> e, poi, con l'articolo 23, co. 8-13, del D.L. n. 201/2011, n. 201. Essi sono:

- 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali:
  - 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati,
  - 9 in rappresentanza del lavoro autonomo,
  - 17 in rappresentanza delle imprese;
- 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, 3 designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

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

In particolare, è disposto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per "le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare" (come specificato nel corso dell'esame parlamentare) nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento

<sup>27</sup> D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (conv. L. 14 settembre 2011, n. 148).

del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Si ricorda che, nella legislazione vigente, numerose disposizioni fanno riferimento al CNEL (ad es., l'art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44, relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i mutui per le vittime di usura<sup>28</sup> e le norme che demandano al CNEL il potere di designazione di membri di organi collegiali, come l'art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999, e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura). In sede attuativa andrà pertanto chiarita la titolarità nell'attribuzione di tali funzioni dopo la soppressione di tale organo.

Nel corso dell'esame parlamentare è stato accolto dal Governo, come raccomandazione, l'ordine del giorno 9/2613-B/020 Taricco, in cui si impegna l'Esecutivo a valutare la possibilità di attribuire alcune delle funzioni precedentemente svolte dal CNEL al sistema camerale italiano e alla sua unione nazionale Unioncamere.

---

<sup>28</sup> Cfr., in merito, anche l'art. 8, comma 1, del regolamento concernente il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, di cui al D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455.

## ARTICOLO 114 PROVINCE (ART. 29)

<i>Art. 114</i>	<i>Art. 114</i>
La Repubblica è costituita dai Comuni, <b>dalle Province</b> , dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.	La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.
I Comuni, <b>le Province</b> , le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.	I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.
Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.	<i>Identico</i>

L'articolo 29 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica.

Correlata è la soppressione del medesimo riferimento negli altri articoli della Costituzione in cui esso ricorre.

In particolare, il termine 'province' viene meno:

- nel nuovo articolo 117 Cost. (introdotto dall'art. 31), con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali ed al riconoscimento della potestà regolamentare agli enti locali (secondo comma, lettera *p*), e sesto comma),
- nell'articolo 118 Cost. (modificato dall'art. 32), relativamente alla titolarità di funzioni amministrative proprie e delegate (primo e terzo comma) ed all'applicazione della cd. "sussidiarietà orizzontale" (quinto comma);
- nel nuovo articolo 119 Cost. (introdotto dall'art. 33), sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la titolarità di risorse proprie, l'autonomia fiscale, il finanziamento integrale delle funzioni, la destinazione di risorse aggiuntive e l'attuazione di interventi speciali, la titolarità di un proprio patrimonio;
- nell'articolo 120 Cost. (modificato dall'art. 38, comma 9), sul potere sostitutivo del Governo (dove il riferimento permane per le Province autonome);

- nell'articolo 132, secondo comma, Cost. (modificato dall'art. 38, comma 12), sul passaggio di province e comuni da una regione all'altra;
- nell'articolo 133, primo comma, Cost., relativo alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove province, che viene integralmente soppresso (art. 38, comma 13).

Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni loro proprie.

Una disposizione finale del disegno di legge in esame (art. 40, comma 4) disciplina peraltro il riparto di competenza legislativa relativamente agli "enti di area vasta", attribuendo i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Attraverso questa disposizione finale - che avrebbe trovato più opportuna collocazione nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione - viene dunque previsto a livello di legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l' "ente di area vasta".

La disposizione finale avrà peraltro immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale (a differenza delle modifiche all'articolo 117 Cost. che si applicano dal primo giorno della nuova legislatura, cfr. art. 40).

Si ricorda in proposito che la legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province, definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane - che restano enti costituzionalmente necessari - che le province (art. 1, commi 2 e 3).

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, la legge n. 56 del 2014 ha trasformato il presidente della provincia ed i consigli provinciali in organi elettivi di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo riconosciuto ai sindaci e ai consiglieri dei comuni della provincia; ad essi si affianca un nuovo organo, l'assemblea dei sindaci. Viene meno la giunta provinciale e viene riconosciuto al presidente della provincia il potere di assegnare deleghe ai consiglieri provinciali, tra i quali può anche essere nominato un vicepresidente.

La legge n. 56 del 2014 determina poi le funzioni fondamentali delle province definendole nuovamente quali "enti con funzioni di area vasta" (comma 85) e definisce un procedimento estremamente articolato per la riattribuzione delle funzioni non ritenute fondamentali.

La disciplina dettata dalla legge n. 56 del 2014 sulle città metropolitane e sulle province sembrerebbe peraltro rivestire carattere provvisorio, in quanto dettata "in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (art. 1, comma 5 per le città metropolitane e comma 51 per le province).

Il disegno di legge costituzionale in esame espunge dunque dal testo della Costituzione il riferimento alle “province” e prevede l’“ente di area vasta” in una norma sul riparto di competenza legislativa. Non è invece espressamente prevista una disciplina attuativa che prefiguri in qualche modo il futuro assetto di attribuzione delle funzioni fondamentali attualmente assegnate alle province.

Il nuovo assetto degli enti territoriali in questione appare dunque rimesso ai futuri sviluppi legislativi, in cui sarà presumibilmente precisata la configurazione dell’“ente di area vasta” (sul riparto di competenza in questo ambito, si rinvia al commento all’articolo 117).

Appare meritevole di approfondimento la questione se la nuova disciplina costituzionale escluda l’attribuzione diretta di “funzioni proprie” o “funzioni fondamentali” ad enti locali diversi da quelli richiamati (comuni e città metropolitane), questione cui sembrerebbe potersi dare risposta positiva alla luce della nuova formulazione dell’art. 118 e dell’art. 117, secondo comma, lett. p).

Occorre infine ricordare che l’articolo in esame non trova diretta applicazione nelle regioni a statuto speciale, in forza del disposto dell’articolo 39, comma 13.

Si ricorda in proposito che tutte le regioni a statuto speciale, secondo quanto disposto da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, hanno competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali in relazione all’ordinamento, alle circoscrizioni territoriali ed alla finanza<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> I riferimenti normativi sono i seguenti: Friuli-Venezia Giulia: L.cost. 1/1963 (Statuto) art. 4; DPR 114/1965 art. 8; D.Lgs. 9/1997; Valle d’Aosta: L.cost. 4/1948 (Statuto) artt. 2-3, D.Lgs. 431/1989 D.Lgs. 282/1992; Trentino-Alto Adige: DPR 670/1972 (Statuto) artt. 4, 8, 80; DPR 473/1975, D.Lgs. 268/1992. Sardegna: L.cost. 3/1948 art. 3. Sicilia: R.D.Lgs. art. 15.

**ARTICOLO 116**  
**“REGIONALISMO DIFFERENZIATO”**  
**(ART. 30)**

<i>Art. 116</i>	<i>Art. 116</i>
Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.	<i>Identico</i>
La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.	<i>Identico</i>
Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al <b>terzo comma dell'articolo 117</b> e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere <i>l)</i> , limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, <i>n)</i> e <i>s)</i> , possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a <b>maggioranza assoluta dei componenti</b> , sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.	Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere <i>l)</i> , limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, <i>m)</i> , <b>limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n)</b> , <i>o)</i> , <b>limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q)</b> , <b>limitatamente al commercio con l'estero, s) e u)</b> , <b>limitatamente al governo del territorio</b> , possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, <b>anche su richiesta delle stesse</b> , sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, <b>purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio</b> . La legge è approvata da <b>entrambe</b> le Camere, sulla base di intesa <b>tra</b> lo Stato e la Regione interessata.

L'articolo 30 modifica il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, introdotto con la riforma del 2001, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico" o anche "federalismo differenziato" o "a velocità variabile", sulla base del modello spagnolo).

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione consente attualmente di attribuire alle Regioni a statuto ordinario - ferme restando le particolari forme di autonomia delle Regioni a statuto speciale, di cui ai primi due commi del medesimo articolo 116 (non modificati dal disegno di legge in commento) - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti:

- tutte le materie che l'art. 117 Cost., terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni;
- un ulteriore, limitato, numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
  - l'organizzazione della giustizia di pace;
  - le norme generali sull'istruzione;
  - la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali: la legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e il relativo contenuto è definito d'intesa con la Regione interessata.

Si tratta di quello che è stato definito appunto "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre. La Costituzione vigente delinea così un sistema che consente tre diversi livelli di autonomia regionale:

- le Regioni a statuto speciale, con forme di autonomia definite dai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale (art. 116, primo comma, Cost.);
- le Regioni a statuto ordinario che non abbiano attivato la procedura ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., le cui potestà legislative, uguali per tutte, sono quelle stabilite dall'art. 117 Cost.;
- quelle Regioni a statuto ordinario che abbiano ottenuto, ex art. 116, terzo comma, Cost., forme speciali di autonomia, che possono essere diverse da Regione e Regione.

Il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, non ha peraltro mai trovato completa attuazione (*v. infra*).

L'impianto vigente del terzo comma dell'articolo 116 permane, seppur con alcune significative modifiche.

Innanzitutto viene ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie.

Nel testo vigente ciò è possibile per tutte le materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e in un novero specifico di materie di com-

potenza esclusiva dello Stato. Nella nuova formulazione, invece, manca il riferimento al terzo comma dell'art. 117 - integralmente sostituito con la eliminazione della competenza concorrente - mentre è mantenuto e ampliato il riferimento ad alcune lettere del secondo comma, peraltro riformulate dallo stesso disegno di legge di riforma.

Le materie oggetto del nuovo articolo 116, terzo comma, sono dunque:

- *organizzazione della giustizia di pace;*
- *politiche sociali;*
- *istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica;*
- *politiche attive del lavoro; istruzione e formazione professionale,*
- *commercio con l'estero;*
- *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali e turismo;*
- *governo del territorio.*

Su alcune delle materie richiamate, lo Stato ha una competenza esclusiva piena, su altre ha una competenza limitata alle "disposizioni generali e comuni". Rispetto a queste ultime, la formulazione del terzo comma non prevede il riferimento alle "disposizioni generali e comuni" per l'*istruzione e formazione professionale* ed il *governo del territorio*, mentre lo prevede per le *politiche sociali*. Non sembra peraltro che da questa differenza terminologica possano discendere conseguenze pratiche, in quanto la maggiore autonomia delle regioni può essere riconosciuta solo nella parte di materia di competenza statale.

In sintesi, rispetto al testo vigente della Costituzione:

- a) viene confermata la possibilità di attribuire forme e condizioni di particolare autonomia alle regioni nelle seguenti materie:
  - *organizzazione della giustizia di pace;*
  - *istruzione, ordinamento scolastico; ricerca scientifica e tecnologica;*
  - *commercio con l'estero;*
  - *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali;*
  - *governo del territorio;*
- b) è introdotta la possibilità di attribuire le forme e condizioni di particolare autonomia nelle materie:
  - *istruzione universitaria e politiche attive del lavoro* nel testo attuale non considerate rientranti tra le materie di competenza concorrente;



- *politiche sociali, istruzione e formazione professionale e turismo*, in conseguenza del fatto che non si tratta più di materie di competenza residuale regionale ma di materie di competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni;
- c) non possono più essere oggetto di attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia le seguenti materie:
  - *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*;
  - *tutela e sicurezza del lavoro* (per la parte non rientrante nelle politiche attive del lavoro);
  - *professioni*;
  - *sostegno all'innovazione per i settori produttivi*;
  - *tutela della salute*;
  - *alimentazione*;
  - *protezione civile*;
  - *porti e aeroporti civili*;
  - *grandi reti di trasporto e di navigazione*;
  - *ordinamento della comunicazione*;
  - *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*;
  - *previdenza complementare e integrativa*;
  - *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*;
  - *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

In secondo luogo, ai fini dell'attribuzione di autonomia, è esplicitata una nuova condizione in base alla quale, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali sanciti dall'art. 119 Cost., è necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Il testo vigente dell'articolo 116 richiede solo il rispetto dei principi di cui all'art. 119. Si ricorda in proposito che la cd. legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) prevede che con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge sul federalismo fiscale (art. 14, co. 2).

Per quanto concerne il requisito dell'equilibrio di bilancio richiesto dall'articolo in esame ai fini dell'attribuzione di autonomia alle regioni, si rammenta che

attualmente esso è disciplinato dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243<sup>30</sup>, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio istituito con la legge costituzionale n.1/2012.

In particolare l'art. 9 della legge n. 243/2012 prevede che i bilanci delle regioni e degli altri enti territoriali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Il riferimento nell'ambito dell'articolo 116 al requisito dell'equilibrio di bilancio pone peraltro una questione interpretativa in ordine al fatto se sia sufficiente che tale requisito sussista al momento della approvazione della legge che riconosce l'ulteriore autonomia o se non sia invece necessario che tale requisito permanga anche successivamente, pena la perdita dell'autonomia riconosciuta.

Va segnalato come un altro riferimento all'equilibrio di bilancio delle regioni sia recato anche dall'articolo 119, primo comma, della Costituzione, nel quale si dispone che le stesse hanno autonomia di entrata e di spesa nel rispetto *dell'equilibrio dei relativi bilanci*, senza tuttavia ivi precisare, a differenza di quanto dispone l'articolo in esame, che si tratta di equilibrio tra le entrate e le spese. Si tratta peraltro di una differenza che sembrerebbe meramente terminologica ("equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" nell'articolo 116 ed "equilibrio" senza ulteriori specificazioni nell'articolo 119), atteso che, in ogni caso, la definizione dell'equilibrio di bilancio risulta stabilita dall'articolo 9 della legge n. 243/2012.

Una terza modifica riguarda il procedimento di attuazione: in particolare, l'iniziativa della regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato all'esito del quale sono attribuite le condizioni di autonomia, ma solo condizione eventuale: il nuovo testo dispone infatti che la legge è adottata "anche su richiesta delle regioni" (anziché "su iniziativa della Regione interessata").

<sup>30</sup> Si tratta di una legge c.d. rinforzata, in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (come stabilito dall'articolo 1, sesto comma, dell'articolo 81 Cost. come sostituito dalla legge costituzionale n.1/2012), e, conseguentemente, modificabile solo con le medesime modalità, come precisato dall'articolo 1, comma 2, della legge medesima.

Infine, l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere" (si tratta, pertanto, di una delle ipotesi di legge bicamerale di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost.) senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti (come previsto attualmente), mentre resta necessaria la già prevista intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Per quanto riguarda le iniziative di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, adottate, un primo tentativo fu effettuato dalla regione Toscana nel 2003, in materia di beni culturali<sup>31</sup>. Successivamente diverse Regioni, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato - il 3 aprile 2007 - una Deliberazione (allegato n. 2) n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una delibera (n. 98) di approvazione (allegato n. 3) del Documento tecnico di proposte ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., relativamente a quattordici materie<sup>32</sup> nonché del Provvedimento consiliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso.

Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del Piemonte ha approvato una delibera (allegato n. 4) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie<sup>33</sup>.

Inoltre, per quanto concerne il livello statale, il 30 ottobre 2007 il Consiglio dei Ministri aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di dodici competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

Ultimo e più recente tentativo diretto a prevedere un procedimento per giungere all'attuazione all'art. 116, comma terzo, della Costituzione è contenuto nella legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 571, L. 147/2013).

In tale sede, si prevede, contestualmente ad un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali (co. 570), una procedura per tutte le regioni a statuto ordinario finalizza-

<sup>31</sup> Decreto della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n. 1237, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*.

<sup>32</sup> Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

<sup>33</sup> Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare.

ta all'attuazione della disposizione costituzionale fino a quel momento non implementata (co. 571). La procedura in questione si articola sulla previsione di un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa. Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa<sup>34</sup>. Ad oggi non risulta che si sia dato seguito a tali disposizioni.

Nuove iniziative sono state di recente promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia.

In Veneto è stata approvata la legge regionale n. 15 del 2014 che prevede un *referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto. In particolare, la legge autorizza il Presidente della Giunta regionale ad aprire un «negoziato» con il Governo, allo scopo di «definire il contenuto di un *referendum* consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto» (art. 1, co. 1). La legge prevede altresì che qualora, entro centoventi giorni tale negoziato «non giunga a buon fine», il Presidente della Giunta «è autorizzato ad indire un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto» (art. 2, comma 1), in merito a cinque quesiti: «1) “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; 2) “Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”; 3) “Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; 4) “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”; 5) “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”». Chiamata a pronunciarsi sul ricorso promosso dal Governo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015 ha dichiarato illegittimi tutti i quesiti referendari, ad eccezione del primo, relativo alle condizioni particolari di autonomia. In merito, la Corte, riferendosi al tenore letterario del quesito che ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost., pur non specificando gli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale, ha ritenuto doversi intendere che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le materie indicate nell'art. 116, terzo comma. Cost.

In secondo luogo, ha avuto modo di osservare che non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Secondo la Corte, il *referendum* consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito in Costituzione. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui all'art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal *referendum*, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. La Corte ha altresì precisato che, d'altra parte, la consultazione popolare,

<sup>34</sup> Il termine di sessanta giorni trova applicazione anche per le iniziative di intesa presentate dalle regioni prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità. Inoltre il riferimento al principio di continuità degli organi e delle funzioni comporta l'applicazione del procedimento anche a quelle iniziative che siano state deliberate da componenti di organi regionali che non ne siano più membri e, quindi, anche da maggioranze eventualmente non più attuali. In tal caso, il termine decorre dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità.

qualora avvenisse, non consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali.

Una analoga iniziativa è stata intrapresa in Lombardia, il cui Consiglio regionale, nella seduta del 17 febbraio 2015, ha deliberato di indire un *referendum* consultivo regionale per l'espressione del voto sul seguente quesito: "Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?". Nelle premesse del provvedimento, si precisa che "l'espressione favorevole della popolazione regionale sul quesito è condizione ritenuta indispensabile e necessaria per l'assunzione di un provvedimento specifico del Consiglio volto alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie individuate dal Consiglio regionale, con apposito atto, a seguito del quale sarà avviato il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, nel quadro dell'unità nazionale". Successivamente, la Giunta regionale ha approvato il regolamento 10 febbraio 2016, n. 3 che disciplina le modalità di svolgimento del *referendum* consultivo mediante voto elettronico.

Di notevole rilievo è inoltre la previsione dell'articolo 39, comma 13, che dispone l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, a decorrere dalla revisione degli statuti, con una disciplina transitoria per il periodo precedente alla suddetta revisione.

Si tratta di una significativa novità rispetto all'impianto complessivo dell'articolo 116, terzo comma, e, più in generale, rispetto ai principi che regolano la specialità, in quanto le forme di particolare autonomia delle Regioni speciali e delle province autonome potranno essere riconosciute non solo dai rispettivi statuti, approvati con legge costituzionale (art. 116, primo comma), ma anche, sia pure limitatamente a determinate materie, da una legge ordinaria (bicamerale), previa intesa tra lo Stato e la Regione interessata (art. 116, terzo comma).

In tal modo, "l'articolo 116, terzo comma, che nel vigente testo costituzionale segna la strada per un possibile avvicinamento delle Regioni a statuto ordinario alle Regioni a statuto speciale, potrà invece costituire la base per un ulteriore ampliamento delle competenze delle autonomie speciali, che oltretutto hanno una maggiore consuetudine con la procedura pattizia delineata dalla disposizione costituzionale."<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Cfr. il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 4 novembre 2015 (Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 103).

Per una disamina della disciplina applicabile alle Regioni speciali, si rinvia al commento all'articolo 39, comma 13.

Circa l'*iter* parlamentare, si ricorda che il disegno di legge governativo, nel testo originario, disponeva l'abrogazione dell'articolo 116, terzo comma, e prevedeva che, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, l'esercizio della funzione legislativa potesse essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi degli articoli 118 (funzioni amministrative) e 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali) (AS 1429, art. 117, quinto comma, Cost., come sostituito dall'art. 26).

La delega poteva avere ad oggetto un ventaglio molto ampio di materie, potendo riguardare tutte le materie attribuite alla competenza esclusiva statale ad eccezione di: ordine pubblico e sicurezza, salvo la polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, salvo l'organizzazione della giustizia di pace.

Secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge, la sostituzione tra i due strumenti era funzionale all'introduzione di maggiore flessibilità per garantire condizioni differenziate di autonomia, risultato che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare. Ciò in quanto, come già detto, il procedimento previsto, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

Nel corso della prima lettura al Senato, è stato reintrodotta il terzo comma dell'articolo 116, con modifiche concernenti le materie e la procedura di approvazione della legge. Nei successivi passaggi parlamentari si è nuovamente intervenuti sulle materie.

La disposizione dell'articolo 39, comma 13, sull'estensione dell'articolo 116, terzo comma, alle Regioni speciali, è stata invece introdotta nel corso dell'ultima lettura al Senato.

**ARTICOLO 117**  
**RIPARTO DI COMPETENZA TRA STATO E REGIONI**  
**(ART. 31)**

<i>Art. 117</i>	<i>Art. 117</i>
La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento <b>dell'Unione europea</b> e dagli obblighi internazionali.
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
<i>a)</i> 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;	<i>a)</i> <i>identica</i>
<i>b)</i> immigrazione;	<i>b)</i> <i>identica</i>
<i>c)</i> rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;	<i>c)</i> <i>identica</i>
<i>d)</i> difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;	<i>d)</i> <i>identica</i>
<i>e)</i> moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;	<i>e)</i> moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari <b>e assicurativi</b> ; tutela <b>e promozione</b> della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; <b>coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</b> ; perequazione delle risorse finanziarie;
<i>f)</i> organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento europeo;	<i>f)</i> <i>identica</i>
<i>g)</i> ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;	<i>g)</i> ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; <b>norme sul procedimento</b>



	<b>amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;</b>
<i>h)</i> ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;	<i>h)</i> <i>identica</i>
<i>i)</i> cittadinanza, stato civile e anagrafi;	<i>i)</i> <i>identica</i>
<i>l)</i> giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;	<i>l)</i> <i>identica</i>
<i>m)</i> determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;	<i>m)</i> determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; <b>disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;</b>
<i>n)</i> norme generali sull'istruzione;	<i>n)</i> <b>disposizioni generali e comuni</b> sull'istruzione; <b>ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;</b>
<i>o)</i> previdenza sociale;	<i>o)</i> previdenza sociale, <b>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;</b>
<i>p)</i> legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, <b>Province</b> e Città metropolitane;	<i>p)</i> <b>ordinamento</b> , legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; <b>disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni;</b>
<i>q)</i> dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;	<i>q)</i> dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; <b>commercio con l'estero;</b>



r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;	r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, <b>dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche</b> dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	s) tutela <b>e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici</b> ; ambiente ed ecosistema; <b>ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo</b> ;
	<b>t) ordinamento delle professioni e della comunicazione</b> ;
	<b>u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile</b> ;
	<b>v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia</b> ;
	<b>z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.</b>
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti 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	<i>Abrogato</i>

civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

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**

	<p><b>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.</b></p>
	<p><b>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.</b></p>
<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>	<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi <b>dell'Unione europea</b> e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>
<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, <b>le Province</b> e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato <b>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.</b> I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, <b>nel rispetto della legge statale o regionale.</b></p>

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.	<i>Identico</i>
La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.	<i>Identico</i>
Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.	<i>Identico</i>

L'articolo 31 riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni. Nel complesso l'intervento di riforma determina l'ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, la soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni e l'individuazione di materie di competenza legislativa regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale, l'elenco delle materie è ampliato e modificato e sono enucleati casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva 'attenuata', in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali 'disposizioni generali e comuni' o 'disposizioni di principio').

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

Nell'ambito della competenza regionale, una novità appare l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza. Tali materie si aggiungono alla competenza regionale che, allo stato, è individuata solo in via residuale (essendo ascrivibili ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale).

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una sorta di 'clausola di supremazia', che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di 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.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari.

I riferimenti all'ordinamento "comunitario" sono infine sostituiti con i riferimenti all'ordinamento "dell'Unione europea", al fine di adeguare la denominazione al nuovo assetto istituzionale europeo (art. 117, primo e quinto comma).

## **Il nuovo riparto di competenze per materie**

Fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale è stato quello di una chiara individuazione del contenuto delle materie, al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

Nonostante siano oramai trascorsi quasi quindici anni dalla riforma, l'attribuzione di una determinata disciplina legislativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non sempre si fonda su criteri definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali tali da rendere incerta l'attività dell'interprete. Ne deriva che, come dimostrato dall'enorme contenzioso costituzionale sul punto, per determinare i confini tra attribuzioni statali e regionali, bisogna spesso attendere l'intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e pertanto non risultano sempre idonee alla costruzione di un *corpus* unitario e definito di principi-guida.

Com'è noto, infatti, all'indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001, è aumentata la conflittualità tra gli enti dotati di potestà legislativa.

In particolare, l'esame dell'attività della Consulta dal 2001 ad oggi evidenzia lo spazio assunto dal giudizio in via principale, sia in termini assoluti (numero delle decisioni), sia in termini percentuali (in rapporto al totale delle decisioni della Corte), come evidenziato nei grafici 1 e 2.

Grafico n. 1 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2014) Fonte: elaborazione su dati della Corte costituzionale, Relazioni annuali

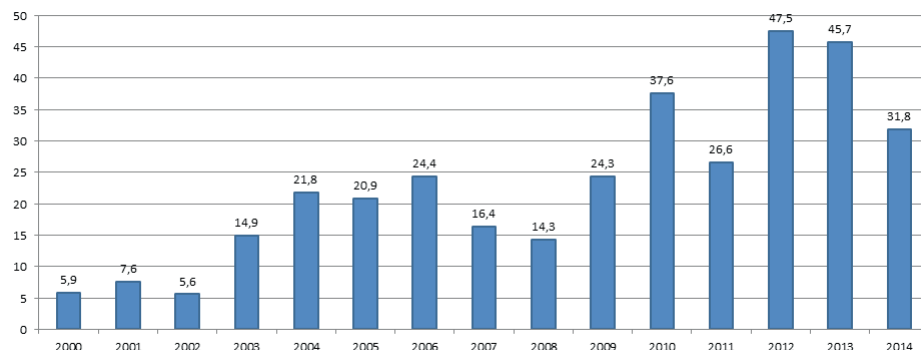


Grafico n. 2 – Il totale delle decisioni di legittimità costituzionale, ripartito tra giudizi in via incidentale e in via principale (2000-2014) Fonte: elaborazione su dati della Corte costituzionale, Relazioni annuali

Anno	Totale decisioni	Giudizio in via incidentale	Giudizio in via principale
2001	447	350 (78,5%)	34 (7,6%)
2002	535	450 (84,1%)	30 (5,6%)
2003	382	249 (65,2%)	57 (14,9%)
2004	446	286 (64,1%)	97 (21,8%)
2005	482	314 (65,2%)	101 (20,9%)
2006	463	276 (59,6%)	113 (24,4%)
2007	464	319 (68,8%)	76 (16,4%)
2008	449	333 (74,2%)	64 (14,3%)
2009	342	225 (65,8%)	82 (24,3%)
2010	376	211 (56,1%)	141 (37,6%)
2011	342	196 (57,3%)	91 (26,6%)
2012	316	141 (44,6%)	150 (47,5%)
2013	326	145 (44,5%)	149 (45,7%)
2014	286	171 (59,8%)	91 (31,8%)

All'interno del periodo considerato, sono individuabili diverse fasi. Fino al 2003, la gran parte del contenzioso costituzionale è occupato dal giudizio di legittimità in via incidentale, i cui dati hanno oscillato tra il 75 ed il 90% del totale delle pronunce, attestandosi su una media dell'83,64% per il periodo 1983-2002. Il giudizio in via principale, invece, si è attestato, per il periodo 1983-2002, ad una media del 7,29%.

I primi dati significativi sono riferibili al 2003, anno in cui il giudizio in via principale ha conosciuto un notevole incremento, giungendo al 14,92%. Tale *trend* si è confermato anche negli anni immediatamente successivi, per arrivare nel 2006 ad occupare il 24,41% delle decisioni della Corte.

La crescita del contenzioso tra Stato e Regioni tra il 2003 e il 2006 è determinata dall'introduzione di nuove norme costituzionali nel Titolo V, che ha chiamato la Corte ad una complessa opera di interpretazione, nell'ambito della quale la precedente giurisprudenza forniva un ausilio limitato.

Tale incremento ha subito un arresto nel biennio 2007-2008, suggerendo una relativa stabilizzazione del contenzioso, che si è attestata, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale.

Tuttavia, a partire dal 2009, si è aperta una nuova stagione di conflittualità Stato-regioni, rimarcata dalla notevole crescita del numero di decisioni rese in sede di giudizio in via principale e dalla netta diminuzione del numero di decisioni rese nell'ambito del giudizio in via d'eccezione. Infatti, nel 2009 si era riscontrata una nuova crescita del contenzioso tra Stato e Regioni, che nel 2010 si è significativamente rafforzata, sino a giungere alle 141 decisioni nel 2010, 91 nel 2011, 150 nel 2012 e 149 nel 2013.

Tradotti questi valori in termini percentuali, può notarsi che nel 2012 e nel 2013, per la prima volta della storia della Corte, il giudizio in via principale ha espresso la quota più rilevante del contenzioso costituzionale.

Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2014, registrano invece una significativa diminuzione del numero dei ricorsi in via principale, accanto ad un incremento delle questioni sollevate in via incidentale, in controtendenza rispetto a quanto accaduto nei due anni precedenti. Nel 2014, infatti, il numero delle decisioni della Corte nei giudizi in via principale è sceso a 91, con una diminuzione pari al 38,9% rispetto al 2013. Secondo la Corte "si tratta di un indice rivelatore della attenuata conflittualità fra Stato e Regioni, che forse non per caso, di manifesta dopo oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative e amministrative come definite nel Titolo V della Costituzione"<sup>36</sup>.

Le modifiche apportate dall'articolo in esame all'elenco di materie dell'articolo 117 intervengono dunque su un assetto ancora caratterizzato da incertezze interpretative ed applicative.

Nella tabella che segue è sintetizzato il nuovo quadro delle competenze legislative, ripartite tra Stato e regioni, alla luce della riformulazione dell'articolo 117 Cost.

In **grassetto** sono indicate le materie modificate (per la denominazione e/o perché transitate dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale), mentre il **grassetto corsivo** è stato utilizzato per le materie nuove.

---

<sup>36</sup> Corte costituzionale, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2014*.

STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politica estera e rapporti internazionali dello Stato</li> <li>– Rapporti dello Stato con l'Unione europea</li> <li>– Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Immigrazione</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Difesa e Forze armate</li> <li>– Sicurezza dello Stato</li> <li>– Armi, munizioni ed esplosivi</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e <i>assicurativi</i></li> <li>– Tutela e <i>promozione</i> della concorrenza</li> <li>– Sistema valutario</li> <li>– Sistema tributario e contabile dello Stato</li> <li>– Armonizzazione dei bilanci pubblici</li> <li>– <b>Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</b></li> <li>– Perequazione delle risorse finanziarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese</i></li> <li>– <i>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</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organi dello Stato e relative leggi elettorali</li> <li>– <i>Referendum</i> statali</li> <li>– Elezione del Parlamento europeo</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali</li> <li>– <i>Norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale</i></li> </ul>	



STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
– Ordine pubblico e sicurezza	Polizia amministrativa locale
– Cittadinanza, stato civile e anagrafi	
– Giurisdizione e norme processuali	
– Ordinamento civile e penale	
– Giustizia amministrativa	
– Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale – <b>Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare</b>	– <i>Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali</i>
– <b>Disposizioni generali e comuni sull'istruzione</b> – <b>Ordinamento scolastico</b> – <i>Istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica</i>	– <i>Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario</i>
– Previdenza sociale, <b>ivi compresa la previdenza complementare e integrativa</b> – <b>Tutela e sicurezza del lavoro</b> – <i>Politiche attive del lavoro</i> – <b>Disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale</b>	– <i>Organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale</i>
– <b>Ordinamento</b> , legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane – <i>Disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni</i>	
– Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale – <b>Commercio con l'estero</b>	

STATO	REGIONI
Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza delle Regioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pesi, misure e determinazione del tempo</li> <li>– Coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati, <i>dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme programmatiche</i> dell'amministrazione statale, regionale e locale</li> <li>– Opere dell'ingegno</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici</b></li> <li>– <b>Ambiente e ecosistema</b></li> <li>– <b>Ordinamento sportivo</b></li> <li>– <b>Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici</i></li> <li>– <i>Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali</i></li> <li>– <i>Valorizzazione e organizzazione regionale del turismo</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ordinamento delle professioni</i></li> <li>– <i>Ordinamento della comunicazione</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio</b></li> <li>– <b>Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Pianificazione del territorio regionale</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia</b></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza</i></li> <li>– <i>Porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Dotazione infrastrutturale</i></li> <li>– <i>Mobilità all'interno del territorio regionale</i></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Rappresentanza delle minoranze linguistiche</i></li> </ul>
	<p>Ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.</p>

Nei paragrafi che seguono si procederà ad una sintetica esposizione delle modifiche apportate alle elencazioni delle materie dell'articolo 117.

Per una disamina degli effetti delle modifiche alle singole materie, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, si rinvia al relativo paragrafo.

## La soppressione della competenza concorrente

Una delle principali novità del nuovo riparto di competenze legislative consiste nella soppressione della competenza concorrente tra Stato e regioni.

In base all'art. 117 attualmente vigente, nelle materie di competenza concorrente "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (terzo comma).

Peraltro, la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, che costituisce il *discrimen* tra competenza statale e competenza regionale, appare ben chiara in linea astratta ma comporta non pochi problemi interpretativi una volta calata sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni.

In linea generale, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, "va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze 46/2016, n. 272/2013, n. 16/2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Peraltro, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma «risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 38/2016, n. 44/2014, n. 23/2014, n. 16/2010, n. 237/2009, n. 430/2007).

È sul piano concreto, come detto, che insorgono le maggiori difficoltà interpretative, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la nozione di principio fondamentale "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività." (sentenza n. 50/2005). Ne consegue che "l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali [...] non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano" (sentenza n. 336/2005). Dunque "nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia" (sentenze n. 23/2014, n. 16/2010).

Nel nuovo articolo 117, le materie attualmente di competenza concorrente sono in massima parte attribuite alla competenza esclusiva statale (nuovo art. 117, secondo comma).

Nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, può peraltro 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').

Si ricorda inoltre che nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato è titolare anche del potere regolamentare.

Nello specifico, tra le materie attualmente attribuite alla competenza concorrente, sono integralmente attribuite alla competenza esclusiva statale le seguenti:

- *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (salvo per gli specifici profili inerenti alla regolazione in ambito regionale delle relazioni finanziarie tra enti territoriali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica);
- *previdenza complementare e integrativa;*
- *tutela e sicurezza del lavoro;*
- *commercio con l'estero;*
- *ordinamento sportivo;*
- *ordinamento delle professioni;*
- *ordinamento della comunicazione;*
- *produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.*

Per le seguenti materie attualmente di competenza concorrente, è operata la seguente distinzione:

- la *tutela della salute*, così ripartita:
  - le *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute* spettano alla competenza esclusiva statale;
  - la *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari* è ascritta alla competenza regionale;
- la *promozione e organizzazione di attività culturali*, così ripartita:

- è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali*;
- è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.
- le materie *governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione*, così ripartite:
  - sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie *disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; infrastrutture strategiche* (materia peraltro non nominata nel testo vigente dell'art. 117) e *grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale*;
  - alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale*;
- la *protezione civile* è attribuita alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come *sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*;
- la *ricerca scientifica e tecnologica* è attribuita alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come *programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*;
- l'*alimentazione* è attribuita alla competenza esclusiva statale per ciò che attiene alle *disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare*;
- con riferimento alla materia *sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, è ascritta alla competenza regionale la *promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese*.

Per altre materie, per le quali già nell'attuale sistema vi è una coesistenza tra profili di competenza statale e profili di competenza regionale, vi è una riscrittura delle relative denominazioni, spesso con un'enunciazione più ampia dei contenuti, che sono poi redistribuiti tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. Ciò vale, in particolare, per le competenze in materia di *istruzione* e di *beni culturali*.

Per quanto riguarda l'istruzione, l'art. 117 vigente annovera le *norme generali sull'istruzione* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente l'*“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”*, la quale

ultima rientra, dunque, nella competenza residuale regionale (per la ricerca scientifica e tecnologica, si veda quanto detto *supra*).

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge costituzionale:

- attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di *disposizioni generali e comuni sull'istruzione*, in materia di *ordinamento scolastico e istruzione universitaria*, e in materia di *disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*;
- attribuisce alle regioni, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la competenza legislativa in materia di *servizi scolastici*, di *promozione del diritto allo studio, anche universitario* e di *organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale*.

In materia di beni culturali, il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la *tutela dei beni culturali* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

- è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*;
- è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici*.

Infine, le seguenti materie di competenza concorrente non sono più nominate nel nuovo testo dell'articolo 117:

- *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*;
- *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

### ***Le materie “innominate” nell'attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale***

Un'ulteriore innovazione consiste nell'enucleazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale, di materie non nominate nel vigente testo dell'art. 117.

Fra di esse, due materie – a Costituzione vigente – sono riconosciute di competenza regionale residuale, le *politiche sociali* e il *turismo*, in ordine alle quali è co-

munque già ammesso, entro i limiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale, l'intervento del legislatore statale (*v. infra l'analisi delle materie*).

La nuova materia *politiche attive del lavoro* è invece nel vigente assetto costituzionale implicitamente ascritta alla competenza concorrente, considerandosi compresa, in base alla giurisprudenza costituzionale, nella materia *tutela e sicurezza del lavoro* (che diviene anch'essa di competenza esclusiva statale).

Le altre materie sono invece già state variamente ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale ad ambiti di pertinenza statale.

Il disegno di legge costituzionale:

- estende la competenza esclusiva statale in materia di *mercati finanziari ai mercati assicurativi*;
- estende la competenza esclusiva statale in materia di *tutela della concorrenza alla promozione della concorrenza*;
- estende la competenza esclusiva statale in materia di *coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale anche al coordinamento dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme programmatiche*.

Per le seguenti materie, la nuova competenza esclusiva statale è "attenuata" nel modo seguente:

- *procedimento amministrativo*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- disciplina giuridica del *rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- *politiche sociali*: è attribuita allo Stato la competenza esclusiva per le *disposizioni generali e comuni* in tale ambito, mentre è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per *la programmazione e l'organizzazione dei servizi sociali*;
- *turismo*, è attribuita allo Stato la competenza esclusiva per le *disposizioni generali e comuni* in tale ambito, mentre è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per *la valorizzazione e organizzazione regionale del turismo*.

Nuova è altresì la previsione espressa della competenza esclusiva statale in materia di *infrastrutture strategiche* (cui si accompagna l'attribuzione espressa alla



competenza regionale della *dotazione infrastrutturale*, di cui si è già detto nel paragrafo precedente).

Come già anticipato, viene introdotta la competenza esclusiva statale nella nuova materia *politiche attive del lavoro*, che si affianca alla materia *tutela e sicurezza del lavoro* (transitata, come detto, dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale) e alla materia *istruzione e formazione professionale* (passata dalla competenza residuale regionale alla competenza esclusiva statale limitatamente alle *disposizioni generali e comuni*).

Per quanto riguarda poi la competenza in materia di ambiente ed ecosistema, essa rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* ad *ambiente ed ecosistema*.

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*:

- viene esplicitata anche la competenza in materia di *ordinamento di Comuni e Città metropolitane*;
- viene introdotta la competenza esclusiva statale in materia di *forme associative dei comuni*, limitatamente alle *disposizioni di principio*;
- viene espunta la competenza relativa alla *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle Province*, in linea con la soppressione del riferimento alle Province in tutto il testo costituzionale.

Si rileva in proposito che la disposizione finale di cui all'art. 40, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli *enti di area vasta*.

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i *profili ordinamentali generali* sono definiti con legge dello Stato, mentre le *ulteriori disposizioni* sono adottate con legge regionale.

## Le materie di competenza regionale

Altra novità di rilievo nell'ambito del nuovo testo costituzionale è l'individuazione esplicita di specifiche materie nell'ambito di competenza regionale (nuovo art. 117, terzo comma), pur mantenendosi la clausola residuale generale in base alla quale "spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza (*rectius*: legislazione) esclusiva statale".



Si ricorda in proposito che uno degli elementi di maggiore novità del titolo V introdotto dalla riforma del 2001 era stato individuato nel ribaltamento del criterio di attribuzione delle materie: le regioni sembravano essere titolari di una competenza legislativa di carattere generale, che si estendeva a tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente.

Senonché questa ricostruzione è stata in gran parte superata sia per l'ampiezza e la natura delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente, sia perché la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto un carattere espansivo a queste materie, ritenendole idonee ad incidere in vario modo sulle competenze regionali 'innominate'.

Ciò ha portato a definire la competenza regionale non come un competenza "esclusiva" (definizione usata solo nei primi commenti) ma come un competenza "residuale" (definizione consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale).

Sin dalle sue prime sentenze in materia la Corte ha affermato, in via generale, "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione." (sentenza n. 370 del 2003, che si è discostata dalla precedente sentenza n. 282 del 2002).

Dal punto di vista della formulazione del testo si rileva in proposito che, come nel testo vigente, solo la legislazione dello Stato e non quella delle regioni è qualificata come "esclusiva".

L'individuazione espressa di specifiche materie in questo ambito di competenza costituisce dunque, come già ricordato, un elemento di novità (*v. infra*).

Per quanto riguarda le materie individuate, la maggior parte di esse deriva da una sorta di "ritaglio" di materie in precedenza di competenza concorrente o anche residuale e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale.

Di esse si è già detto nell'esame delle materie rientranti nella competenze concorrenti o innominate nell'attuale art. 117 e attribuite alla competenza esclusiva statale 'attenuata' (così è per le materie: pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali e 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).

È infine attribuita alla competenza regionale la materia *rappresentanza delle minoranze linguistiche*.

Tale materia è stata introdotta nel corso della prima lettura al Senato come “rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”. Successivamente, nel corso dell’esame alla Camera è stato eliminato il riferimento alla rappresentanza “in Parlamento”, in quanto ritenuto incoerente con la competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale nazionale.

Il nuovo articolo 70, primo comma, Cost. attribuisce peraltro ad una legge bicamerale l’attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, prefigurando in tal modo una competenza statale in materia che si interseca con la competenza regionale in esame.

### Le “clausole di colegislazione”

Sul piano generale, la definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ed in particolare, la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, pongono nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all’individuazione del significato delle categorie utilizzate, quali: “disposizioni generali e comuni”, “disposizioni di principio”, “norme ... tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”, “profili ordinamentali generali”.

Tali categorie, che sono definite in dottrina quali “clausole di colegislazione”, si sostituiscono a quelle contemplate dal testo vigente, ossia “principi fondamentali”, riferiti alle materie di competenza concorrente, e “norme generali” (queste ultime previste peraltro solo in materia di istruzione).

Si ricorda che il testo originario del disegno di legge del Governo (A.S. 1429) richiamava, per alcune materie, la categoria delle “norme generali” al fine di delimitare la competenza statale. Tale espressione è stata sostituita nel corso dell’esame in prima lettura al Senato con il riferimento alle “disposizioni generali e comuni”.

Rispetto ai “principi fondamentali”, il riferimento alle “disposizioni generali e comuni” sembra in ogni caso segnare un rafforzamento delle competenze dello

Stato, in quanto alla *disposizione* è riconosciuto, sul piano precettivo, un valore maggiormente vincolante rispetto al *principio*.

Può in proposito essere richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia di norme ‘generali’, cui la Corte costituzionale ha riconosciuto una capacità di incidere sulle competenze regionali più ampia rispetto a quella dei principi fondamentali.

In particolare, nella sentenza n. 279/2005, la Corte ha rilevato che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. In tal senso, le norme generali si differenziano dai “principi fondamentali”, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”. Successivamente, nella sentenza n. 200/2009, la Corte ha precisato che i principi fondamentali nella materia dell’istruzione sono quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall’altro necessitano “per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale”.

Andranno altresì valutati i riflessi del nuovo sistema di bicameralismo differenziato, delineato dal progetto di riforma, sul cosiddetto “sistema delle conferenze” fra Stato-Regioni-autonomie locali che finora ha svolto un ruolo significativo ai fini dell’attuazione dei criteri di riparto di competenza legislativa previsti dal vigente Titolo V (si rinvia in proposito al commento all’art. 2).

## La clausola di supremazia

Il nuovo quarto comma dell’articolo 117 della Costituzione introduce una clausola di supremazia, che consente alla legge statale, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda:

- la “tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica”  
ovvero
- la “tutela dell’interesse nazionale”.

La nozione di “*tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica*” è già prevista nell’attuale testo costituzionale dall’articolo 120, secondo comma, tra i presuppo-

sti che giustificano l'esercizio in via straordinaria del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni e degli enti locali (ulteriori presupposti di tale potere sostitutivo sono il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ed il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica).

Secondo la formulazione dell'articolo 120, secondo comma, rientra nell'alveo della tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica la *tutela* dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Si ricorda che in tale ambito materiale l'intervento del legislatore statale è del resto già pacificamente ammesso per ciò che attiene alla "*determinazione* dei livelli essenziali delle prestazioni", essendo tale ambito ascritto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, questa ha ricondotto l'"unità giuridica" e l'"unità economica" al "richiamo ad interessi 'naturalmente' facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione" (sentenze n. 44 del 2014 e n. 43 del 2004).

Nella sentenza n. 121 del 2012, la Corte costituzionale ha ritenuto come legittimante l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai fini di tutela "dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza della Corte stessa o la sua applicazione distorta. Tale inerzia o distorta applicazione si prestano infatti a determinare "disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost."

Per quanto riguarda l'*interesse nazionale* quale limite alle potestà regionali, tale riferimento è scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001 e la Corte costituzionale è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che la nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali (cfr. sentenze n. 231/2012, n. 87/2006, n. 285/2005 e n. 370/2003).

Peraltro, vigente il principio per cui la *Repubblica è una e indivisibile* (art. 5 Cost.), all'interno di un sistema di rigida ripartizione delle competenze legislative, il recupero del concetto di interesse nazionale, sia pur sotto diverse spoglie, è stato di fatto realizzato dalla stessa Corte costituzionale: è accaduto dunque che gli interessi nazionali si sono fatti strada attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente in quelle che sono state definite "materie-funzioni" (cfr. sentenza n. 272 del 2004) o "materie-com-pito" (cfr. sentenza n. 336 del 2005) o finanche "materie non materie" (cfr. il "rite-nuto in fatto" della sentenza n. 228 del 2004), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali. Così è stato attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117, secondo comma, quali la *tutela della concorrenza*, *l'ordinamento civile*, la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, *il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

In altre sentenze la Corte si è spinta oltre, fino ad arrivare ad affermare, nella nota sentenza n. 303 del 2003, che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente [...] vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Su queste basi, la Corte costituzionale ha dunque elaborato il principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà' (o anche 'chiamata in sussidiarietà'), che consente allo Stato di intervenire, in presenza di determinati presupposti e con alcune limitazioni, con una disciplina di dettaglio anche in materie non riservate alla sua competenza esclusiva.

Nell'ambito dei limiti che circoscrivono l'intervento statale, pregnante rilievo ha assunto il principio di leale collaborazione. La deroga all'ordinario assetto delle competenze impone infatti di assicurare un adeguato coinvolgimento delle re-

gioni, generalmente richiesto nella forme dell'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze o con la regione interessata.

In particolare, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, sentenza, la Corte ha individuato, nel nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001, un "elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall'"attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà discende che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

L'allocatione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: se la legge può assegnare l'esercizio delle funzioni amministrative allo Stato, essa, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, può anche organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale. Ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispetti il principio di leale collaborazione.

In particolare, la sentenza n. 6 del 2004 ha fissato le condizioni per l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente". Affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

- rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocatione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
- detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
- limiti a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
- risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione;
- preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Tale impostazione è stata ripetutamente confermata dalla successiva giurisprudenza (*ex plurimis*, sentenze n. 62/2013, n. 80/2012, n. 88/2009, n. 248/2006 e n. 383/2005).

La reintroduzione del limite esplicito dell'interesse nazionale sembrerebbe pertanto avere l'effetto non solo e non tanto di consentire l'intervento del legislatore statale in ambiti ordinariamente rimessi alla competenza regionale – intervento già ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale – quanto quello di

rimuovere alcuni limiti che la Corte costituzionale ha individuato per circoscrivere tale intervento. Soprattutto il mancato richiamo al principio di leale collaborazione sembra infatti consentire un intervento statale anche in assenza di un coinvolgimento delle regioni, elemento invece costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in caso di sconfinamento delle legge statale in ambiti di pertinenza regionale.

Dal punto di vista procedurale, il nuovo quarto comma dell'articolo 117 introduce peraltro un rilevante limite procedurale per l'attivazione della 'clausola di supremazia', consistente nella *proposta del Governo*.

L'ordinamento conosce, con riferimento a determinate tipologie di leggi, casi di iniziativa legislativa riservata al Governo (così è per i disegni di legge di bilancio *ex art. 81 Cost.* e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge *ex art. 77 Cost.*), che risulta pertanto essere l'unico titolare di un potere di iniziativa pieno, definito anche di carattere 'universale'. In questo caso, l'introduzione di uno specifico contenuto normativo nell'ordinamento è condizionata dall'iniziativa di un determinato soggetto, il Governo.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge governativo originario, la clausola di supremazia statale è infatti "vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato".

Si ricorda che per le leggi di attuazione dell'articolo 117, quarto comma, è previsto un procedimento legislativo *ad hoc*, il cd. 'procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato', delineato dal nuovo art. 70, quarto comma.

Il procedimento è caratterizzato dall'assenza della richiesta di un terzo dei componenti affinché il Senato deliberi l'esame e, soprattutto, dalla necessità che la Camera approvi la legge con una maggioranza assoluta nella votazione finale ove non si conformi alle modifiche proposte dal Senato a maggioranza assoluta (cfr. commento all'art. 70).

Nel testo originario del disegno di legge governativo il 'procedimento monocamerale rinforzato' era invece riferito ad un ambito piuttosto ampio di "materie" - e non "leggi" - fra le quali erano ricomprese quelle di cui all'articolo 117, quarto comma. Nel corso dell'esame alla Camera, il procedimento è invece stato specificamente limitato alle sole leggi di attuazione dell'articolo 117, quarto comma.

Le modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare al procedimento legislativo hanno fatto sì che solo per le leggi di attivazione della 'clausola di supremazia' si applichi il procedimento 'monocamerale rinforzato'.



La previsione di un procedimento legislativo *ad hoc* sembrerebbe pertanto escludere, come invece appariva possibile in base al testo dell'originario disegno di legge governativo, che le disposizioni di attivazione della 'clausola di supremazia' possano essere contenute in disegni di legge 'misti' insieme ad altre disposizioni ad esse non connesse o possano essere introdotte nel corso dell'esame parlamentare con un emendamento di iniziativa governativa.

Essa implica altresì che i relativi disegni di legge dovranno essere necessariamente qualificati *ex ante*, già all'inizio dell'esame parlamentare, come attuativi dell'articolo 117, quarto comma. Non appare dunque possibile, come attualmente accade nei casi di 'attrazione in sussidiarietà', che essi siano individuati come tali *ex post* dalla giurisprudenza costituzionale.

Per le leggi di attivazione della 'clausola di supremazia' sono infine ammessi sia il ricorso alla decretazione di urgenza (art. 77, sesto comma) sia l'applicazione della procedura del cd. 'voto a data certa' (art. 72, settimo comma).

## Il potere regolamentare

Il nuovo art. 117, sesto comma, ridefinisce il riparto di potere regolamentare tra Stato e regioni, prevedendo che la potestà regolamentare spetti allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative.

La modifica risulta conseguente alla soppressione della competenza concorrente. Nel sistema vigente, infatti, la potestà regolamentare è attribuita allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, mentre è rimessa alle regioni nelle materie di competenza concorrente e di competenza residuale regionale.

Ne deriva un rafforzamento del potere regolamentare dello Stato, conseguente al cospicuo ampliamento del catalogo delle materie di competenza statale esclusiva. Anche laddove tale competenza statale è 'attenuata', ad esempio perché limitata alle "disposizioni generali e comuni" (così, fra le altre, per la *tutela della salute* ed il *governo del territorio*), allo Stato compete comunque l'esercizio del relativo potere regolamentare.

Nell'attuale sistema, tale esercizio gli è invece precluso *tout court* per le materie di competenza concorrente (quali, appunto, la *tutela della salute* ed il *governo del territorio*). È vero che la giurisprudenza costituzionale lo ha di fatto in molti casi ammesso anche in questi ambiti, in considerazione dell'intersecarsi di tali materie con altre spettanti alla competenza esclusiva statale (si pensi alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* per la *tutela della salute* o alla *tutela dell'ambiente* per il *governo del territorio*), ma sempre facendo ricorso ai canoni della leale collaborazione e, quindi, richiedendo il coinvolgimento delle autonomie territoriali,



spesso nella forma di un'intesa con le conferenze. Il coinvolgimento delle autonomie territoriali sembrerebbe invece non risultare più necessario a seguito del riparto del potere legislativo e regolamentare delineato dal nuovo testo costituzionale.

Il nuovo sesto comma dell'articolo 117 conferma inoltre la facoltà dello Stato di delegare la potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva.

Un'ulteriore modifica al sesto comma introduce infine la precisazione che il potere regolamentare riconosciuto a comuni e città metropolitane (non più alle province) in ordine alla disciplina dell'organizzazione e svolgimento delle loro funzioni è esercitato nel rispetto della legge statale o regionale.

Tale modifica non pare peraltro avere carattere innovativo, in quanto il limite introdotto è già applicato nell'ordinamento vigente, come applicazione del generale principio di legalità.

### **Le Regioni ad autonomia speciale (rinvio)**

In base alla disposizione transitoria dell'articolo 39, comma 13, primo periodo del disegno di legge costituzionale, le disposizioni del capo IV, recante modifiche al titolo V della parte II della Costituzione, tra cui rientra anche l'articolo in esame sostitutivo dell'articolo 117 Cost., non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome.

Si rinvia in proposito al commento all'articolo 39, comma 13, sulle Regioni ad autonomia speciale.

### **Disciplina transitoria**

La disciplina transitoria in materia è dettata dall'articolo 39, comma 12, secondo il quale le leggi regionali adottate sulla base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo assetto di competenze.

A differenza della riforma del titolo V del 2001, il disegno di legge in esame reca dunque una disciplina transitoria volta a regolare in passaggio al nuovo sistema di riparto delle competenze.

**ARTICOLO 117 (SEGUE)**  
***ANALISI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE***  
***RELATIVA ALLE SINGOLE MATERIE***  
***(ART. 31)***

### **Mercati assicurativi**

Viene esplicitata la competenza esclusiva statale in materia di *mercati assicurativi*.

Tale modifica non sembrerebbe peraltro avere una significativa portata innovativa, in quanto la materia già appare riconducibile alle materie di competenza esclusiva statale *tutela del risparmio e mercati finanziari e ordinamento civile*.

Si ricorda in proposito che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina dell'assicurazione obbligatoria dei veicoli all'*ordinamento civile* (sentenza della Corte costituzionale n. 428 del 2004).

### **Promozione della concorrenza**

La materia della *promozione della concorrenza*, non prevista nel testo vigente dell'articolo 117, è attribuita alla competenza esclusiva statale, accanto alla materia della *tutela della concorrenza*.

Tale modifica appare in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha più volte affermato come la materia *tutela della concorrenza* comprenda anche le misure di promozione della concorrenza.

Come sottolineato nella sentenza n. 299 del 2012, infatti, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come la Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Sulla scorta di queste affermazioni, la Corte ha qualificato le norme sugli orari degli esercizi commerciali come norme di tutela della concorrenza, in quanto tale rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 27 e 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

## Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

La materia *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale.

È invece riconosciuta una specifica competenza regionale per gli specifici profili inerenti la *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*.

Tale ambito materiale appare strettamente connesso con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali dell'art. 119 Cost., che viene conseguentemente modificato.

Il passaggio della materia dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale costituisce una restrizione della predetta autonomia finanziaria, che peraltro aveva già incontrato limitazioni sulla base dell'interpretazione affermatasi nella giurisprudenza costituzionale in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il *coordinamento della finanza pubblica* costituisce una materia estremamente rilevante in quanto ad essa una copiosa giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto le disposizioni statali volte al contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali.

Sulla materia si rileva peraltro una evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi anni.

La Corte ha precisato, nelle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti territoriali ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005), mentre non può fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237 del 2009).

Più recentemente, tuttavia, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha fornito una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali. Possono in proposito richiamarsi, *ex multis*, la sentenza n. 262 del 2012, sulle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza, la sentenza n. 236 del 2013, sull'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, nonché le sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014, sulla determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e sulla riduzione degli emolumenti dei consiglieri.

Nella recente sentenza n. 65 del 2016, la Corte ha affermato che “per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive” e ha in proposito richiamato la sentenza n. 250 del 2015, secondo cui “l’incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull’autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012).”

È stata peraltro al contempo confermata la presenza di limiti alla disciplina di fonte statale, individuati principalmente nell’esigenza che la disciplina di contenimento delle spese rivesta un carattere transitorio, con conseguente illegittimità costituzionale dell’estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive (sentenze n. 193 del 2012, n. 79 del 2014, n. 64 del 2016).

Il passaggio della materia *coordinamento della finanza pubblica* dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale:

- da un lato, appare confermare quanto è andato progressivamente affermandosi nella più recente giurisprudenza costituzionale, che ha consentito l’introduzione di vincoli talora anche stringenti alle spese degli enti territoriali;
- dall’altro, sembrerebbe poter determinare il venir meno dei vincoli al legislatore statale che la Corte costituzionale ha continuato a riconoscere sulla scorta della natura concorrente della competenza legislativa, e, *in primis*, del vincolo della necessaria limitazione temporale delle norme sul contenimento delle spese.

Per ciò che attiene al *coordinamento del sistema tributario*, nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è sforzata di enucleare il significato delle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 sull’autonomia di entrata delle Regioni.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'esplicazione della potestà legislativa regionale relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni" e per prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sent. n. 370 del 2003).

La sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Per quanto riguarda in particolare i tributi locali, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale". Questa conclusione è stata confermata nella sentenza n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracani per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di tributo proprio, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sent. n. 37 del 2004).

La prima pronuncia a questo proposito è contenuta nella sentenza n. 296 del 2003 che, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di tassa automobilistica.

La Corte ha dichiarato che l'IRAP non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 446 del 1997. Quest'impostazione è stata

confermata dalle sentenze n. 241 e n. 381 del 2004, che hanno deciso ricorsi delle regioni avverso leggi statali intervenute in materia di IRAP e di addizionali regionali all'IRPEF. Analogamente, in materia di tassa automobilistica, la Corte, nella citata sentenza n. 296 del 2003, ha affermato che alle regioni è stato attribuito "il gettito della tassa, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa". La disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le successive sentenze n. 297 e n. 311 del 2003 nonché n. 455 del 2005 hanno confermato quest'impostazione.

Nei medesimi termini sono state decise controversie riguardanti il tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica (previsto dalla legge n. 549 del 1995). Le sentenze n. 335 e n. 397 del 2005 hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionale che, rispettivamente, rimettevano a deliberazione della Giunta regionale il metodo di determinazione del tributo (art. 44, comma 3, della legge della regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7) e ne disponevano l'aumento oltre il termine fissato dalla legge dello Stato (art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18). Anche questo tributo deve infatti considerarsi statale e non proprio della regione, che può dunque legiferare solo nei casi e nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

Verte in materia di IRAP, ma afferma un principio di più generale applicazione, la sentenza n. 431 del 2004, con cui la Corte costituzionale ha deciso il ricorso della regione Veneto avverso l'articolo 19 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), che prorogava agevolazioni fiscali relative all'IRAP nel settore agricolo. La Corte ha rigettato infatti la tesi, sostenuta dalla regione, secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative a ristoro della finanza regionale. Secondo il giudice delle leggi, la manovra fiscale dev'essere considerata nel suo insieme e non è quindi possibile, sotto questo profilo, valutare singole disposizioni. La tesi è stata ribadita in occasione di un altro giudizio (sentenza n. 155 del 2006) relativo a disposizioni dell'articolo 1, commi 347 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) direttamente o indirettamente incidenti sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP.

Nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha proseguito nell'opera di enucleazione del significato delle nuove disposizioni, al fine di precisarne la collocazione nel sistema giuridico e di determinare l'ambito di azione della potestà legislativa regionale la quale, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, deve espletarsi in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In merito appare significativo segnalare quanto disposto con la sentenza n. 102 del 2008, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico (prevista dall'articolo 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 e successive modifiche) e dell'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico (prevista dall'art. 3 della medesima legge regionale e successive modifiche).

*È infine affidata alle regioni la potestà legislativa in materia 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”.*

La potestà in commento potrebbe far riferimento, sotto un profilo generale, ad alcuni istituti già operanti nell'ordinamento, sulla base di norme legislative rinvenibili prevalentemente nelle più recenti leggi di stabilità annuali, finalizzate ad agevolare a livello territoriale il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno per gli enti locali.

Tali istituti - individuabili nei c.d. patti di solidarietà fra enti territoriali, introdotti nell'ordinamento a partire dal 2009, la cui applicazione, a decorrere dal 2016, è disciplinata dall'articolo 1, commi 728-732, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) nell'ambito delle nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali introdotte in sostituzione della disciplina del Patto di stabilità interno - prevedono, in sostanza, la possibilità di compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale, con le quali si consente alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione medesima - fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - al fine di consentire agli enti locali di poter disporre di maggiori margini per l'effettuazione di spese, soprattutto in conto capitale, senza incorrere nella violazione del patto ovvero, dal 2016, della c.d. regola del pareggio di bilancio. Ciò anche in ragione delle difficoltà emerse per le spese di investimento, che sono risultate fortemente compresse dai vincoli del Patto di stabilità interno, rappresentando uno dei maggiori punti di criticità dello stesso.

In particolare, i commi da 728 a 732 della legge di stabilità per il 2016 disciplinano le misure di flessibilità, in ambito sia regionale che nazionale, nell'applicazione della nuova regola del c.d. pareggio di bilancio per gli enti territoriali.

Nello specifico, sul versante regionale si consente alle regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di equilibrio per permettere esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della regione e della regione stessa. Gli spazi ceduti dalla regione vanno assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste dei comuni con fino a 1.000 abitanti e dei comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

Criteri specifici sono previsti per i territori delle autonomie speciali. In particolare, per gli anni 2016 e 2017 la Regione siciliana e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, operano la compensazione mediante la riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile di cui all'articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e la regione Trentino alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano mediante il contestuale miglioramento, di pari importo, del proprio saldo programmatico riguardante il patto di stabilità interno.

Per la rideterminazione degli obiettivi mediante cui attuare la flessibilità si attribuisce alle regioni il compito di definire i criteri di virtuosità e le modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. A tal fine, gli enti locali comunicano all'Associazione nazionale

dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) e alle regioni, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla regione stessa, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di equilibrio.

A titolo di premialità si prevede inoltre nei confronti degli enti locali che cedono spazi finanziari il riconoscimento, nel biennio successivo, di una modifica migliorativa del saldo di equilibrio commisurata al valore degli spazi finanziari ceduti, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale. Di converso, agli enti locali che acquisiscono spazi finanziari sono attribuiti nel biennio successivo saldi obiettivo peggiorati per un importo pari agli spazi finanziari acquisiti.

Si ricorda, inoltre, anche la flessibilità introdotta sul versante nazionale, che consente una procedura di attribuzione di spazi analoga a quella ora illustrata per l'ambito regionale, prevedendosi per gli enti locali che ne necessitano la possibilità di richiedere entro il 15 giugno alla Ragioneria generale dello Stato gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere impegni di spesa in conto capitale, per la quota non soddisfatta tramite il meccanismo di solidarietà regionale. Nel contempo, gli enti locali che prevedono di conseguire un differenziale positivo di bilancio comunicano gli spazi che intendono cedere, nello stesso termine del 15 giugno, alla Ragioneria stessa, che entro il 10 luglio aggiorna i nuovi obiettivi degli enti interessati, fermo restando che (come già per la flessibilità regionale) la somma dei maggiori spazi finanziari ceduti e di quelli attribuiti deve essere pari a zero.

## Norme sul procedimento amministrativo

La materia del *procedimento amministrativo*, non prevista nel testo vigente dell'articolo 117, è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

Anche in tal caso la modifica pare confermare quanto già emerge dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, “il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni. (sentenza n. 401/2007).

La giurisprudenza costituzionale più recente ha inoltre ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali anche norme di semplificazione amministrativa, quali



quelle sull'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in quanto "anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di 'prestazione (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un 'livello essenziale' a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati" (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2014)».

## **Norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**

Come già visto per il procedimento amministrativo, anche la materia della *disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

La modifica appare in linea con la giurisprudenza costituzionale che ascrive alla competenza esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, in quanto rapporto di diritto privato.

La Corte costituzionale riconduce invece alla competenza residuale regionale il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego, in considerazione della sua natura pubblicistica.

In sede applicativa, andrà dunque chiarito se nell'ambito della "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" rientri anche il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego regionale.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale nel dettaglio, pacifica è sempre stata l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina del pubblico impiego dei dipendenti statali e degli enti pubblici nazionali, in quanto ascrivibile alla materia *ordinamento civile* o alla materia *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

Più articolata è la questione in merito alla competenza sui rapporti di lavoro del personale delle regioni, che è ascritta dalla giurisprudenza costituzionale:

- all'*ordinamento civile* e, dunque, alla competenza esclusiva dello Stato, relativamente ai profili privatizzati del rapporto, dato che "la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni" (sentenza n. 2/2004);
- all'*ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni*, e, quindi, alla competenza residuale regionale, relativamente ai profili "pubblicistico-organizzativi" (sentenza n. 233/2006).

Con riguardo alla materia *ordinamento civile*, la sentenza n. 95/2007 ha affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato" (ai sensi dell'art. 2 D.Lgs. n. 165 del 2001), è retto dalla disciplina generale dei rapporti

di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (nello stesso senso, sentenza n. 19/2013). Nella sentenza n. 189/2007, la Corte ha ribadito che i principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali "privatizzato" costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e ha precisato che detti principi si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (nello stesso senso sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

Per quanto attiene alla competenza regionale residuale in materia di *ordinamento e organizzazione amministrazione delle regioni*, la Corte costituzionale ha sempre ricondotto in questo ambito la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego regionale, in ragione dei suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 100/2010, n. 95/2008, n. 380/2004, n. 4/2004).

Si ricorda infine che la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si interseca inoltre con la competenza concorrente in tema di *coordinamento della finanza pubblica*, cui sono riferibili le disposizioni nazionali volte al contenimento delle spese di personale degli enti territoriali.

## Salute

Il vigente articolo 117 della Costituzione in tema di salute riserva alla competenza esclusiva del legislatore statale la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ed alla competenza legislativa concorrente la materia *tutela della salute*.

In base al disegno di legge di riforma costituzionale, la materia *tutela della salute* viene così ripartita:

- le *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute* spettano alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. m));
- la *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari* è ascritta alla competenza regionale (art. 117, terzo comma).

Non è invece oggetto di modifiche la materia *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la materia *tutela della salute* è "assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera" (così, ex plurimis, sentenze n. 270/2005, 181/2006). In essa rientra anche l'organizzazione sanitaria, considerata "parte integrante" della tutela della salute (così espressamente sentenza n. 371/2008): pertanto le Regioni possono legiferare in tema di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei "principi fondamentali" stabiliti dallo Stato (siano essi formulati in appositi atti

legislativi, siano essi impliciti e dunque ricavabili per via interpretativa: così già in sentenza n. 282/2002).

Del resto, l'intreccio e la sovrapposizione di materie, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica, (sentenze n. 187/2012, n. 330/2011 e n. 200/2009), fa sì che la disciplina della materia sia interamente improntata al principio di leale cooperazione. Nella nuova articolazione delle competenze delineata dalla riforma costituzionale, deve essere dunque considerato il ruolo che sarà attribuito alla Conferenza Stato-Regioni, che nel sistema vigente ha un ruolo rilevante nel raccordo delle competenze tra Stato e regione in materia sanitaria.

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre costantemente sottolineato come l'esigenza di coniugare una necessaria opera di contenimento della spesa deve essere raccordata con la garanzia della continuità dell'erogazione della prestazione, e con il rispetto del principio della sostenibilità economica dei costi da parte degli utenti (sentenze n. 279 del 2006, n. 271 del 2008 e n. 330 del 2011).

La congiuntura economica sfavorevole degli ultimi anni ha orientato sempre più il legislatore nazionale nel senso di scelte volte al contenimento delle spese e alla messa a punto di un sistema in grado, attraverso la standardizzazione dei costi sanitari su scala nazionale, di ridurre le spese del settore.

L'ambito di intervento delle Regioni è stato oggetto più volte di limitazioni da parte del legislatore statale, che può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il conseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (a partire dalla sentenza n. 36 del 2005, fino alle più recenti sentenze n. 51 del 2013, n. 79 del 2013, n. 104 del 2013, n. 91 del 2012).

## Politiche sociali

Nell'attuale sistema di riparto delle competenze, la materia *politiche sociali* (talora definita anche come *servizi sociali*), in quanto non nominata né tra gli ambiti di competenza esclusiva statale né tra quelli di competenza concorrente, è pacificamente attribuita dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 296 del 2012, n. 61 del 2011, n. 121 del 2010, n. 10 del 2010, n. 168 del 2008, n. 166 del 2008, n. 50 del 2008 e n. 300 del 2005).

Tale competenza residuale regionale è peraltro destinata ad intrecciarsi con la competenza esclusiva statale in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

In base al riparto di competenze delineato dal nuovo articolo 117:

- è attribuita allo Stato la competenza esclusiva per le *disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*;

- mentre è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per la *programmazione e organizzazione dei servizi sociali*;

Dal nuovo riparto di competenza discende un rafforzamento delle competenze statali.

Nel sistema vigente, i rapporti tra la competenza regionale residuale in materia di politiche sociali e la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono messi a fuoco nella sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012. Secondo la Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

La specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS introdotta dal legislatore statale dopo la riforma del titolo V del 2001 (art. 46, comma 3, legge n. 289/2002) non ha peraltro mai trovato applicazione.

In base alla giurisprudenza costituzionale, dunque, la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 222 del 2013, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

Come ricordato nella già citata sentenza n. 297 del 2012, la forte incidenza della competenza in materia di *determinazione dei livelli essenziali* sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003) è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non permetta, da sola,

di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

## Sicurezza alimentare

A fronte della soppressione della competenza concorrente in materia “alimentazione”, il nuovo articolo 117 ascrive alla competenza esclusiva statale le *disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare*.

Nell'attuale vigente quadro costituzionale, la materia della alimentazione è stata oggetto di sentenze della Corte costituzionale solo in casi sporadici e prevalentemente in connessione con altre materie, tra le quali risulta dominante il richiamo alla *tutela della salute* (sentenza n. 104 del 2014).

## Istruzione scolastica e istruzione e formazione professionale

L'art. 117 attualmente vigente annovera le *norme generali sull'istruzione* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente *l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale*, che rientra, dunque, nella competenza residuale regionale.

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge in esame, invece:

- attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia *disposizioni generali e comuni sull'istruzione*, nella materia *ordinamento scolastico*, nonché nella materia *disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*;
- attribuisce alle regioni la competenza legislativa, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di *servizi scolastici*, di *promozione del diritto allo studio*, nonché in materia di *organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale*.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 279/2005, ha individuato gli elementi che distinguono la categoria delle “norme generali sull'istruzione”, di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei “principi fondamentali” in materia di istruzione, destinati ad orientare le

regioni negli ambiti di competenza concorrente. In particolare, la Corte ha precisato che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale“. In tal senso, le norme generali si differenziano dai “principi fondamentali”, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose“.

Questa impostazione è ripresa e sviluppata nella sentenza n. 200/2009, che ha rilevato che in via interpretativa sono, in linea di principio, considerate norme generali sull’istruzione, fra le altre, quelle sull’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, sull’assetto degli organi collegiali, sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all’istruzione. Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell’istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall’altro necessitano “per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale“. Nello specifico settore dell’istruzione, la Corte ha, dunque, ritenuto che “lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico“.

È stata dunque riconosciuta alle regioni la competenza ad legiferare in materia di dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche (sentenze n. 13/2004 , n. 34/2005, n. 92/2011 e n. 147/2012).

### Istruzione universitaria

La materia *università* non è espressamente citata nel vigente art. 117 Cost.

Soccorre, tuttavia, l’art. 33, sesto comma, Cost., che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Nel silenzio della Costituzione, inoltre, la potestà legislativa in materia di *diritto allo studio* universitario è riconosciuta alle regioni, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato per la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, al fine di garantirne l’uniformità su tutto il territorio nazionale (art. 3, comma 2, d.lgs. 68/2012).

Il nuovo art. 117:

- attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia *istruzione universitaria*,
- assegna alla competenza legislativa delle regioni la *promozione del diritto allo studio, anche universitario*.

La nuova disciplina non appare modificare significativamente l’attuale assetto delle competenze legislative.



## Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi

L'articolo 117, nel testo attualmente vigente, include la materia *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi* fra quelle di competenza concorrente.

Il testo modificato dal disegno di legge in esame assegna invece:

- alla competenza esclusiva statale la *programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*;
- alla competenza regionale la *promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese*.

Per ciò che attiene alla *ricerca scientifica e tecnologica*, la modifica del titolo competenziale appare in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la sentenza n. 423/2004, la Corte costituzionale ha evidenziato che "la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un 'valore costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (cfr. anche sentenza n. 31/2005). Nella sentenza n. 188 del 2007, la Corte ha ribadito che spetta allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale, sebbene alla Regione non sia precluso svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione.

Per ciò che attiene al *sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, nella giurisprudenza costituzionale la competenza in tale materia viene generalmente richiamata congiuntamente ad altre materie. Si tratta di un ambito materiale in cui la Corte ha applicato il principio dell' 'attrazione in sussidiarietà', legittimando così l'intervento statale (cfr. sentenza n. 165 del 2007).

## Previdenza complementare ed integrativa

Il nuovo articolo 117 attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della *previdenza complementare ed integrativa*, attualmente oggetto di competenza concorrente, includendola nell'ambito della *previdenza sociale*.

Lo spostamento di competenza non sembra incidere in maniera rilevante sull'attuale assetto in quanto l'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa, è stata talora richiamata dalla stessa Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 26 del 2013, in particolare, la Corte ha evidenziato la stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare ed integrativa. Questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare ed integrativa

possa essere attratta in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale (nel caso di specie individuato in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica).

## Tutela e sicurezza del lavoro e politiche attive del lavoro

La materia *tutela e sicurezza del lavoro* passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale.

Al contempo, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale, viene enucleata una nuova competenza in materia di *politiche attive del lavoro*.

Per ciò che attiene la 'sicurezza del lavoro', si ricorda che, pur essendo la materia attualmente ascritta alla competenza concorrente, essa ha di fatto trovato una compiuta sistemazione in una legge statale, il testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008). Il contenzioso costituzionale è stato efficacemente prevenuto grazie alla traduzione normativa del principio di "leale collaborazione" tra Stato e regioni (nel frattempo affermatosi nel quadro della complessiva giurisprudenza formatasi a seguito della Legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V), che ha indotto il legislatore, consapevole dell'esistenza di un'interferenza di competenze tale da non poter consentire l'assegnazione della materia all'uno o all'altro titolo competenziale, a prevedere un ampio ricorso alla contrattazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza Stato-regioni, con particolare riferimento alla fase attuativa della delega legislativa.

Per quanto riguarda la 'tutela del lavoro' le sentenze nn. 50 e 384 del 2005, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D.Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno sviluppato il quadro definitorio della materia, rilevando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva). In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che non si dubita che in detta materia rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento, aggiungendo però che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza".

Per quanto riguarda la materia *politiche attive del lavoro*, la Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 50 del 2005 e, successivamente, con le sentenze 219/2005, 21/2007, 268/2007, 221/2012) ha ritenuto che, nel vigente quadro costituzionale, essa sia da ricondurre alla materia di potestà concorrente *tutela e sicurezza del lavoro* per ciò che attiene la disciplina dei servizi per l'impiego e, più in generale, quella del collocamento. Peraltro, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, la Corte ha precisato che possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà esclusiva statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere



opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

## Ordinamento di Comuni e Città metropolitane

Nell’ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane* viene esplicitata anche la competenza in materia di *ordinamento* di Comuni e Città metropolitane.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale, “spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l’ordinamento degli enti locali”, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 229 del 2013 e n. 159 del 2008).

## Enti di area vasta

La disposizione finale di cui all’art. 39, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli *enti di area vasta* (circa la previsione in legge costituzionale di questi nuovi enti, si rinvia al commento all’art. 28, in tema di abolizione delle province).

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i *‘profili ordinamentali generali’* sono definiti con legge dello Stato, mentre le *‘ulteriori disposizioni’* sono adottate con legge regionale.

Si ricorda in proposito che tale disposizione rientra tra le disposizioni del testo suscettibili di immediata applicazione, ai sensi dell’art. 40.

Si ricorda in proposito che il testo originario del disegno di legge governativo (AS 1429) attribuiva alla competenza esclusiva statale la materia *ordinamento degli enti di area vasta* (inserendola nell’art. 117, secondo comma, lettera p)).

La previsione è stata spostata tra le norme finali nel corso dell’esame in prima lettura al Senato.

## Forme associative dei comuni

Nell’ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *ordinamento degli enti locali*, viene enucleata una nuova competenza in materia di *disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni*.

In tale materia, si è registrata un’evoluzione nella giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale ha infatti in un primo momento ascrivito questa materia alla competenza legislativa residuale regionale, sancendo conseguentemente

l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ordinamentali dettate al riguardo dal legislatore statale. Successivamente la Corte, pur mantenendo immutato il titolo competenziale di riferimento, ha ritenuto ammissibile un intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di *coordinamento della finanza pubblica*, legittimando peraltro anche interventi dalla chiara natura ordinamentale. Da ultimo, la Corte ha invece ritenuto che come la disciplina delle unioni di comuni rientri invece nella competenza esclusiva statale in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e città metropolitane*.

Riguardo alla materia forme associative dei comuni, la giurisprudenza costituzionale ha, in una prima fase, ritenuto illegittime le disposizioni ordinamentali dettate dal legislatore statale, ritenendo la materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale. In tale ambito, la Corte, intervenendo con riferimento alla forma associativa delle comunità montane, ha evidenziato come il richiamo alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia in proposito inconferente, giacché le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost.

In una seconda fase (sentenze n. 22 e n. 44 del 2014) la Corte costituzionale, pur mantenendo immutato il titolo competenziale di riferimento, ha ritenuto ammissibile un intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, legittimando anche interventi dalla chiara natura ordinamentale, tra cui quelli volti ad individuare nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione. La Corte ha, in particolare, ritenuto che, di fronte a disposizioni orientate finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, poste in un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuto armonici rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle unioni dei comuni, operi il titolo legittimante della competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e che non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio.

Recentemente, con la sentenza 50 del 2015, l'orientamento della Corte costituzionale ha subito un'ulteriore evoluzione, con riguardo alle disposizioni in materia di gestione in forma associata recate dalla legge 56/2014, legge che ha riformato il "sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali". La Corte ha evidenziato che le unioni di comuni - risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune - rientrano nell'area di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p).

Per altro verso, la Corte ha evidenziato come tali disposizioni riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (ex plurimis, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009).

Allo stesso modo la Corte ha ritenuto che le disposizioni (comma 130 dell'art. 1 legge 56/2014) relative alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale)

bensi l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. In tale sede, la Corte ha rilevato che l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.

Infine, riguardo al procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni, definito dal comma 130 dell'art. 1 della legge 56/2014, che demanda la disciplina del *referendum* consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) alle specifiche legislazioni regionali, rimette alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni – di carattere evidentemente generale (e che rimandano, in ogni caso, alle discipline regionali) – contenute nella legge n. 56 del 2014 non siano, di per sé, esaustive. La Corte costituzionale ha così rilevato che non risulta in tal modo scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione.

## Commercio con l'estero

Anche la materia *commercio con l'estero*, attualmente di competenza concorrente, transita tra le materie di competenza esclusiva statale.

Il mutamento di competenza appare incidere in maniera limitata sull'attuale quadro di riferimento.

Sul punto non si registra un rilevante contenzioso costituzionale. La giurisprudenza costituzionale in materia riguarda la tutela del *made in Italy*, ambito materiale che è stato peraltro ricondotto dalla Corte alle *tutela della concorrenza*, di pertinenza statale (sentenza n. 175 del 2005).

## Coordinamento dei processi e delle infrastrutture e piattaforme informatiche

Il nuovo articolo 117 estende la competenza esclusiva statale in materia di *coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* anche al coordinamento dei *processi* e delle *relative infrastrutture e piattaforme programmatiche*.

In proposito si ricorda che, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte costituzionale ha evidenziato come la competenza statale del «coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» non escluda la facoltà delle regioni di disciplinare la predisposizione in sede regionale di sistemi di raccolta dati. Nella medesima direzione, con la sentenza n. 271 del 2005, la Corte ha affermato, tra l'altro, che il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» si risolve in un potere legislativo di coordinamento, il cui mancato esercizio non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale

ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio. Diverso è il caso in cui lo Stato il legislatore statale detti normative nei medesimi ambiti a fine di coordinamento, evidenziando in ogni caso come l'esclusivo potere legislativo statale "concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa".

Con la successiva sentenza n. 159 del 2008, la Corte ha ritenuto riconducibili alla materia «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» prescrizioni normative volte al conferimento di piena pubblicità per alcune categorie di dati, la cui titolarità in capo allo Stato è riferibile anche alle autonomie regionali speciali.

In precedenza, la Corte aveva ritenuto riconducibile alla materia in questione anche le disposizioni volte a prevedere - per l'autorità statale e per quelle regionali - l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, con la finalità di coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere pubbliche incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, ad avviso della Corte, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005). La Corte ha altresì evidenziato come «trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Al contempo la Corte ha evidenziato come «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

## Beni culturali, paesaggistici e ambientali

Il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la *tutela dei beni culturali* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

- è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*;
- è riconosciuta alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici*.

A seguito delle modifiche apportate all'assetto delle competenze, vi è una estensione della materia anche ai *beni paesaggistici* e si verifica una sorta di 'sdop-

piamento' della *valorizzazione dei beni*, che attualmente è di competenza concorrente e include anche la *promozione dei beni*.

A seguito del venir meno della competenza concorrente, la *valorizzazione dei beni* si divide in due: la *valorizzazione 'in senso stretto'* ascende alla competenza esclusiva statale, mentre la *promozione* è ascritta alla competenza regionale, per ciò che attiene ai profili di interesse regionale.

In sede applicativa, sarà definito come concretamente si attingeranno le nuove competenze sulla valorizzazione e promozione dei beni culturali e paesaggistici (nonché, per la promozione, anche dei beni ambientali). Il nuovo riparto appare peraltro trovare fondamento in una giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto margini di intervento al legislatore statale anche in ambiti a stretto rigore riguardanti la valorizzazione dei beni.

Si ricorda in proposito che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 9/2004, ha reso una definizione delle due funzioni di 'tutela' e 'valorizzazione': la tutela "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale", mentre la valorizzazione "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Si ricorda, inoltre, che il d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ha fornito una serie di definizioni importanti tra le quali quelle di "beni paesaggistici", di "patrimonio culturale" e di "valorizzazione".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella sentenza n. 232/2005, ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: tale testo legislativo, secondo la Corte, ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, co. 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, co. 3).

In particolare, nella sentenza n. 401/2007 la Corte ha evidenziato la possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale.

Tale posizione è stata ripresa nella sentenza n. 194/2013, che ha altresì precisato che la potestà legislativa delle regioni può essere legittimamente esercitata, non in una posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di salvaguardia diversa ed aggiuntiva, in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dalla normativa statale ma che possono, invece, presentare un qualche interesse "culturale" in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici, il riconoscimento del valore primario della tutela del paesaggio è contenuto in numerose sentenze della Corte costituzionale (si veda, *ex multis*, la sentenza n. 196/2004 in materia di condono edilizio). Nella sentenza n. 367 del 2007, inoltre, la Corte chiarisce che "la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario

ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Nella sentenza n. 51 del 2006 la Corte riconosce che il “titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione” è comprensivo “tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali”.

## Ambiente ed ecosistema

Per quanto riguarda la competenza in materia *ambiente ed ecosistema*, essa rimane nell’ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema* ad *ambiente ed ecosistema*.

La modifica potrebbe assumere anche carattere sostanziale, in quanto proprio la connotazione finalistica (derivante dal riferimento alla ‘tutela’) ha fatto sì che la Corte costituzionale desse una lettura estensiva di questo ambito materiale di competenza.

La Corte ha infatti ripetutamente affermato che “non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” (*ex multis*: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 20/2012, n. 235/2011, n. 191/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007);

Nella sentenza n. 225/2009, (e analogamente, *ex plurimis*, nelle sentenze nn. 12/2009, 30/2009, 61/2009, 164/2009, 220/2009, 249/2009, 315/2009) che la «tutela dell’ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l’ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso e si pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l’ambiente) “concorrono” diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline .

Dunque, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell’ambiente, costituisce “limite” all’esercizio delle competenze regionali, anche in altri ambiti materiali. Le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, debbono dunque rispettare la normativa statale di tutela dell’ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati.

La sentenza n. 58 del 2013 ha ribadito che «interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006)»; ed «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell’ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)».



## Ordinamento sportivo

La materia *ordinamento sportivo* passa dalla soppressa competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha riconosciuto precisi limiti all'intervento del legislatore nazionale, la modifica nell'assetto della competenza comporta un rafforzamento delle competenze statali.

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'ordinamento sportivo come una delle materie in cui può trovare applicazione il principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà' ed ha conseguentemente ammesso l'intervento statale in materia, dichiarando peraltro l'illegittimità costituzionale delle discipline che non prevedessero un adeguato coinvolgimento delle regioni (sentenza n. 424/2004).

Più recentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, richiamando la propria giurisprudenza in base alla quale il legislatore statale non può prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati (sentenza n. 254/2013)

## Attività culturali

La materia *promozione e organizzazione di attività culturali* rientra tra le materie attualmente di competenza concorrente.

Nel assetto delineato dal nuovo art. 117, a seguito della soppressione della competenza concorrente, è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali* e alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.

Nella materia in esame la Corte ha fatto riferimento ai principi dell'"attrazione in sussidiarietà" al fine di giustificare l'intervento statale in ambiti altrimenti rimessi alla competenza regionale. In taluni casi la Corte ha peraltro fornita una lettura 'forte' del canone della leale collaborazione, richiedendo una concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre, si ricorda che nella sentenza n. 307/2004 la Corte costituzionale ha affermato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni".

Nella sentenza n. 255/2004, la Corte ha rilevato che le attività culturali "riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura", incluse le attività di sostegno degli spettacoli.

La posizione è stata ribadita nella sentenza n. 285/2005, in riferimento al sostegno delle attività cinematografiche. Nel caso specifico, la Corte, evidenziando “come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico”, ha ritenuto legittimo, sulla base della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, un intervento dello Stato che abbia ad oggetto sia funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia la potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni. Al contempo, ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni tutti i numerosi poteri di tipo normativo o programmatico caratterizzanti il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche.

## Turismo

In base all’art. 117 attualmente vigente, il *turismo*, materia non menzionata nella competenza esclusiva statale e nella competenza concorrente, rientra nell’ambito della competenza residuale delle regioni.

Nel nuovo assetto costituzionale invece, le *disposizioni generali e comuni sul turismo* sono attribuite alla competenza esclusiva statale, mentre spetta alle regioni la competenza in materia di *valorizzazione e organizzazione regionale del turismo*.

Nonostante la materia risulti integralmente di competenza regionale, nel sistema vigente la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto spazio alla legge statale, in applicazione dei principi – e con i limiti – della cd. ‘attrazione in sussidiarietà.’

Dal mutamento competenziale disposto con il nuovo art. 117 deriva comunque un rafforzamento del ruolo del legislatore statale in questo ambito materiale.

In particolare, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante la materia del turismo appartenga «alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost. (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), non è esclusa la possibilità «per la legge di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l’esercizio», vista l’importanza del settore turistico per l’economia nazionale. Come ha rilevato la Corte «la chiamata in sussidiarietà a livello centrale è legittima soltanto se l’intervento statale sia giustificato nel senso che, a causa della frammentazione dell’offerta turistica italiana, sia doverosa un’attività promozionale unitaria; d’altra parte, l’intervento deve essere anche proporzionato nel senso che lo Stato può attrarre su di sé non la generale attività di coordinamento complessivo delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, bensì soltanto ciò che è necessario per soddisfare l’esigenza di fornire al resto del mondo un’immagine unitaria. Infine, lo Stato deve prevedere il coinvolgimento delle Regioni, non fosse altro perché la materia turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3)».



Il riconoscimento al legislatore statale del titolo all'intervento attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà è stato più volte ribadito (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Si deve inoltre segnalare la ricorrente affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della necessità di un intervento unitario del legislatore statale in materia di turismo in considerazione delle esigenze di valorizzare tale settore (fondamentale risorsa economica del Paese) a livello interno e internazionale e di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica italiana (sent. n. 76/2009, n. 88/2007, n. 214/2006).

## Ordinamento delle professioni

La materia *professioni*, attualmente di competenza concorrente, viene ascritta nel nuovo art. 117 alla competenza esclusiva statale, come *ordinamento delle professioni*.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, può peraltro affermarsi che l'ambito di intervento della legislazione regionale in materia risulta, già nell'attuale quadro costituzionale, piuttosto limitato.

La Corte costituzionale ha infatti più volte affermato che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti ed ordinamenti didattici, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 138/2009; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 98/2013, n. 300/2010, n. 131/2010, n. 328/2009, n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006).

Le regioni non possono dunque dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007). Non rileva a tal fine che il settore nel quale l'attività professionale si esplica rientri in un ambito riservato alla competenza concorrente o alla competenza residuale delle regioni, dal momento che l'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. (sentenza n. 355 del 2005, relativa al settore sanitario, e sentenza n. 222 del 2008, relativa al settore del turismo). La Corte ha inoltre ritenuto che la previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla regione, connessi allo svolgimento di un'attività regolamentata dalla legge, costituisca indice sintomatico della istituzione di una nuova professione. Infatti «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 328/2009 n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

Con riferimento agli ordini e collegi professionali, la Corte ha altresì chiarito che la dimensione nazionale e l'infrazionabilità dell'interesse pubblico che caratterizza la normativa riguardante gli ordini e i collegi, volto a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività, richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo agli iscritti o agli aspiranti all'iscrizione (sentenza n. 405 del 2005).

In base alla giurisprudenza costituzionale, infine ulteriori profili attinenti alla legislazione sulle professioni sono invece riconducibili alla materia *tutela della concorrenza*, di competen-

za legislativa esclusiva statale. A titolo esemplificativo, è stata censurata una legge regionale laddove essa prevedeva l'obbligo - da parte di professionisti provenienti da altre regioni - di applicare tariffe determinate a livello regionale, ostacolando la competitività tra gli operatori (sentenza n. 219/2012). Invece, la legge regionale che comporta l'obbligo di iscrizione nell'albo della regione in cui si intende esercitare una determinata professione, senza prevedere un obbligo di sostenere nuovamente le prove di abilitazione necessarie, non configura un intralcio al libero regime concorrenziale (sentenza n. 282/2013).

## Ordinamento della comunicazione

Il nuovo articolo 117 attribuisce, al secondo comma, lettera t), alla competenza esclusiva dello Stato, oltre che l'*ordinamento delle professioni*, anche l'*ordinamento della comunicazione*.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che il disegno di legge in esame intende sopprimere.

La modifica dell'assetto della competenza pare implicare un rafforzamento del ruolo statale, ruolo che appare peraltro già ampiamente riconosciuto in questo settore.

Appare infatti nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, in tale ambito materiale, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, contemperata dall'individuazione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale con le Regioni quando, si ponga l'esigenza dell'"attrazione in sussidiarietà" dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. *ex plurimis* la sentenza n. 303/2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) - preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale - pur sotto la vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare (.....) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico" nella quale "qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica" (e quindi anche le Regioni) " non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego di comunicazione di massa" (sentenza n. 348 del 1990). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative europee di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia della fonte statale che di quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando una giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l'attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema».

In questo quadro, ai sensi della sentenza n. 163 del 2012, alla luce dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione.

In diverse occasioni la Corte ha inoltre rilevato come l'ambito materiale ordinamento della comunicazione possa "intersecarsi" con la materia di competenza esclusiva statale della *tutela della concorrenza* e con la materia di competenza concorrente *governo del territorio* (sentenza n. 336 del 2005).

## Governo del territorio e infrastrutture

Nell'assetto costituzionale vigente, le materie *governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione* sono attribuite alla competenza concorrente tra Stato e regioni. Non è invece esplicitata la competenza in ordine alla materia *infrastrutture*.

Nel nuovo testo dell'art. 117 – che, come più volte ricordato, elimina la competenza concorrente – sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie *disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; 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 ed internazionale*.

Alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale*.

Nonostante nell'articolo 117, secondo comma, la materia *governo del territorio* e le materie inerenti alle *infrastrutture* siano considerate separatamente (in quanto collocate in due diverse lettere: rispettivamente, *u*) e *z*)), appare opportuna una trattazione unitaria, in quanto esse presentano alcuni profili inscindibilmente connessi.

La Corte costituzionale è intervenuta con importanti sentenze per risolvere alcuni problemi interpretativi che si sono posti fin dall'inizio in ordine alla delimitazione della materia *governo del territorio*. Dopo aver ricondotto alla disciplina del governo del territorio i profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. sentenze n. 303 e n. 362 del 2003), la Corte, nella sentenza n. 307 del 2003, ha affermato che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività". L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

La Corte ha, inoltre, successivamente precisato che l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di altri interessi differenziati (sentenza n. 383 del 2005).

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali la *tutela dell'ambiente*, la *tutela dei beni culturali*, l'*ordinamento civile*, la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, l'*energia*, la *protezione civile*. Per tale ragione, la materia del *governo del territorio* è stata più volte richiamata con riguardo a normative concernenti la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la protezione civile o le infrastrutture strategiche.

Per quanto riguarda appunto le *infrastrutture*, fondamentale è la sentenza n. 303 del 2003 (in cui sono stati delineati per la prima volta i principi dell'attrazione in sussidiarietà), sulla legittimità costituzionale della cd. legge-obiettivo (L. n. 443/2001) in cui la Corte ha riconosciuto che “predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo - prosegue la Corte - determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività”.

Particolare rilievo viene attribuito ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, nonché al principio di leale collaborazione, e la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale è subordinata l'operatività della disciplina diviene elemento valutativo essenziale. La sentenza n. 16 del 2010 sottolinea altresì che la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di “materie”. Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Anche in materia di *porti e aeroporti civili* la Corte costituzionale ha fatto applicazione dei principi dell'attrazione in sussidiarietà in caso di porti *di rilevanza nazionale*, considerando comunque necessario il rispetto del principio di leale collaborazione e quindi la previsione di forme di intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Con riferimento alla nuova competenza regionale in materia di *mobilità all'interno territorio nazionale*, può essere utile richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia di *trasporto pubblico locale*, che ascrive tale materia alla competenza legislativa residuale delle regioni (sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005).

La Corte, nella sentenza n. 273 del 2013, si è tuttavia espressa nel senso della legittimità costituzionale di un fondo destinato assicurare in via generale il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziato in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale. La Corte ha in proposito rilevato che, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi standard, “l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso

risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa”.

## Protezione civile

La materia *protezione civile*, attualmente di competenza concorrente tra Stato e regioni, è attribuita, nel nuovo art. 117, alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come *sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*.

La modifica dell'assetto competenziale appare in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la sentenza n. 284 del 2006, la Corte ha ritenuto che la disciplina statale sugli stati di emergenza ed il potere di ordinanza (art. 5 della legge n. 225 del 1992) e sulle le funzioni in materia di protezione civile di competenza statale (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998) sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative» delineato dopo il 2001. Nella pronuncia, si sottolinea che lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

La Corte, inoltre, si è pronunciata più volte sulla materia della “protezione civile” affrontando specifiche questioni riguardanti, tra l'altro, l'edilizia nelle zone sismiche. In tale ambito, la Corte ha sottolineato - con riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche – che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). Nella sentenza n. 64 del 2013, si fa presente che la normativa sugli interventi edilizi nelle zone sismiche trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale “è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali” (nello stesso senso, cfr. anche le successive sentenze n. 101 e n. 300 del 2013).

## Energia

Nel riparto di competenze legislative derivante dal titolo V attualmente vigente, la materia *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*. È rimessa alla competenza concorrente tra Stato e Regioni

Il nuovo articolo 117 attribuisce invece la materia *produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia* alla competenza esclusiva statale (si noti che l'aggettivo è volto al plurale e risulta dunque riferibile a tutti e tre i sostantivi precedenti).

Nell'assetto vigente, l'intervento statale nel settore energetico, anche con disciplina di dettaglio, è stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, in applicazione del principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà'.

Il mutamento del titolo di competenza sembra dunque avere l'effetto non tanto di consentire l'intervento statale, quanto di rimuovere le limitazioni a detto intervento che la Corte riconosce quando applica l'attrazione in sussidiarietà', in primo luogo il limite del rispetto del canone di leale collaborazione.

Si ricorda che la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico, pur trattandosi di materia di competenza concorrente, applicando il principio della "attrazione in sussidiarietà" elaborato nella sentenza n. 303 del 2003. In tale prospettiva i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel nuovo Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Di conseguenza, per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Questa è linea è successivamente confermata dalla sentenza n. 383 del 2005, che ha precisato i requisiti necessari ad assicurare in concreto la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione, individuati nella forma dell'intesa; particolare rilievo assume poi la definizione delle caratteristiche che le intese in questione debbono assumere, con la sottolineatura del carattere necessariamente paritario delle stesse. L'applicazione dei criteri dell'attrazione in sussidiarietà nella materia dell'energia è stata successivamente richiamata nelle sentenze n. 165 del 2011 e n. 182 del 2013.

## Rappresentanza delle minoranze linguistiche

La materia *rappresentanza delle minoranze linguistiche*, non contemplata nell'attuale assetto delle competenze, viene assegnata nel nuovo testo dell'articolo 117 alla competenza legislativa regionale.

Tale modifica potrebbe rivestire carattere innovativo rispetto al riparto di competenze vigente, nel quale al legislatore statale è riconosciuto un ruolo fondamentale in tema *tutela delle minoranze linguistiche*.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 159 del 2009), “l’attuazione in via di legislazione ordinaria dell’art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti [...]”

A tale proposito, la Corte ha avuto occasione di affermare che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell’art. 6 della Costituzione» (sentenza n. 406 del 1999). Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l’ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”.

## Rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni

La competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni viene meno *tout court*.

Soccorre in tal caso l’art. 117, nono comma, Cost. non modificato dal disegno di legge in esame, secondo il quale nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.



**ARTICOLO 118**  
**FUNZIONI AMMINISTRATIVE**  
*(ART. 32)*

<i>Art. 118 Testo vigente</i>	<i>Art. 118 Testo modificato</i>
Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a <b>Province</b> , Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.	Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
	<b>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.</b>
I Comuni, <b>le Province</b> e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.	I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere <i>b)</i> e <i>h)</i> del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.	La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere <i>b)</i> e <i>h)</i> del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento <b>in materia di</b> tutela dei beni culturali <b>e paesaggistici</b> .
Stato, Regioni, Città metropolitane, <b>Province</b> e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.	Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.



L'articolo 32 modifica l'articolo 118 della Costituzione, che disciplina l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, che sono mantenuti nella attuale declinazione costituzionale.

Una prima modifica concerne l'espunzione dal testo dell'articolo del riferimento alle Province.

In base al nuovo primo comma, dunque, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Come già rilevato, appare meritevole di approfondimento la questione se la nuova disciplina costituzionale escluda l'attribuzione diretta di "funzioni proprie" o "funzioni fondamentali" ad enti locali diversi da quelli richiamati (comuni e città metropolitane), questione cui sembrerebbe potersi dare risposta positiva alla luce della nuova formulazione dell'articolo in esame e dell'art. 117, secondo comma, lett. p), che riconosce la competenza esclusiva statale in materia di "funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane". Si rinvia in proposito al commento all'articolo 114.

Una novità significativa riguarda poi l'introduzione di una disposizione aggiuntiva (che diventa il secondo comma dell'articolo 118), che fa riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative, mentre il testo vigente concerne solo l'attribuzione delle funzioni amministrative.

In particolare, è stabilito 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".

Con tale previsione, vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, Cost. ed enucleati nella legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990).

Si ricorda, in merito, che l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sui principi generali dell'attività amministrativa, fa attualmente riferimento ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza oltre che ai principi dell'ordinamento comunitario.

La nuova disposizione distingue tra finalità di semplificazione e trasparenza e criteri di efficienza e di responsabilità.

La nuova affermazione di principi pertiene all'esercizio delle funzioni amministrative *tout court*. Pertanto, essi attengono all'azione amministrativa di tutti i livelli di governo (Stato, regioni, città metropolitane, comuni).

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 27 del testo di riforma, introdotto nel corso dell'esame in sede referente (v. *supra*), modificando il secondo comma dell'art. 97 Cost., introduce la trasparenza tra i principi sull'amministrazione accanto a quelli di imparzialità e buon andamento.

Sul piano dei significati, la semplificazione dell'azione amministrativa ha rappresentato costantemente a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo un obiettivo qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, tanto da diventare principio fondamentale dell'ordinamento giuridico. I più importanti istituti generali di semplificazione del procedimento amministrativo sono regolati dalla L. n. 241/1990 e comprendono la conferenza di servizi; gli accordi tra pubbliche amministrazioni; i pareri e le valutazioni tecniche; la segnalazione certificata di inizio attività ed il silenzio assenso. Più in generale, espressione della semplicità dell'azione amministrativa è il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'articolo 1, co. 2, della L. n. 241/1990, che ammette deroghe solo per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Si ricorda inoltre che la legge n. 124 del 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) dedica il capo I alle "Semplificazioni amministrative".

Sulla semplificazione quale principio fondamentale dell'azione amministrativa, v. le sentenze della Corte nn. 282/2009 e 336/2005. Sulla riconducibilità di norme di semplificazione amministrativa nella materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, v. sentenze n. 207 e n. 203 del 2012, sentenza n. 62 del 2013. Per quanto riguarda la trasparenza, si rinvia a quanto già rilevato in sede di commento all'articolo 97.

L'efficienza della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Anche tale principio è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. Secondo la giurisprudenza costituzionale, esso va considerato unitariamente all'efficacia dell'azione amministrativa, che concerne la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Tali criteri sono derivati dal principio di buon andamento che è stato, di volta in volta, identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità (sentenza n. 234 del 1985); o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenze n. 404 del 1997 n. 40 del 1998); o definito "principio di efficienza" (sentenza n. 104 del 2007); o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentenze n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

In tale quadro, si rileva che l'uso del termine "amministratori", viene generalmente usata per indicare gli "amministratori locali" (con definizione contenuta

nell'art. 77 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. n. 267/2000<sup>37</sup>) o regionali, intendendo i componenti degli organi di governo degli enti locali e regionali, ovvero per gli amministratori di società, aziende ed enti. Più raramente è utilizzata in relazione a soggetti a livello statale.

La disposizione può dunque far riferimento tanto alla responsabilità degli organi politici quanto alla responsabilità delle amministrazioni.

Nella altre parti attualmente vigenti, l'articolo 118 resta immutato, fatta eccezione per l'ampliamento degli ambiti per i quali la legge statale disciplina forme di coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni.

In particolare, il quinto comma dell'art. 118, ribadendo che spetta alla legge statale disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie "immigrazione" e "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lett. *b*) e *h*)), nonché con riferimento alla tutela dei beni culturali, inserisce accanto a quest'ultima la tutela dei beni paesaggistici, ragionevolmente per adeguare la dizione a quella, identicamente mutata, di cui alla pure novellata lett. *s*) del comma secondo dell'art. 117.

---

<sup>37</sup> Ai sensi del comma 2, per amministratori si intendono i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

**ARTICOLO 119**  
**AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI**  
**(ART. 33)**

<i>Art. 119 Testo vigente</i>	<i>Art. 119 Testo modificato</i>
I Comuni, <b>le Province</b> , 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 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, <b>le Province</b> , le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. 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. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri <b>e</b> dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione <b>e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del</b> coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.	<i>Identico</i>
Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, <b>alle Province</b> , alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti <b>assicurano il finanziamento integrale</b> delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. <b>Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.</b>

<p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, <b>Province</b>, Città metropolitane e Regioni.</p>	<p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.</p>
<p>I Comuni, <b>le Province</b>, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>

L'articolo 33 modifica l'articolo 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

In linea generale, il disegno di legge di riforma costituzionale:

- sopprime ogni riferimento alle Province;
- adegua l'art. 119 alla nuova competenza legislativa statale sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- introduce un riferimento ai costi e fabbisogni standard.

Più in particolare, la riforma provvede, in primo luogo, ad eliminare il riferimento alle Province contenuto nei commi primo, secondo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 119, in linea con l'espunzione del termine da tutto il testo costituzionale (si rinvia in proposito al commento all'art. 114 Cost.).

Con la riscrittura del secondo comma - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - inoltre si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anziché "secondo i principi" di coordinamento della finanza

pubblica e del sistema tributario. Tale previsione appare connessa con la modifica apportata all'articolo 117 Cost., laddove viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente materia di legislazione concorrente).

Si ricorda che il testo vigente dell'articolo 119 Cost. stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di stabilire e applicare tributi – oltre che nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma) – secondo i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione – che sancisce che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

Il necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale è stato peraltro rintracciato dalla giurisprudenza costituzionale nell'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi e determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. La Corte ha quindi concluso che “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale” (sentenza n. 37 del 2004).

Inoltre – con il nuovo testo e a differenza di quello vigente – anche la disponibilità per Regioni, comuni e città metropolitane di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio è sottoposta al duplice vincolo dell'armonia con la Costituzione e della legge statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In base al riparto di competenza legislativa tra le due Camere, sancito dal nuovo articolo 70, la legge statale sarà adottata con procedimento monocamerale ‘partecipato’ (art. 70, terzo comma).

Non risulta modificata nell'impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie. È peraltro da rilevare che tale disciplina potrà ovviamente risentire, come effetto del nuovo assetto delle competenze legislative stabilito dal novellato articolo 117 Cost., della

maggior incidenza che la competenza esclusiva statale sul coordinamento della finanza pubblica potrà produrre sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, rispetto al diritto costituzionale che, anche a seguito dei numerosi interventi della Corte costituzionale, è attualmente vivente in materia.

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" nel loro insieme il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, laddove il testo costituzionale vigente prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

A seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare, è stato altresì aggiunto un periodo in base al quale "con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni".

Anche in tal caso alla legge statale si applica il procedimento monocamerale 'partecipato'.

Il richiamo agli "indicatori di riferimento" sembrerebbe correlato alla più recente evoluzione attuativa dell'art. 119 (cd. federalismo fiscale). Il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) che - nel dare attuazione all'art. 119 Cost. - segna il superamento del sistema di finanza derivata attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

A tal fine la legge n. 42 del 2009 stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega distingue le spese che investono i livelli essenziali delle prestazioni (sanità, assistenza, istruzione e in parte trasporto pubblico locale) e quelle inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si



prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni *standard* necessari ad assicurare tali prestazioni.

La determinazione dei fabbisogni *standard* costituisce quindi un fondamento della fiscalità delineata dalla legge n. 42 del 2009, in quanto è alla base (sia per il complesso delle autonomie territoriali che per ogni singolo ente) della sequenza: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno *standard* per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione "parziale" (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.

Premesso che è ancora mancante la definizione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi dalla sanità, si segnala che la disciplina generale sui criteri per la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali è stata dettata, in attuazione della legge delega suddetta, dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, e dai relativi decreti di attuazione di quest'ultimo.

Comè noto, i fabbisogni standard costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto legislativo definisce una serie di elementi da utilizzare.

Risultano al momento pubblicati nella Gazzetta Ufficiale tre provvedimenti:

- il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale per i Comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le Province;
- il D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. 15 ottobre 2014, n. 240), recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.
- il D.P.C.M. 27 marzo 2015 (G.U. 10 giugno 2015, n.130), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale.

Può pertanto ritenersi sostanzialmente concluso il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard dei comuni, mentre, per quanto concerne le province esso è rimasto parzialmente inattuato, poiché non ha poi avuto seguito, non risultando ancora stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, lo schema di DPCM sull'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi



alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121) sul quale era a suo tempo intervenuto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (seduta del 18 dicembre 2014). Tale circostanza appare con tutta evidenza da mettere in relazione con il riordino delle province in corso ai sensi della legge n.56 del 2014, adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014)

La materia dei fabbisogni *standard* è stata inoltre al centro di un consistente intervento normativo operato dalla legge di stabilità 2016, che nel modificare la procedura di approvazione degli stessi ha contestualmente modificato il disegno organizzativo delineato dalla legge delega, sopprimendo la commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff).

Tale intervento è stato operato dall'articolo 1, commi da 29 a 34 della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016) che:

- semplificano la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard previsti dal D.Lgs. n. 216 del 2010;
- modificando gli organi che intervengono nella procedura medesima, con la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e l'istituzione, in sua vece, della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Si ricorda, infine, che l'articolo 119 della Costituzione è già stato oggetto di recente modifica con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale").

Con riguardo al pareggio di bilancio, si tratta, com'è noto, del principio introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, riformulando l'articolo 81 della Costituzione (nonché modificandone gli articoli 97, 117 e 119), introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la legge "rinforzata" (in quanto modificabile solo con maggioranza assoluta) 24 dicembre 2013, n. 243 la quale ha disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali (articoli da 9 a 12).

**ARTICOLO 120**  
**POTERE SOSTITUTIVO DEL GOVERNO**  
**(ART. 34)**

<i>Art. 120 Testo vigente</i>	<i>Art. 120 Testo modificato</i>
<p>La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, <b>delle Province</b> e dei Comuni nel 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. 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.</p>	<p>Il Governo, <b>acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta,</b> può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province <b>autonome di Trento e di Bolzano</b> e dei Comuni nel 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. 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 <b>e 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.</b></p>

L'articolo 34 modifica l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che disciplina il c.d. "potere sostitutivo" del Governo nei confronti delle autonomie territoriali.

La modifica introduce nel procedimento di attivazione del potere del Governo il parere preventivo del Senato della Repubblica, stabilendo che il parere deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

In base alla formulazione della disposizione, il parere risulta obbligatorio ma non vincolante.

È stato inoltre specificato che il parere del Senato è acquisito fatti salvi i casi di motivata urgenza.

Si ricorda che la legge n. 131/2003 (cd. legge La Loggia) attribuisce al Consiglio dei ministri, nei casi di assoluta urgenza, il potere di adottare i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame (v. immediatamente infra).

Non appaiono univoche le conseguenze della mancata espressione del parere nel termine di quindici giorni; la sancita doverosità dell'espressione del parere ("deve essere reso") sembra comunque indurre a ritenere che, decorso il termine, il Governo possa comunque procedere in assenza del parere.

Si ricorda che, in base al testo della Costituzione vigente (art. 120, secondo comma), il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali;
- mancato rispetto della normativa comunitaria;
- di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- 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.

La norma costituzionale rinvia ad una legge le procedure di garanzia per l'esercizio del potere nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

In attuazione della disposizione costituzionale vigente, è stato approvato l'art. 8 della legge 131 del 2003 (cd. "La Loggia"), che definisce la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo nel modo seguente:

- il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari;
- decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio, adotta i provvedi-

menti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Regione interessata;

- i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

Nei casi di assoluta urgenza, come già ricordato, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il potere sostitutivo del Governo non può esercitarsi per la semplice inerzia degli enti competenti, senza che ricorrano le gravi ed eccezionali ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. e senza il ricorso alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, che consentano all'ente inadempiente di compiere l'atto o gli atti per la cui mancanza viene prevista l'attivazione del potere sostitutivo (sentenza n. 165/2011).

In sede attuativa, andrà definito il momento procedurale in cui si innesterà l'espressione del parere del Senato. Avuto riguardo all'attuale scansione del procedimento definita dall'articolo 8 della 'legge La Loggia', esso potrebbe intervenire una volta decorso il termine per provvedere assegnato all'ente con la diffida e prima della conseguente adozione da parte del Consiglio dei ministri dei "provvedimenti necessari" o della nomina del commissario.

Al medesimo secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione viene 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".

La legge dovrà essere adottata con procedimento bicamerale, ai sensi del nuovo art. 70, primo comma.

Viene quindi introdotta, nella Carta costituzionale, una previsione di responsabilità per grave dissesto finanziario dell'ente regionale o locale che, ove accertata, comporta l'esclusione dall'esercizio della funzione di governo regionale e locale secondo le modalità che saranno stabilite dalla legge.

Si ricorda in proposito che un'ipotesi di rimozione del Presidente della Regione responsabile del grave dissesto finanziario dell'ente era stata introdotta dal decreto legislativo n. 149 del 2011 (c.d. decreto 'premi e sanzioni') ed è stata successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 219/2013).

In attuazione della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), il D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (c.d. decreto 'premi e sanzioni'), ha introdotto una disciplina sanzionatoria

nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

Per quanto riguarda gli enti locali, il decreto prevede che qualora il presidente della provincia o il sindaco siano riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi responsabilità nel dissesto finanziario del rispettivo ente, la “responsabilità politica”, comporta la sanzione dell’incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Meccanismi analoghi di responsabilità politica per i casi di grave dissesto finanziario erano previsti per gli organi regionali, ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale.

In particolare, il decreto elencava le condizioni al cui verificarsi si determina la fattispecie di “grave dissesto finanziario” riferito al disavanzo sanitario. Il manifestarsi di tale fattispecie costituiva grave violazione di legge e determinava la rimozione del presidente della Giunta regionale per “responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione”, ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*.

In proposito, la Corte, con la sentenza citata, ha rilevato che il potere sanzionatorio è disciplinato secondo profili contrari al modello costituzionale dell’art. 126 e al principio di ragionevolezza. In primo luogo, nel procedimento costituzionale non è prevista la Corte dei conti, alla quale invece il decreto affida un procedimento di accertamento di responsabilità di cui non sono chiariti presupposti, natura e tempo di svolgimento; questa incertezza procedimentale contrasta con la necessità costituzionale di un “immediato allontanamento” dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), immediatezza che i tempi del giudizio contabile, diversi da quelli della politica, non possono assicurare. Per queste caratteristiche del procedimento la fattispecie disciplinata “non sarebbe davvero “eccezionale” (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un “atto di penetrante ingerenza” (sentenza n. 81 del 1979) nell’autonomia regionale”. Perciò, “l’organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all’urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell’autonomia regionale”.

In secondo luogo, il parere della Commissione per le questioni regionali, che non è vincolante nell’art. 126 Cost., nel decreto legislativo è disciplinato in modo da avere un effetto limitativo del potere del Presidente della Repubblica che, quindi, ad esso deve uniformarsi. Questi due profili sono ritenuti quindi non coerenti con il disegno costituzionale che ha “attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l’uno rappresentante dell’unità nazionale e l’altro garante dell’indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l’ampiezza e la gravità dell’inadempimento”.

Ulteriore elemento di difformità è, ad avviso della Consulta, nel fatto che, mentre l’art. 126 Cost. fonda la rimozione dalla carica sul fatto che al Presidente della regione è imputabile una grave violazione di legge, nel procedimento dell’art. 2 la rimozione è stabilita per il Presidente in quanto commissario ad acta chiamato ad esercitare per lo Stato un potere sostitutivo. Quindi gli inadempimenti relativi al piano di rientro, che coinvolgono anche il

Consiglio regionale, in realtà “esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione”.

Con la modifica in esame, la legge ordinaria (bicamerale) potrà prevedere la rimozione del Presidente della Regione in caso di grave dissesto finanziario dell'ente.

Appare meritevole di approfondimento se in tale ipotesi risulti comunque applicabile la disciplina prevista dall'articolo 126 Cost. o se invece l'articolo 120 in esame introduca una deroga a tale disciplina.

In base ad una disposizione di coordinamento (art. 38, comma 9), all'articolo 120, secondo comma, il riferimento all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle “Province” viene sostituito con le “Province autonome”.

Tale modifica, da un lato, è in linea con l'espunzione del riferimento alle Province in tutto il testo costituzionale, dall'altro, mantiene la possibilità che il potere sostitutivo sia esercitato nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome, possibilità già riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 del 2004 e n. 383 del 2005).

Una disposizione transitoria (art. 39, comma 13) prevede infine che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale e sino alla revisione degli statuti speciali, resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

Si rinvia in proposito al commento all'articolo 39, comma 13, sulle Regioni ad autonomia speciale.

**ARTICOLO 122**  
**LIMITI AGLI EMOLUMENTI DEI COMPONENTI DEGLI ORGANI REGIONALI**  
**ED EQUILIBRIO DI GENERE**  
**(ART. 35)**

<i>Art. 122 Testo vigente</i>	<i>Art. 122 Testo modificato</i>
<p>Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.</p>	<p>Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi <b>e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione. La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.</b></p>
<p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>	<p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e <b>alla Camera dei deputati</b>, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>
<p>Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.</p>	<i>Identico</i>
<p>I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.</p>	<i>Identico</i>
<p>Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</p>	<i>Identico</i>



L'articolo 35 modifica l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e di promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza regionale.

Per effetto della modifica apportata, infatti, si prevede che con la legge statale ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché la durata degli organi) siano stabiliti anche gli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Alla legge statale è altresì attribuita la definizione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

### **I limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali**

Riguardo alla previsione di limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali, si ricorda che altra disposizione concernente i consigli regionali è contenuta all'articolo 40, comma 2, del disegno di legge (alla cui scheda si rinvia), che vieta la corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Pertanto, con le modifiche introdotte:

- la determinazione degli emolumenti dei consiglieri regionali viene sottratta all'autonomia regionale per essere assegnata alla legge statale. La legge rientra nel novero delle leggi bicamerali paritarie ai sensi del nuovo art. 70, primo comma. Il termine "emolumenti" sembrerebbe riferirsi a ciascuna componente del trattamento economico dei consiglieri.
- è introdotto, a livello costituzionale, un limite massimo agli emolumenti del Presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali, individuato con l'importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Il limite individuato fa peraltro riferimento ad un parametro (importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione) che non è unitario, ma che varia da comune a comune in base ad una serie di fattori, innanzitutto, ma non solo, in base alla dimensione demografica dell'ente.



La disciplina delle indennità e degli altri emolumenti degli amministratori degli enti locali trova la sua base normativa nell'articolo 82 del TUEL - testo unico degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) successivamente modificato dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

L'articolo 82 del TUEL introduce alcuni parametri relativi al trattamento economico degli amministratori locali, demandando la determinazione della misura base delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza ad un regolamento ministeriale, adottato con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia. Tra i criteri di determinazione monetaria vige quello dell'articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti. La disposizione è stata attuata con il D.M. 4 aprile 2000, n. 119. Tale decreto prevede, oltre all'importo dell'indennità base e dei gettoni di presenza, alcune maggiorazioni in dipendenza di determinate condizioni demografiche e finanziarie.

Inoltre, l'articolo 82 TUEL prevede che le misure delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza possono essere incrementate (se l'ente non versa in stato di dissesto finanziario) o diminuite con delibera consiliare o della giunta, sulla base di valutazioni e scelte politiche e di gestione (co. 11).

Il D.L. n. 78/2010<sup>38</sup> (art. 5, co. 6-11) ha provveduto a ridisciplinare la materia rinviando anche in questo caso ad un nuovo decreto ministeriale ai fini sia della riduzione delle vigenti indennità, secondo fasce parametriche rapportate inversamente al fattore demografico, sia della quantificazione del gettone di presenza. Tale decreto non risulta ancora approvato e "deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi" (così la Corte dei conti, sezione unite, deliberazione 24 novembre 2012, n. 1).

Per gli importi dell'indennità è dunque necessario fare riferimento a quelli indicati dal D.M. del 2000, diminuiti del 10% ad opera della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (art. 1, comma 54). La determinazione degli emolumenti da corrispondere ai componenti di organi elettivi regionali rientra nella autonomia organizzativa e nella potestà legislativa riconosciuta alle regioni in materia di sistema elettorale, organizzazione e funzionamento degli organi regionali.

A seguito della riforma operata dalle leggi costituzionali 1 del 1999<sup>39</sup> e 2 del 2001<sup>40</sup> a tutte le regioni è stata attribuita potestà legislativa in merito alla forma di governo, al sistema di elezione e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nell'ordinamento vigente ciascuna regione disciplina con legge, oltre che l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione, anche l'organizzazione e il funzionamento degli organi regionali, tra cui rientra la determinazione degli emolumenti e rimborsi spettanti ai consiglieri. In tale ambito, gli statuti regionali riconoscono ai consiglieri la corresponsione di indennità di carica e di funzione (o indennità senza alcuna specificazione), il rimborso delle spese

<sup>38</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (conv. 26 febbraio 2011, n. 10), recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, conv. da L. 26 febbraio 2011, n. 10.

<sup>39</sup> Le modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 agli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, hanno conferito alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa in materia elettorale nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

<sup>40</sup> La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 modifica gli statuti speciali della regione Siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige, al fine di conferire anche a tali regioni la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

sostenute per l'espletamento del mandato, le indennità differite (al termine del mandato) e, in alcuni casi, l'assegno vitalizio.

Ciascuna regione disciplina questi oggetti con proprie leggi e, in taluni casi, con regolamenti interni del Consiglio regionale o deliberazioni di altra natura. In alcuni casi la legge regionale fissa il principio e demanda la puntuale determinazione di indennità e rimborsi a successive deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

I limiti che incontra la disciplina regionale sono i principi posti dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento ai 'principi di coordinamento della finanza pubblica'. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate diverse norme al fine di determinare un risparmio per la spesa pubblica che hanno coinvolto anche le regioni.

Per quanto riguarda gli emolumenti sia per i consiglieri che per i gruppi è intervenuto, da ultimo, l'art. 2 del decreto legge 174/2012<sup>41</sup> che con la finalità della riduzione dei costi della politica nelle regioni, ha stabilito una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali, tra cui:

- la riduzione dell'indennità di consiglieri ed assessori;
- la riduzione dell'assegno di fine mandato;
- il divieto di cumulo di indennità e emolumenti;
- l'introduzione dell'anagrafe patrimoniale degli amministratori regionali;
- la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari.

Queste misure, tuttavia, non sono immediatamente applicabili, in quanto, proprio in virtù della competenza legislativa regionale, esse devono essere adottate dalle regioni; il citato art. 2, infatti, condiziona l'erogazione dell'80% dei trasferimenti alle regioni – peraltro applicabile alle sole regioni a statuto ordinario – all'adozione, da parte regionale delle misure di risparmio<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*.

<sup>42</sup> Al fine di chiarire i limiti che incontra la legislazione regionale vigente nell'ambito in oggetto, è utile ripercorrere brevemente la vicenda delle norme – e della relativa giurisprudenza – che, al fine di produrre un risparmio per la spesa pubblica, hanno inciso sull'organizzazione degli organi regionali.

Una prima disposizione in tal senso è contenuta nell'articolo 14 del decreto-legge n. 138/2011 (legge di conversione n. 148/2011). La norma determina il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, in relazione alla popolazione della regione; nonché il numero massimo di assessori (pari ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale). La norma impone inoltre altre misure volte ad una riduzione dei costi dell'apparato politico regionale (riduzione di tutti gli emolumenti percepiti da consiglieri ed assessori, commisurazione dell'indennità alla effettiva partecipazione alle sedute, nonché il passaggio ad un sistema previdenziale di tipo contributivo) e ad un miglioramento del controllo delle spese dello stesso (istituzione del Collegio dei revisori dei conti).

I parametri fissati dall'art. 14 del D.L. n. 138/2011 si configurano come "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica" solo nei confronti delle regioni a statuto ordinario. Decide così la Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012, sui ricorsi di molte regioni avverso la norma in questione. Sia per gli emolumenti che per il numero dei consiglieri la tecnica legislativa è quella di stabilire un limite complessivo che "lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta". Anche le disposizioni che prevedono che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, "pongono

La nuova previsione dell'art. 122 Cost., primo comma, ha rilievo anche ai fini delle previsioni dell'articolo 9 del disegno di legge, che, come si è detto (v. *supra*), interviene sull'articolo 69 della Costituzione prevedendo che i soli membri della Camera dei deputati ricevano una indennità stabilita dalla legge.

Il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado sarà infatti quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono.

Si rammenta infine che le disposizioni del capo IV, che includono quella di cui all'art. 122 Cost., non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime (art. 39, comma 13, del disegno di legge).

Il limite massimo agli emolumenti dei consiglieri regionali non troverà dunque applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

### **La promozione dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza**

Il nuovo art. 122 Cost prevede, all'ultimo periodo - con una modifica approvata nel corso dell'esame in seconda lettura alla Camera - che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Tale modifica è volta ad allineare la legislazione regionale a quanto previsto dal nuovo secondo comma dell'art. 55 Cost., (introdotto dal Senato in prima lettura), a mente del quale le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Lungo la medesima direzione del nuovo testo costituzionale si è mossa la legge 20/2016 che introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive

Tale legge introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

---

preccetti di portata generale per il contenimento della spesa" e sono perciò indenni da censure di legittimità.

A tal fine, la legge n. 165/2004, che - in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - reca i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale.

Con le modifiche introdotte, dunque, la legge nazionale non si limita, come attualmente, a prevedere tra i principi la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive", ma indica altresì le specifiche misure adottabili ai fini della "promozione delle pari opportunità" tra donne e uomini, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza nei consigli regionali.

Il testo prevede tre ipotesi:

- 1) Liste con preferenze. Qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).
- 2) Liste "bloccate". Nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.
- 3) Collegi uninominali. Nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

Si ricorda infine che la norma che modifica l'art. 122 Cost., introducendo un limite massimo per gli emolumenti dei consiglieri regionali, da prevedere con legge della Repubblica (da approvare con procedimento bicamerale paritario ex art. 70, primo comma) e affidando alla medesima legge l'individuazione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza è di immediata applicazione, ai sensi dell'articolo 41 dedicato all'entrata in vigore del provvedimento

**ARTICOLO 126**  
**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**  
**(ART. 36)**

<i>Art. 126 Testo vigente</i>	<i>Art. 126 Testo modificato</i>
<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p>	<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato <b>previo parere del Senato della Repubblica.</b></p>
<p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</p>	<p><i>Identico</i></p>

L'articolo 36 modifica l'art. 126 della Costituzione, che disciplina il procedimento di scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

Viene previsto che il relativo decreto motivato del Presidente della Repubblica debba essere adottato previo parere del Senato della Repubblica (art. 126, primo comma)<sup>43</sup>. Tale parere sostituisce la previsione, recata dal testo in vigore, secondo la quale il decreto è adottato “sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”.

Come nel testo vigente, il parere risulta obbligatorio e non vincolante.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 219 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 126 Cost., di una disposizione che prevedeva la rimozione del Presidente della Giunta regionale in caso di grave dissesto finanziario riferito al disavanzo sanitario (art. 2, commi 2, 3 e 5, DL n. 148/2011, cd. decreto 'premi e sanzioni'). Tra le motivazioni dell'incostituzionalità, come già ricordato (cfr. art. 120), è richiamata la previsione del carattere vincolante del parere del Commissione parlamentare per le questioni regionali (espresso a maggioranza dei due terzi), previsione che determina “l'alterazione dell'asse della decisione rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere”.

La modifica costituzionale sopprime quindi il riferimento nel testo costituzionale alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che è stata istituita dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 (art. 52, successivamente modificato dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775).

La Commissione è composta da venti deputati e venti senatori nominati d'intesa dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, secondo criteri di rappresentanza proporzionale.

Un nuovo ruolo della Commissione era stato prefigurato dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (c.d. riforma del Titolo V), disposizione che peraltro non ha trovato attuazione.

<sup>43</sup> Con il quale sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale.

Tale disposizione prevede infatti che sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possano prevedere l'integrazione della Commissione mediante la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (competenza concorrente) e all'articolo 119 (autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali) della Costituzione, contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata nei termini di cui sopra, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I regolamenti parlamentari non hanno mai attivato tale previsione.

I regolamenti parlamentari e leggi ordinarie hanno affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali anche altri compiti e funzioni, oltre a quello cui fa riferimento l'articolo 126 della Costituzione.

I regolamenti parlamentari attribuiscono alla Commissione diverse competenze:

- l'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato, prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione; analoga previsione è contenuta nell'articolo 102, comma 3 del Regolamento della Camera;
- l'articolo 118-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera, e l'articolo 125-*bis* di quello del Senato, ne prevedono il parere, o le osservazioni, sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Altre competenze sono state attribuite – nel tempo – alla Commissione dalla legislazione ordinaria<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Tra quelle consultive attribuite nel tempo alla Commissione bicamerale, si menzionano il parere al Governo nel caso in cui un'accertata inattività di organi regionali comporti inadempimento agli obblighi comunitari (articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); altre ipotesi ne prevedono il parere qualora, nella progettazione di opere pubbliche, non si raggiunga l'intesa tra l'amministrazione centrale competente e gli enti locali interessati (articolo 81 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383; per progetti di opere ferroviarie, articolo 25 legge 17 maggio 1985, n. 210). Altre norme di legge prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri (o il ministro competente o appositamente delegato) riferisce alla Commissione: ad esempio, circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400). La legge n. 549 del 1995, articolo 2, comma 52, ha previsto l'espressione del parere della Commissione sugli schemi di decreti legislativi di cui ai commi da 46 a 51 del medesimo articolo. Da ultima, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha previsto il parere della Commissione sui decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (articoli 6



Si rileva peraltro che il riferimento a livello di legge costituzionale al parere delle Commissioni per le questioni regionali permane negli statuti delle regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia), che tutti disciplinano la procedura per lo scioglimento del consiglio regionale.

In particolare il parere della Commissione parlamentare delle questioni regionali per lo scioglimento del consiglio regionale è previsto:

- dall'art. 50, comma terzo, dello Statuto per la Regione Sardegna (L.Cost. n. 3/48), che prevede il parere della “Commissione parlamentare per le questioni regionali”;
- dall'articolo 48, comma terzo dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (L.Cost. n. 4/48), che prevede il parere della “Commissione parlamentare per le questioni regionali”;
- dall'art. 49-*bis*, comma terzo, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (DPR n. 670/72), che prevede il parere di “una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”;
- dall'art. 22, comma terzo, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, che prevede il parere della “Commissione parlamentare per le questioni regionali” (L.Cost. n. 1/63).

L'art. 8 dello Statuto della Regione siciliana (R.D.Lgs. n. 455/1946) disciplina invece la procedura per lo scioglimento dell'Assemblea regionale e per la rimozione del Presidente della Regione, prevedendo, nell'ambito di tale procedura, la deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato.

Del resto la modifica dell'articolo 126 Cost. disposta dal disegno di legge costituzionale non trova applicazione, sino alla revisione degli statuti, nei confronti delle regioni ad autonomia speciale, in forza della ‘clausola di non applicazione’ contenuta nella disposizione transitoria di cui all'articolo 39, comma 13.

Nonostante la rubrica dell'articolo 36 del disegno di legge costituzionale reciti “Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali”, fino alla revisione degli statuti speciali, restano vigenti le funzioni ad essa attribuite dagli statuti medesimi.

Resta comunque ferma la possibilità di disciplinare diversamente composizione e funzioni della Commissione bicamerale, anche al fine di adeguarla al nuovo assetto costituzionale delle Camere.

---

e 11). Ulteriore competenza attribuita dalla citata legge (articolo 8) è quella consultiva nel procedimento per l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, di atti di coordinamento tecnico, e delle direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, qualora non si perfezioni entro 45 giorni la procedura normale dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni o con la singola regione interessata.



## ARTICOLO 135 ELEZIONE DEI GIUDICI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (ART. 37)

<i>Art. 135 Testo vigente</i>	<i>Art. 135 Testo modificato</i>
La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.	La Corte costituzionale è composta da quindici giudici, <b>dei quali</b> un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, <b>tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica.</b>
I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.	<i>Identico</i>
I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.	<i>Identico</i>
Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.	<i>Identico</i>
La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.	<i>Identico</i>
L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.	<i>Identico</i>

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a **deputato**, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

L'articolo 37 interviene sull'articolo 135 Cost., in materia di elezione dei giudici della Corte costituzionale, modificando il primo e il settimo comma di tale disposizione.

La principale modifica attiene alla modalità di elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare.

Viene infatti previsto che la Corte costituzionale sia composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.

La previsione differisce pertanto da quella vigente in quanto dispone che i cinque giudici costituzionali, nominati attualmente dal Parlamento in seduta comune, siano nominati separatamente, in numero di tre dalla Camera dei deputati e in numero di due dal Senato.

In sede di prima applicazione del nuovo articolo 135 della Costituzione, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato, come precisato dall'articolo 39, comma 10, del disegno di legge costituzionale.

Con le modifiche approvate dal Senato in terza lettura, l'elezione dei cinque giudici da parte del Parlamento spetta dunque distintamente ai due rami del Parlamento, nel numero di tre alla Camera e due al Senato. Tale impostazione era stata seguita dal Senato già nel corso dell'esame in prima lettura (C. 2613).

A seguito di una modifica approvata in sede referente alla Camera era stato invece disposto di non modificare la vigente previsione dell'art. 135 della Costituzione, mantenendo in capo al Parlamento in seduta comune la nomina, da parte del Parlamento, dei cinque giudici della Corte costituzionale

Il dibattito svolto in sede parlamentare sull'art. 135 della Costituzione ha posto in evidenza, da parte di alcuni, l'esigenza di non modificare la vigente previsione costituzionale che pone in capo al Parlamento in seduta comune l'elezione dei giudici della Corte costituzionale; da parte di altri - orientamento che è prevalso nell'ultima lettura al Senato - è stato sottolineato come con la nuova composizione del Senato il "peso relativo" di tale organo verrebbe a ridursi fortemente in un *plenum* composto da 630 deputati e 100 senatori (oltre agli ex Presidenti della Repubblica).

Il disegno di legge costituzionale - all'articolo 38, comma 16 - apporta le conseguenti modifiche alla legge costituzionale n. 2/1967, prevedendo in ordine alle modalità di nomina dei giudici costituzionali da parte di ciascuna Camera. Vengono, a tal fine, mantenute le modalità di votazione (elezione a scrutinio segreto) ed il *quorum* richiesto (maggioranza dei due terzi dei componenti fino al terzo scrutinio; maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio), *quorum* che la legge costituzionale prevedeva con riferimento al Parlamento in seduta comune.

Il settimo comma dell'art. 135 della Costituzione viene invece modificato, là dove lo stesso prevede che nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengano, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini che debbano avere i requisiti per l'eleggibilità a deputato e non più a senatore.

Tale modifica è conseguente alla configurazione del nuovo Senato quale organo elettivo di secondo grado, composto da consiglieri regionali e da sindaci (con l'abrogazione dell'art. 58 della Costituzione che dispone in ordine all'elettorato attivo e passivo dei senatori).

Il medesimo settimo comma prevede che l'elenco dei cittadini sia compilato dal "Parlamento" ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Considerato che le modalità per la nomina dei giudici sono mutate rispetto al testo costituzionale vigente, in base al nuovo primo comma, andranno definite le modalità con cui procedere per l'elezione dei soggetti cittadini che compongono l'elenco. Si può ipotizzare, ad esempio, una proporzione che ricalchi la suddivisione prevista dal primo comma (3/5 eletti dalla Camera e 2/5 dal Senato).

Attualmente, il Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa (articolo 1) stabilisce che l'elenco previsto dall'art. 135 Cost. è costituito di quarantacinque persone aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore. Si procede alla formazione dell'elenco ogni nove anni,

mediante elezione del Parlamento in seduta comune, osservando le modalità stabilite per l'elezione dei giudici costituzionali ordinari. Le stesse modalità sono utilizzate in caso di elezioni suppletive, alle quali si procede qualora l'elenco si riduca a meno di trentasei persone. Il Presidente della Camera comunica i nomi degli eletti al Presidente della Repubblica e al Presidente della Corte costituzionale. Il collegio integrato deve in ogni caso essere costituito da almeno ventuno giudici, dei quali i giudici aggregati siano la maggioranza.

Si rammenta che l'articolo 137 della Costituzione stabilisce, al primo comma, che una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte e prevede, al secondo comma, che con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 ha successivamente stabilito che la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali. La legge ordinaria cui rinvia l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 è la legge n. 87 dello stesso anno che, all'articolo 3, disciplinava originariamente le modalità per l'elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento in seduta comune.

Su tale materia è quindi intervenuta la legge costituzionale n. 2 del 1967 che, all'articolo 3 – ora modificato dal citato articolo 38, comma 16 – stabilisce che i giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea.

**ARTICOLO 38 DEL DISEGNO DI LEGGE**  
**(DISPOSIZIONI CONSEQUENZIALI E DI COORDINAMENTO)**

<i>Testo vigente</i>	<i>Testo modificato</i>
Art. 48, terzo comma	Art. 48, terzo comma
La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.	La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione <b>della Camera dei deputati</b> , alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.
Art. 58	Art. 58
I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età. Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.	<b>Abrogato</b>
Art. 61	Art. 61
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.	<b>L'elezione della nuova Camera dei deputati ha</b> luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno <b>dall'elezione</b> .
Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.	Finché non <b>sia riunita la nuova Camera dei deputati</b> sono prorogati i poteri <b>della precedente</b> .
Art. 62, terzo comma	Art. 62, terzo comma
Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.	<b>Abrogato</b>

Art. 73, secondo comma	Art. 73, secondo comma
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.	Se <b>la Camera dei deputati</b> , a maggioranza assoluta dei <b>suoi</b> componenti, ne <b>dichiara</b> l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.
Art. 81	Art. 81
Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.	<i>Identico</i>
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.	Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione <b>della Camera dei deputati</b> adottata a maggioranza assoluta dei <b>suoi</b> componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.	<i>Identico</i>
Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.	<b>La Camera dei deputati</b> ogni anno <b>approva</b> con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.	<i>Identico</i>
Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.	Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti <b>della Camera dei deputati</b> , nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Art. 87	Art. 87
Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.	<i>Identico</i>
Può inviare messaggi alle Camere.	<i>Identico</i>
Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.	Indice le elezioni <b>della nuova Camera dei deputati</b> e ne fissa la prima riunione.
Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.	<i>Identico</i>
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.	<i>Identico</i>
Indice il <i>referendum</i> popolare nei casi previsti dalla Costituzione.	<i>Identico</i>
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.	<i>Identico</i>
Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.	Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione <b>della Camera dei deputati. Ratifica i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, previa l'autorizzazione di entrambe le Camere.</b>
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.	Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato <b>dalla Camera dei deputati.</b>
(...)	(...)

TITOLO V LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI	TITOLO V LE REGIONI, LE CITTÀ METROPOLITANE E I COMUNI
Art. 120, secondo comma	Art. 120, secondo comma
Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. 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.	Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province <b>autonome di Trento e Bolzano</b> e dei Comuni nel 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. 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.
Art. 121, secondo comma	Art. 121, secondo comma
Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.	Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge <b>alla Camera dei deputati</b> .
Art. 122, secondo comma	Art. 122, secondo comma
Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.	Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale <b>e alla Camera dei deputati</b> , ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.
Art. 132, secondo comma	Art. 132, secondo comma
Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni <b>della Provincia</b>	Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune



<p><b>o delle Province interessate e del Comune</b> o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che <b>Province e Comuni</b>, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>	<p>o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che <b>i Comuni</b>, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>
<p>Art. 133, primo comma</p>	<p>Art. 133, primo comma</p>
<p>Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p>	<p><i>Abrogato</i></p>

L'articolo 38 reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento che novellano più articoli della Carta costituzionale e due leggi costituzionali.

Il comma 1 modifica l'articolo 48, terzo comma, Cost., che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni relative, nel testo vigente, ad entrambe le Camere. Come conseguenza della previsione in esame, la circoscrizione Estero concorre all'elezione solo della Camera dei deputati.

Il comma 2 abroga l'articolo 58 Cost., relativo ai requisiti anagrafici di eleggibilità attiva e passiva. Conseguentemente, non risulta più necessario il requisito anagrafico di 40 anni di età per l'eleggibilità a senatore, né di 25 anni per esercitare il diritto di voto. Si ricorda invece che non è modificata la previsione costituzionale (art 56 Cost.) che fissa a 25 anni l'età anagrafica per essere eletti alla Camera (e 18 anni per esercitare il diritto di voto).

Il comma 3 sostituisce l'articolo 61 Cost., che disciplina il termine delle elezioni e della prima riunione delle nuove Camere e la *prorogatio* delle uscenti.

Il testo di riforma riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in quanto solo la Camera dei deputati è prevista come direttamente elettiva e suscettibile di scioglimento.

Il comma 4 abroga l'articolo 62, terzo comma, Cost., relativo alla convocazione di diritto di una Camera, quando l'altra si riunisca in via straordinaria.

Il comma 5 modifica l'articolo 73, secondo comma, Cost., relativo alla promulgazione delle leggi di cui le Camere dichiarano l'urgenza.

Come conseguenza della modifica, solo la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiara l'urgenza di una legge e indica un termine per la promulgazione della legge stessa.

Il comma 6 modifica i commi secondo, quarto e sesto dell'articolo 81 Cost., che disciplinano l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio. Il disegno di legge riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, dunque, il ricorso all'indebitamento è consentito previa autorizzazione della sola Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali (secondo comma); è la Camera dei deputati ogni anno ad approvare con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (quarto comma).

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della sola Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (sesto comma).

Il comma 7 modifica l'articolo 87 Cost., nella parte relativa alle prerogative del Presidente della Repubblica.

Di conseguenza, il Presidente della Repubblica indice le elezioni della nuova Camera dei deputati e ne fissa la prima riunione (viene soppresso il riferimento al Senato, che, a seguito delle modifiche disposte dal progetto di riforma costituzionale, diviene organo a rinnovo continuo, senza scioglimento) (terzo comma).

Il Presidente della Repubblica, inoltre, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della "Camera dei deputati" (è eliminato il riferimento al Senato); in coerenza con quanto disposto dagli artt. 70 e 80 Cost., come novellati, per i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la ratifica del Presidente della Repubblica avviene previa autorizzazione di "entrambe le Camere" (ottavo comma). Infine, lo stato di guerra è dichiarato dal Presidente della Repubblica previa deliberazione – a maggioranza assoluta – della Camera dei deputati (nono comma).

Il comma 8 modifica la denominazione del Titolo V della Parte seconda Cost., sopprimendo le parole "le Province" ed introducendo le parole "Città metropolitane".

I successivi commi 9 e 12 modificano rispettivamente gli articoli 120, comma secondo, e 132, comma secondo, espungendovi i riferimenti alle Province nel primo caso in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi

delle Regioni e degli enti locali (mantenendo il solo riferimento alle Province autonome), e nel secondo caso con riferimento all'ipotesi di trasferimento di enti territoriali da una Regione ad un'altra. Inoltre viene specificato che le disposizioni in materia di potere sostitutivo si applicano nei confronti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Resta comunque ferma la vigente disciplina degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione in materia di potere sostitutivo (art. 39, comma 11, secondo periodo).

Il comma 10 modifica l'articolo 121, secondo comma, Cost., relativo alle potestà attribuite al Consiglio regionale. La modifica proposta incide sul secondo periodo del comma, prevedendo che la potestà d'iniziativa legislativa del Consiglio si eserciti con la presentazione di proposte di legge alla Camera dei deputati, e non più - come nel testo vigente - "alle Camere".

Il comma 11 modifica l'articolo 122, secondo comma, Cost., al fine di superare l'incompatibilità di membro di consiglio regionale o di giunta regionale rispetto al mandato parlamentare. La novella circoscrive alla sola Camera dei deputati tale incompatibilità, posta la nuova composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge costituzionale.

Il comma 13 abroga l'articolo 133, primo comma, Cost., relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione. Come già ricordato, il riferimento alle "Province" viene espunto ovunque ricorra dal testo costituzionale.

Il comma 14 interviene in materia di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione: attraverso una modifica all'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1953 si prevede che il Comitato per la deliberazione della messa in stato di accusa sia presieduto dal Presidente della Giunta delle autorizzazioni della Camera.

Il comma 15 interviene in maniera analoga per i reati ministeriali, modificando l'art. 5 della legge cost. n. 1/1989: si prevede che spetti sempre alla Camera (e non al Senato come nel testo vigente) anche se il procedimento riguarda soggetti che non sono membri della Camera.

Il comma 16, introdotto dal Senato, adegua le previsioni dell'articolo 3 della legge cost. n. 2/1967 sulla Corte costituzionale alla nuova formulazione dell'articolo 135 della Costituzione, che attribuisce alla Camera e al Senato - e non più al Parlamento in seduta comune - la nomina dei giudici costituzionali (v. supra, art. 135).

**ARTICOLO 39, COMMI 1-12, DEL DISEGNO DI LEGGE**  
**(DISPOSIZIONI TRANSITORIE)**

Art. 39 (Disposizioni transitorie)
<p>1. In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, 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 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.</p>
<p>2. Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1.</p>
<p>3. Nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.</p>
<p>4. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato della Repubblica ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in</p>

vigore della presente legge costituzionale. Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al periodo precedente si svolgano anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale.

6. La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 4.

7. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica.

8. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale.

9. Fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 12 della presente legge costituzionale, in ogni caso il differimento del termine previsto dal medesimo articolo non può essere inferiore a dieci giorni.

10. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 37 della presente legge costituzionale, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune, le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

11. In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data, o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni. Anche ai fini di cui al presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito.

12. Le leggi delle Regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 31 della presente legge costituzionale.

L'articolo 39, commi 1-12, reca disposizioni transitorie riguardanti diversi aspetti connessi alle norme costituzionali modificate dal disegno di legge di riforma.

Tali norme riguardano, in particolare:

- le modalità di elezione del Senato, anche con riferimento alla prima applicazione (commi 1-6);
- la permanenza della carica degli attuali senatori a vita (comma 7);
- i regolamenti parlamentari (comma 8);
- il nuovo istituto del “voto a data certa” dettato dall'art. 72, settimo comma (comma 9);
- l'elezione di giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento (comma 10);
- la disciplina per l'applicazione del giudizio preventivo di legittimità costituzionale alle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale (comma 11);
- la ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni (comma 12).

## Le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione

L'articolo 39, ai commi da 1 a 6, reca disposizioni relative alla modalità di elezione per il Senato, anche con riferimento alla prima applicazione. In base al comma 5, infatti, la prima costituzione del Senato ha luogo entro 10 giorni dalla data della prima riunione della Camera successiva alle elezioni svolte dopo l'entrata in vigore del disegno di legge costituzionale.

In particolare, il comma 1 stabilisce le modalità di elezione dei senatori da parte dei consigli regionali, per la costituzione del nuovo Senato. Queste norme operano "in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge" ad approvazione bicamerale che dovrà disciplinare appunto l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali.

È espressamente previsto (come precisato nel corso dell'ultima fase dell'*iter* parlamentare) che la nuova legge elettorale del Senato possa essere approvata anche nella legislatura in corso (v. *infra* comma 11).

Il sistema di elezione stabilito dal comma 1 dispone che in ciascuna regione (e provincia autonoma) ogni consigliere possa votare per un'unica lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei comuni compresi nel relativo territorio.

I seggi sono attribuiti alle liste secondo il metodo proporzionale del quoziente naturale (costituito dal risultato della divisione del totale dei voti espressi diviso il numero di seggi spettanti alla regione) sulla base dei quozienti interi e – qualora ci siano ancora seggi da attribuire – dei più alti resti.

In caso di parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il minore numero di seggi. Non sono peraltro individuati ulteriori criteri per il caso in cui le liste abbiano ottenuto lo stesso numero di seggi (ipotesi che ricorre nel caso in cui le liste abbiano ottenuto lo stesso numero di voti).

Nell'ambito della lista, sono eletti i candidati secondo l'ordine di presentazione (cd. 'lista bloccata').

Peraltro, per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, la norma in esame dispone che possa essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere.

Questa disposizione appare da ricollegare al fatto che, a norma dell'art. 57, comma secondo, ciascun consiglio regionale può eleggere un solo sindaco.



La norma dispone inoltre che, in caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, è proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

In sede attuativa andranno individuati una serie di aspetti attinenti il procedimento elettorale, quali: l'individuazione dell'atto con cui i 95 seggi senatoriali sono ripartiti tra le regioni (ai sensi dell'articolo 57, commi terzo e quarto, Cost.), le modalità di presentazione delle liste (incluso il numero delle candidature e le eventuali sottoscrizioni) e le decisioni sull'ammissibilità delle stesse. Per quanto riguarda l'elezione del senatore-sindaco, occorrerebbe inoltre precisare il meccanismo di elezione del sindaco in caso di mancata opzione per l'elezione del sindaco da parte della lista più votata e disciplinare le conseguenze dell'eventuale cessazione dalla carica di tutti i sindaci della lista prima della fine della legislatura regionale.

Il comma 1 non disciplina l'elezione dei senatori da parte del Consiglio della provincia autonoma di Bolzano, che è regolata invece dall'articolo 40, comma 6 (tale disposizione avrebbe peraltro trovato più idonea collocazione dopo l'art. 39, comma 1).

La norma stabilisce innanzitutto – con disposizione destinata ad operare a regime – che i senatori della Provincia autonoma di Bolzano devono essere eletti “tenendo conto” – espressione di non univoca interpretazione – della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

Dal riferimento all'ultimo censimento pare discendere che la consistenza dei gruppi linguistici debba essere riferita alla popolazione della provincia, vale a dire al corpo elettorale diretto, e non alla composizione del consiglio provinciale.

Si ricorda che lo statuto del Trentino-Alto Adige prevede espressamente, al fine di tutelare le diverse componenti linguistiche presenti nella provincia di Bolzano, di considerare l'appartenenza ai gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino (cosiddetta “proporzionale etnica”). Specifiche norme di attuazione (d.P.R. 752/76 art. 18 e D.Lgs. 99/2005) disciplinano le dichiarazioni di appartenenza (e di aggregazione, nel caso si dichiari di non appartenere a nessuno dei tre gruppi linguistici) da rendere – in forma anonima – in occasione di ogni censimento generale della popolazione.

Secondo i dati relativi all'ultimo censimento (2011)<sup>45</sup>, le percentuali di appartenenza ai tre gruppi linguistici sono state pari al 26,06% per il gruppo italiano, al 69,41% per il gruppo tedesco ed al 4,53% per quello ladino.

<sup>45</sup> Pubblicati in data 12 giugno 2012, nel sito della Provincia autonoma di Bolzano - Istituto provinciale di statistica - ASTAT.

[www.provincia.bz.it/astat/it/popolazione/458.asp?News\\_action=4&News\\_article\\_id=396331](http://www.provincia.bz.it/astat/it/popolazione/458.asp?News_action=4&News_article_id=396331)



Si ricorda inoltre che, secondo quanto stabilito dallo statuto, il sistema di elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è un sistema proporzionale, che deve peraltro garantire la rappresentanza del gruppo linguistico ladino (d.P.R. 670/1972, art. 47, comma 3 e art. 48, comma 2). Sempre lo statuto dispone in merito alla rappresentanza dei gruppi linguistici riguardo al Presidente e all'Ufficio di presidenza del Consiglio della Provincia, nonché riguardo la composizione della Giunta provinciale. La disciplina elettorale (ed anche il Regolamento interno del Consiglio), infatti, prevede che ciascun candidato dichiari l'appartenenza (o l'aggregazione) ad uno dei tre gruppi linguistici.

La norma in esame stabilisce poi che, in sede di prima applicazione, ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

La disposizione, considerata singolarmente, non esplicita i criteri per l'attribuzione dei seggi.

Essa potrebbe essere letta in combinato con la appena esaminata disciplina transitoria recata dall'articolo 39, comma 1: in tal caso essa si differenzia dal sistema vigente per le regioni e per la provincia autonoma di Trento in quanto consente ai consiglieri di votare non per una, ma per due liste, fermo restando che le liste sono formate sia da consiglieri che da sindaci.

Il comma 2 dispone in merito all'ipotesi in cui in una o più regioni si debba procedere all'elezione dei senatori ad esse spettanti quando sia intervenuto un nuovo censimento della popolazione.

Si tratta di una norma che, pur essendo inserita tra le disposizioni transitorie, appare destinata ad operare a regime.

La norma stabilisce che, qualora secondo l'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione sia diverso dal numero risultante in base a quello precedente, si fa riferimento, in ogni caso, al censimento più recente, anche in deroga alla composizione numerica del Senato, disciplinata dalla suddetta novella dell'art. 57 della Costituzione.

In base al testo novellato dell'art. 57, i 95 senatori di elezione regionale, fermo il principio secondo cui nessuna regione può eleggerne meno di 2 (comprese le province autonome di Trento e di Bolzano), sono ripartiti tra le regioni stesse in proporzione alla popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Dal testo della norma in esame si intende che, quando vengono pubblicati i dati di un nuovo censimento ed una o più regioni debbano procedere alla elezione dei senatori, occorra procedere ad un nuovo riparto dei 95 seggi tra le regioni.

Nel caso in cui i senatori spettanti ad una regione siano in numero diverso rispetto a quello precedente la regione elegge comunque il numero di senatori spettanti sulla base del nuovo censimento.

Da ciò consegue che il numero complessivo dei senatori eletti potrebbe - in linea teorica - mutare rispetto a quello fisso di 95, quantomeno per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che abbia variato il suo "peso demografico" ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale "peso" compensi.

L'ultimo periodo del comma 2 prevede inoltre - con una disposizione la cui portata normativa andrà ulteriormente chiarita in sede applicativa - che "si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1" (che recano la disciplina transitoria per l'elezione dei componenti del Senato).

Il comma 3 prevede che, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.

Tale disposizione - di immediata applicazione ai sensi dell'articolo 41 - risulta finalizzata ad evitare che, nelle more dell'applicazione della nuova disciplina costituzionale, si proceda all'elezione del Senato in base alla normativa attualmente vigente.

Il comma 4 riguarda la prima costituzione del nuovo Senato fino alla data di entrata in vigore della legge (ad approvazione bicamerale) sulla relativa elezione di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione (la quale, come specificato dal successivo comma 11, può essere approvata già dall'entrata in vigore della legge costituzionale e, in base al comma 6 dell'art. 39, entro sei mesi dalla nuova elezione della Camera).

Il comma 4 prevede che la prima costituzione del Senato abbia luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale.

Inoltre, quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgono anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

Il comma 5 affida al Presidente della Giunta regionale (e della Giunta delle province autonome di Trento e di Bolzano) la proclamazione dei senatori eletti dal Consiglio regionale (o provinciale).

Il comma 6 prevede che la legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, sia approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della

Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame. Tale disposizione va letta in combinato disposto a quanto stabilito sul *dies a quo* dal successivo comma 11 (v. *infra*).

In sintesi:

l'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro 70 giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione (art 61. Cost.). In base alle disposizioni vigenti, il quinquennio di durata delle Camere ha inizio con la prima seduta delle stesse (D.P.R. n. 361/1957).

In sede di prima applicazione (e fino all'entrata in vigore della legge bicamerale di cui all'art. 57, sesto comma, Cost.) il Senato è eletto entro 10 giorni dalla prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, ai sensi dell'art. 39, comma 4 (successivamente a tale legge non vi sarà scioglimento del Senato trattandosi di un organo a rinnovo parziale continuo – v. *infra*). Fino all'approvazione della legge elettorale del Senato di cui all'art. 57 Cost. si applicano le disposizioni elettorali previste dall'art. 39, commi da 1 a 6 del disegno di legge (disposizioni transitorie). Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono inoltre tenute a conformare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro 90 giorni dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale del Senato.

Le disposizioni del disegno di legge costituzionale (che entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione) si applicano (ai sensi dell'art. 41) a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo alcune previsioni di immediata applicazione.

## Senatori a vita

Il comma 7 riguarda gli attuali senatori a vita, che vengono confermati nella carica – “ad ogni effetto” come precisato nel corso dell'*iter* parlamentare - nel nuovo Senato.

Si tratta di una disposizione del testo destinata ad avere immediata applicazione ai sensi dell'articolo 41.

Sul punto si rinvia alla scheda relativa al nuovo art. 59 Cost.

## Regolamenti parlamentari

Altra disposizione – recata dal comma 8 - concerne i regolamenti parlamentari.

Viene precisato che i regolamenti parlamentari vigenti, alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, continuano ad applicarsi, “in quanto compatibili”, fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalle Camere nella loro autonomia regolamentare.

Come evidenziato in più parti del presente dossier, alla luce della profonda riforma del sistema parlamentare – finora basato su un sistema di bicameralismo

perfetto – è necessario provvedere alla revisione dei regolamenti parlamentari per l'adeguamento al nuovo quadro costituzionale.

### **Disciplina transitoria relativa al “voto a data certa”**

Contestualmente alla definizione della disciplina dell'istituto del c.d. voto a data certa, recata dall'art. 72, settimo comma, Cost. è stata apportata una modifica nella disciplina transitoria recata dall'art. 39 volta a chiarire che (comma 9) fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dal nuovo articolo 72, settimo comma, della Costituzione, il termine per la pronuncia in via definitiva della Camera – pari a 70 giorni dalla data della deliberazione della Camera sulla richiesta del Governo – non possa essere differito per meno di 10 giorni. A sua volta, in base al citato settimo comma, il differimento non può essere superiore a 15 giorni, tenuto conto dei tempi di esame da parte della Commissione, nonché della complessità del disegno di legge.

Pertanto, nelle more delle modifiche regolamentari volte ad adeguare le nuove previsioni costituzionali relative all'istituto del “voto a data certa”, viene introdotto un termine minimo per il differimento (10 giorni), restando fermo il termine massimo (15 giorni) indicato dal citato settimo comma dell'art. 72 Cost.

### **Prima applicazione della nuova modalità di elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare**

È stabilito inoltre (comma 10) che, in sede di prima applicazione del nuovo articolo 135 della Costituzione, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato.

### **Termini relativi alle leggi elettorali della Camera e del Senato e adeguamento delle Regioni**

Il comma 11 dispone che le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, possono essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni. Il ricorso deve essere presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore

della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato, dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

È altresì fissato alla data di entrata in vigore della legge costituzionale il termine a decorrere dal quale può essere approvata la nuova legge elettorale del Senato, al fine di consentirne l'approvazione anche nella legislatura in corso. Si ricorda che il comma 6 fissa il termine finale per l'approvazione della legge in sei mesi dalla nuova elezione della Camera.

Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono inoltre tenute a conformare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro 90 giorni dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale del Senato.

Tale disposizione è stata inserita tra quelle di immediata applicazione, individuate dall'art. 41, co. 1, considerato che le altre troveranno applicazione a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere.

Pertanto, nel corso dell'*iter* parlamentare:

- è stato espressamente fissato alla data di entrata in vigore della legge costituzionale il termine a decorrere dal quale può essere approvata la nuova legge elettorale del Senato;
- è stato conseguentemente previsto che il termine per il ricorso alla Corte costituzionale sulla nuova legge elettorale del Senato scade al decimo giorno dall'entrata in vigore della legge elettorale medesima;
- è stato introdotto per le Regioni un termine per adeguarsi alla nuova legge elettorale del Senato.

Con la prima modifica, in particolare, è stato previsto che “il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”. Il comma 6 stabilisce a sua volta che la nuova legge elettorale del Senato è approvata entro sei mesi dalla data della prima elezione della Camera successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Nel corso dei lavori al Senato<sup>46</sup>, al termine di un dibattito sulla portata normativa della modifica, è stato espressamente chiarito che essa è volta a fissare il termine iniziale (*dies a quo*) per l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato, che decorre dall'entrata in vigore della legge costituzionale, fermo restando il termine finale (*dies ad quem*) per tale approvazione fissato dal comma 6, ossia sei mesi dalle elezioni della Camera.

La modifica è finalizzata dunque a consentire l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato anche nella legislatura in corso. Si ricorda che tra gli elementi

---

<sup>46</sup> Si vedano le sedute dell'Assemblea del Senato del 9 e del 10 ottobre 2015.

caratterizzanti la nuova legge elettorale del Senato (non presente invece nelle previsioni di cui all'art. 39, commi 1-6) vi è quello, introdotto nel corso dell'esame al Senato, in base alla quale i senatori sono eletti in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni regionali. Va peraltro considerato che tale operatività sembra peraltro praticabile, per le prime elezioni del Senato, solo nelle Regioni che procedono al rinnovo dei propri organi contestualmente all'elezione della Camera (o eventualmente in precedenza, ma dopo l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato ed il suo recepimento da parte della legislazione elettorale regionale).

La fissazione del termine di 90 giorni per l'adeguamento delle leggi e dei regolamenti regionali è correlata, in particolare, alla disposizione da ultimo introdotta dal Senato sulle scelte degli elettori, disposizione che richiede la modifica delle leggi elettorali regionali, che, come è noto, spetta alla competenza delle singole regioni.

### **Principio di continuità della legislazione regionale**

Il comma 12 reca la disciplina transitoria relativa al nuovo assetto di competenze legislative disposto dal modificato art. 117 Cost., prevedendo 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 del nuovo assetto di competenze.

## **ARTICOLO 39, COMMII 13-14 DEL DISEGNO DI LEGGE (LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE)**

13. Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale.

14. La Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

### **La “clausola di non applicazione” e la revisione degli statuti**

In base alla disposizione transitoria dell'articolo 39, comma 13, primo periodo, le disposizioni del capo IV, recante modifiche al titolo V della parte II della Costituzione, non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome.

La clausola di esclusione delle Regioni a statuto speciale dall'applicabilità delle (principali) disposizioni di modifica del titolo V era già prevista del testo del disegno di legge originario nel Governo, che faceva però riferimento all'“adeguamento” degli statuti. Nell'ultima lettura al Senato, il termine “adeguamento” è stato sostituito dall'espressione “revisione”.

Si ricorda inoltre che la legge costituzionale di riforma del titolo V del 2001 prevede la cosiddetta ‘clausola di maggior favore’, in base alla quale sino all'“adeguamento” dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome per le parti



in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (L.Cost. n. 3/2001, art. 10).

Si rileva in primo luogo che la disposizione in esame introduce un aggravamento nel procedimento di modifica degli statuti speciali, richiedendo l'intesa con la regione interessata.

Gli statuti delle regioni ad autonomia speciale sono adottati con legge costituzionale – come dispone l'articolo 116, primo comma, Cost. – e possono essere modificati secondo la procedura di cui all'art. 138 Cost. per l'approvazione delle leggi costituzionali, con le rilevanti peculiarità introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha modificato al riguardo i cinque statuti speciali:

- le proposte di modifica dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicate dal Governo della Repubblica al Consiglio della Regione interessata, che esprime il suo parere entro due mesi (in Trentino-Alto Adige, il parere è espresso anche dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano); l'iniziativa appartiene anche al Consiglio regionale (in Sardegna l'iniziativa appartiene altresì a ventimila elettori);
- le modificazioni allo statuto approvate dalle Camere non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale (anche nell'ipotesi in cui vengano approvate a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera in seconda deliberazione).

Si viene così a delineare un nuova fonte del diritto, di rango costituzionale, rafforzata e atipica, per la quale è contemplato un procedimento particolare, che introduce, per la prima volta, un elemento di natura pattizia alla base dello statuto.

L'intesa sembra doversi innestare nel procedimento di modifica degli statuti previsto dagli statuti medesimi.

In sede attuativa, dovranno essere individuati la fase procedimentale in cui essa interviene e gli organi abilitati a raggiungerla.

Può in proposito ipotizzarsi che l'intesa sostituisca il parere del Consiglio regionale, previsto appunto nel procedimento di modifica dello statuto, e che sia dunque il Consiglio l'organo regionale preposto ad esprimere la volontà della regione.

Appare inoltre meritevole di approfondimento il rapporto tra il contenuto dell'intesa e quello della legge costituzionale di modifica dello statuto speciale: da un lato, potrebbe infatti attribuirsi all'intesa un carattere vincolante e quindi – aspetto questo del tutto peculiare – idoneo a predeterminare il contenuto della legge costituzionale, dall'altro – anche in considerazione del fatto che la disposizione costituzionale prevede che la revisione degli statuti avviene “sulla base di



intese” - potrebbe invece riconoscersi alle Camere il potere di discostarsi, entro limiti peraltro non facilmente definibili, dal contenuto dell’intesa.

Un secondo problema interpretativo che si pone riguarda la “revisione” degli statuti sotto un duplice profilo:

a) il termine a decorrere dal quale la riforma costituzionale risulterà applicabile alle Regioni ad autonomia speciale;

b) l’individuazione della “revisione” degli statuti cui si applica il procedimento su base pattizia delineato dalla disposizione in esame.

Circa il punto sub a), la sostituzione, nel corso dell’esame parlamentare, dell’espressione “adeguamento” con il termine “revisione” determina la necessità di definire i limiti dell’oggetto di tale revisione così da potersi ritenere configurata la conclusione della fase transitoria.

Il termine neutro “revisione” non permette peraltro di individuare con immediatezza il tipo di revisione cui conseguirà l’applicazione della riforma costituzionale.

Se, da un lato, appare plausibile che non sia sufficiente una qualsiasi, anche minima, revisione statutaria, dall’altro non appaiono immediatamente individuabili le caratteristiche che la revisione dovrà avere per determinare l’applicazione della riforma.

A ciò si riallaccia la problematica prospettata sub b), ossia l’individuazione delle revisioni cui applicare il nuovo procedimento caratterizzato dall’intesa con la Regione interessata.

Il nuovo procedimento sembrerebbe infatti applicabile solo alla revisione (o alle revisioni) conseguenti o comunque connesse alla riforma costituzionale e sconta dunque la già rilevata incertezza riguardo all’individuazione di tali revisioni.

Andrà chiarito in sede applicativa se, una volta proceduto alle modifiche statutarie sulla base dell’intesa, i successivi interventi sulle disposizioni statutarie modificate debbano avvenire anch’esse con il medesimo procedimento.

La ‘clausola di non applicazione’ concerne peraltro solo le disposizioni del capo IV, recante “Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione”.

Ulteriori modifiche al titolo V sono invece contenute nel Capo VI, tra le disposizioni consequenziali e di coordinamento dell’articolo 38; esse risultano dunque applicabili anche alle regioni a statuto speciale.

In sintesi, ferma restando la disciplina speciale prevista dai rispettivi statuti, non si applicano alle regioni a statuto speciale, sino alla revisione degli statuti medesimi:

- le modifiche all’articolo 114, che eliminano il riferimento alle province quali

- enti costitutivi della Repubblica;
- le modifiche all'articolo 117, che disciplinano il nuovo riparto di competenze legislative e regolamentari ed introducono la clausola di supremazia;
  - le modifiche all'articolo 118, che:
    - espungono il riferimento alle province per l'esercizio delle funzioni amministrative;
    - prevedono il principio di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di responsabilità ed efficienza degli amministratori;
    - prevedono che la legge statale possa disciplinare forme di intesa e coordinamento tra Stato e regioni anche in materia di tutela dei beni paesaggistici (oltre che di tutela dei beni culturali);
  - le modifiche all'articolo 119, che:
    - prevedono che la legge dello Stato possa disporre direttamente ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anziché dettare principi;
    - rimettono alla legge dello Stato la definizione di indicatori di riferimento e di costo e di fabbisogno;
    - espungono i riferimenti alle province;
  - le modifiche all'articolo 122, primo comma, che attribuiscono alla legge statale la determinazione degli emolumenti degli organi regionali nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di regione, nonché la definizione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza;
  - la sostituzione del parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali con il parere del Senato ai fini dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta.

Per la disciplina del 'regionalismo differenziato', recata dall'articolo 116, terzo comma, e del potere sostitutivo dello Stato, dettata dall'articolo 120, secondo comma, l'articolo 39, comma 13, detta una normativa *ad hoc* per le regioni a statuto speciali, su cui v. *infra*.

Si applicano invece alle Regioni ad autonomia speciale anche prima della revisione degli statuti:

- la modifica all'articolo 121, in base alla quale le proposte di legge dei Consigli regionali sono presentate alla Camera dei deputati;

Gli statuti speciali prevedono in proposito la presentazione dei progetti di legge ad entrambe le Camere.

Si vedano in proposito:

- l’art. 18 dello Statuto delle Regione siciliana (R.D.Lgs. n. 455/46);
- l’art. 51, primo comma, dello Statuto per la Regione Sardegna (L.Cost. n. 3/48);
- l’art. 51, primo comma, dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta (L.Cost. n. 4/48);
- l’art. 26, primo e secondo comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (L.Cost. n. 1/63).che prevede la formulazione da parte del Consiglio regionale di progetti di legge “da sottoporre al Parlamento”; i progetti di legge sono inviati dal Presidente della Regione al Governo per la presentazione “alle Camere”;
- l’art. 35, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (DPR n. 670/72), che prevede anch’esso che i progetti formulati dal Consiglio regionale sono inviati dal Presidente della Regione al Governo per la presentazione “alle Camere”.

- la modifica all’articolo 122, secondo comma, che elimina l’incompatibilità tra la carica di senatore e quella di consigliere regionale;

Si ricorda che la predetta incompatibilità è prevista da tutti gli statuti speciali.

In particolare, l’incompatibilità tra la carica di senatore e quella di consigliere (o deputato) regionale è prevista:

- dall’art. 3, settimo comma, dello Statuto delle Regione siciliana (R.D.Lgs. n. 455/46);
- dall’art. 17, secondo comma, dello Statuto per la Regione Sardegna (L.Cost. n. 3/48);
- dall’art. 17, primo comma, dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta (L.Cost. n. 4/48);
- dall’art. 15, terzo comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (L.Cost. n. 1/63):
- dall’art. 28, terzo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (DPR n. 670/72).

- la modifica all’articolo 132, secondo comma, che elimina il riferimento alle province nella disciplina del procedimento di passaggio degli enti locali da una regione ad un’altra;
- l’abrogazione dell’articolo 133, primo comma, sul mutamento delle circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove province.

Con riferimento a queste ultime due disposizioni si ricorda che gli statuti speciali recano una disciplina degli enti locali e che la relativa materia è assegnata alla competenza esclusiva delle regioni speciali.

## Il “regionalismo differenziato”

L'articolo 39, comma 13, secondo periodo, dispone l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, a decorrere dalla revisione degli statuti, con una disciplina transitoria per il periodo precedente alla suddetta revisione.

Come già rilevato, si tratta di una significativa novità rispetto all'impianto complessivo dell'articolo 116, terzo comma, e, più in generale, rispetto ai principi che regolano la specialità, in quanto le forme di particolare autonomia delle regioni speciali e delle province autonome potranno essere riconosciute non solo dai rispettivi statuti, approvati con legge costituzionale (art. 116, primo comma), ma anche, sia pure limitatamente a determinate materie, da una legge ordinaria (bicamerale), previa intesa tra lo Stato e la regione interessata (art. 116, terzo comma).

In tal modo, “l'articolo 116, terzo comma, che nel vigente testo costituzionale segna la strada per un possibile avvicinamento delle Regioni a statuto ordinario alle Regioni a statuto speciale, potrà invece costituire la base per un ulteriore ampliamento delle competenze delle autonomie speciali, che oltretutto hanno una maggiore consuetudine con la procedura pattizia delineata dalla disposizione costituzionale.”<sup>47</sup>

Circa la disciplina applicabile è previsto un doppio binario.

Fino alla revisione degli statuti – a decorrere dalla quale la riforma costituzionale si applicherà alle Regioni speciali (cfr. art. 39, comma 13, primo periodo) – si applica l'articolo 116, terzo comma, nel testo vigente prima della riforma costituzionale, limitatamente alle seguenti materie:

- *organizzazione della giustizia di pace,*
- *norme generali sull'istruzione,*
- *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

Questa interpretazione dell'articolo 39, comma 13, secondo periodo, si ricava infatti da una lettura sistematica della norma e suffragata anche da quanto che emerge dai lavori parlamentari. L'espressione “nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale” deve infatti intendersi riferita non all'“articolo 117, terzo comma”, come farebbe presumere la contiguità nella formulazione, ma all'“articolo 116, terzo comma”.

<sup>47</sup> Cfr. il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 4 novembre 2015 (Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 103).

Come poc'anzi evidenziato, le differenze del vigente art. 116, terzo comma, Cost., rispetto al testo modificato dalla riforma costituzionale sono le seguenti:

- la legge che disciplina le ulteriori forme di autonomia è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la previa intesa con la regione interessata.

Viene dunque di fatto previsto, limitatamente a questa disciplina transitoria, un procedimento legislativo ulteriore rispetto a quelli disciplinati dal testo riformato della Costituzione: bicamerale a maggioranza assoluta;

- la legge deve essere necessariamente di iniziativa regionale;
- non è espressamente previsto che la Regione debba essere in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Si segnala altresì che la disposizione dell'articolo 39, comma 13, risulta applicabile fin dall'entrata in vigore della legge costituzionale (cfr. il commento all'art. 41).

A seguito della revisione degli statuti, è invece prevista l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome delle disposizioni sul cd. 'regionalismo differenziato' contenute nell'art. 116, terzo comma, Cost. nel testo modificato dalla riforma costituzionale.

Alle regioni speciali si applicherà dunque la stessa disciplina prevista per le regioni ordinarie.

### **Il riparto di competenze legislative e la “clausola di supremazia”**

In virtù della “clausola di non applicazione”, alle regioni a statuto speciale non si applica dunque il nuovo riparto di competenze legislative sancito dall'articolo 117.

Questo vale peraltro non solo nei casi in cui dal nuovo assetto di competenze discenda una riduzione degli ambiti di intervento di pertinenza regionale, ma anche nell'ipotesi (da verificare in fase di attuazione) in cui da tale assetto derivi un ampliamento dei predetti ambiti di intervento.

Si viene così a creare una netta separazione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario nell'applicazione del titolo V, in quanto, di fatto, alle regioni a statuto speciale continuerà ad applicarsi il testo attualmente vigente, con il correttivo della “clausola di maggior favore” prevista dalla riforma del 2001 (L. Cost. n. 3/2001, art. 10).

Una medesima disposizione andrà dunque valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale. Particolarmente significativo appare a questo riguardo il profilo relativo al “coordinamento della finanza

pubblica”, che risulterà di competenza esclusiva statale con riferimento alle Regioni a statuto ordinario e di competenza concorrente per le Regioni a statuto speciale.

Le regioni a statuto speciale sono dunque escluse dall'applicazione della “clausola di supremazia”, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale.

Si ricorda peraltro che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna).

## **Il potere sostitutivo dello Stato**

Con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, di cui all'articolo 120, secondo comma, fino alla revisione degli statuti non sono applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, in quanto contenute nel capo IV del disegno di legge, le modifiche che prevedono il parere del Senato ai fini dell'esercizio di tale potere sostitutivo e che attribuiscono alla legge dello Stato la determinazione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle funzioni in caso di accertamento del grave dissesto finanziario dell'ente.

Risulta invece applicabile, anche in assenza di revisione degli statuti, la disposizione di coordinamento (art. 38, comma 9), contenuta nel capo VI, che all'articolo 120, secondo comma, sostituisce il riferimento all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle “Province” con le “Province autonome di Trento e Bolzano”.

Tale modifica, da un lato, è in linea con l'espunzione del riferimento alle Province in tutto il testo costituzionale, dall'altro, mantiene la possibilità che il potere sostitutivo sia esercitato nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome, possibilità peraltro già riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 del 2004 e n. 383 del 2005).

In particolare, secondo la sentenza n. 236 del 2004, la disposizione dell'articolo 120, secondo comma, “è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza [...] un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione

del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principi dell’art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate.”

La disposizione transitoria dell’art. 39, comma 13 prevede peraltro che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale e sino alla revisione degli statuti speciali, resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall’articolo 120 della Costituzione.

Tale disposizione sembra confermare quanto già previsto dalla giurisprudenza costituzionale nella citata sentenza n. 236 del 2004, in base alla quale per le nuove competenze riconosciute in seguito alla riforma del titolo V del 2001 trova applicazione la disciplina del potere sostitutivo di cui all’articolo 120, secondo comma, Cost., mentre per le competenze già previste dagli statuti trova applicazione il potere sostitutivo come disciplinato dagli statuti medesimi (anche se non può escludersi una diversa interpretazione in base alla quale fino alla revisione degli statuti gli unici poteri sostitutivi applicabili alle Regioni speciali sarebbero quelli previsti dagli statuti medesimi).

### **Funzioni provinciali della Valle d’Aosta**

Il comma 14 prevede che la Regione autonoma Valle d’Aosta esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Giova al riguardo ricordare che le funzioni esercitate dalla regione Valle d’Aosta sono stabilite dallo Statuto (legge costituzionale n. 4 del 1948) e dalle relative norme di attuazione e che il comma 13 esclude in ogni caso le regioni a statuto speciale dall’applicazione diretta delle norme che modificano il Titolo V della Costituzione.



**ARTICOLO 40 DEL DISEGNO DI LEGGE**  
**(DISPOSIZIONI FINALI)**

*Art. 40*  
*(Disposizioni finali)*

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso

quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

2. Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

3. Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi.

4. Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello



Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

5. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, 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 presente legge costituzionale. 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.

6. I senatori della Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento. In sede di prima applicazione ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

## Soppressione del CNEL

Il comma 1 reca alcune disposizioni finali e transitorie, concernenti i profili amministrativi della soppressione del CNEL, stabilita dal precedente articolo 28.

In particolare, è disposto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al suo patrimonio (anziché - a seguito di una modifica dell'Assemblea della Camera - per la liquidazione del patrimonio) e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi, come specificato nel corso dell'esame al Senato, presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

## Gruppi politici dei consigli regionali

Il comma 2 dell'articolo 40, riguarda i gruppi politici presenti nei consigli regionali.

La norma introduce un divieto di corrispondere ai suddetti gruppi consiliari "rimborsi o analoghi trasferimenti monetari" con oneri a carico della finanza pubblica, vale a dire a carico delle regioni medesime (come è attualmente) o a carico di qualsiasi altro ente pubblico.

Si ricorda in proposito che:

- tale divieto è di immediata attuazione in base al successivo articolo 41, il quale ne dispone l'entrata in vigore il giorno seguente a quello della pubblicazione (successiva alla promulgazione) della legge nella *Gazzetta Ufficiale*;
- è oggetto di modifica altresì l'articolo 122, primo comma, della Costituzione che rimette alla legge statale la fissazione degli emolumenti relativi agli organi elettivi regionali, nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione (si rinvia in proposito alla relativa scheda);
- la disposizione sul divieto di corresponsione di trasferimenti monetari ai gruppi consiliari regionali risulta applicabile, a differenza di quella sul limite agli emolumenti dei consiglieri regionali, anche alle regioni a statuto speciale. Essendo infatti collocata nell'ambito del capo V del disegno di legge non rientra nella clausola di inapplicabilità alle regioni a statuto speciale fino alla revisione dei rispettivi statuti, sulla base di intese, di cui all'articolo 39, comma 13, che riguarda solo il capo IV.

## Amministrazioni parlamentari

Il comma 3 affida alle Camere - alla luce della profonda riforma del Parlamento operata dal disegno di legge - l'obiettivo di un'integrazione funzionale delle Amministrazioni parlamentari, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, attraverso: servizi comuni; impiego coordinato di risorse umane e strumentali; ogni altra forma di collaborazione.

Il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, che viene a tal fine istituito, è formato dal personale di ruolo delle due Camere, mentre nello statuto unico del personale dipendente, di cui si prevede l'adozione, sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite altresì le procedure per le successive modificazioni, da approvare conformemente ai principi di autonomia, imparzialità ed accesso esclusivo e diretto con apposito concorso.

La norma affida altresì alle Camere la definizione - di comune accordo - della disciplina dei contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti.

Per ‘formazioni organizzate dei membri del Parlamento’ si intendono, in particolare, i gruppi parlamentari, disciplinati dagli artt. 14-15-ter del Regolamento della Camera e dagli articoli 14-16-*bis* del Regolamento del Senato. Si ricorda, in proposito, come il disegno di legge in esame limiti alla Camera dei deputati gli unici due riferimenti previsti nel testo costituzionale ai gruppi parlamentari (art. 72, quarto comma, sulla composizione delle commissioni in sede legislativa e art. 82, secondo comma, sulla composizione delle commissioni di inchiesta), lasciando in tal modo all’attuazione della riforma ed al definirsi del ruolo e dell’articolazione del nuovo Senato la previsione o meno di gruppi parlamentari in tale ramo del Parlamento.

La disposizione in esame prevede dunque la possibilità di introdurre una disciplina per i contratti di lavoro dei dipendenti delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento dettata di comune accordo dalle Camere (in forme dunque diverse dalla legge ordinaria).

Viene infine inserita una norma di continuità dei rapporti giuridici, attivi e passivi, anche nei confronti dei terzi.

### **Enti di area vasta**

Il comma 4, primo periodo, disciplina il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli enti “di area vasta”. In particolare, i profili ordinamentali generali sono ascritti alla competenza esclusiva statale mentre le “ulteriori disposizioni” vengono affidate alla competenza regionale.

### **Mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane**

L’articolo 40, comma 4, secondo periodo, disciplina il procedimento per il “mutamento delle circoscrizioni” – vale a dire per le modifiche territoriali – delle città metropolitane.

Esso prevede che il mutamento delle circoscrizioni è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la regione.

Riguardo al procedimento legislativo applicabile per l’approvazione della ivi richiamata “legge della Repubblica”, si ricorda che l’art. 70, primo comma, comprende tra le leggi ad approvazione bicamerale quelle che determinato, tra l’altro, l’ordinamento delle città metropolitane (che potrebbe essere ritenuto quindi ap-

plicabile tenendo conto che il territorio costituisce elemento costitutivo della città metropolitana). Diversamente, potrà essere applicato il procedimento monocamerale “partecipato” previsto per gli altri disegni di legge. Si ricorda, in ogni modo, che in base alla clausola finale dell’art. 70, sesto comma, Cost. i Presidenti delle Camere decidono d’intesa tra loro le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

La disciplina introdotta si collega alla soppressione dell’articolo 133, primo comma, Cost., relativo all’istituzione di nuove province e al mutamento delle circoscrizioni delle province, soppressione disposta dall’art. 38, comma 13, in conseguenza dell’espunzione dal testo costituzionale di qualsiasi riferimento alle province.

Con l’introduzione delle città metropolitane, è stata infatti oggetto di discussione l’applicabilità a questi enti territoriali della disciplina dell’art. 133, primo comma, Cost. per le modifiche territoriali. Tale applicabilità appare peraltro derivare, nel vigente quadro costituzionale, dal fatto che ogni modifica del territorio della città metropolitana implica necessariamente una modifica territoriale della provincia o delle province limitrofe.

Il procedimento previsto dal vigente art. 133, primo comma, è identico a quello introdotto dalla disposizione in esame per le città metropolitane (legge, iniziativa dei comuni, parere della regione).

Si ricorda in proposito la legge n. 56 del 2014, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province (cd. legge Delrio), richiama per le modifiche territoriali delle città metropolitane l’art. 133, primo comma, Cost., prevedendo altresì un ruolo rinforzato della regione: è infatti richiesta, in caso di parere negativo della regione, un’intesa tra regione e comuni interessati (il mancato raggiungimento dell’intesa è peraltro superabile da una delibera del Consiglio dei ministri).

In particolare, l’art. 1, comma 6, della legge n. 56/2014 prevede che il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l’iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l’adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell’ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un’intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell’intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell’interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all’approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione.

Ne deriva che il procedimento delineato dalla disposizione in esame, a differenza di quello del vigente art. 133, primo comma, si applica al mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane, ma non all’istituzione delle città metro-

politane, per la quale risulta invece sufficiente una legge ordinaria (senza iniziativa dei comuni e parere della regione).

Si ricorda che le disposizioni di cui ai suesposti commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 40, in base al successivo articolo 41 (v. *infra*), sono di immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale nella *Gazzetta Ufficiale*.

### **Senatori di nomina presidenziale**

Il comma 5 dell'art. 40 prevede che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'art. 59 Cost. (che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica) i senatori di nomina presidenziale di cui al secondo comma dell'art. 59 Cost., come modificato, “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 in esame.

L'articolo 40, comma 5, prevede dunque che il numero di cinque costituisca la soglia numerica complessiva per i senatori di nomina presidenziale, inclusi quelli già in carica.

Al medesimo art. 40, comma 5, viene precisato che lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita (quindi gli ex Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita in carica) restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Tale riferimento dovrebbe riguardare dunque anche l'indennità parlamentare che, in base al nuovo art. 67 Cost., come modificato dal provvedimento in esame, è prevista solo per i componenti della Camera dei deputati.

### **Elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano**

Il comma 6 disciplina l'elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano, prevedendo che essi sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento e che, in sede di prima applicazione, ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Si rinvia in proposito al commento all'articolo 39, comma 1, sulle modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione .

## ARTICOLO 41 DEL DISEGNO DI LEGGE (ENTRATA IN VIGORE)

### Art. 41 (Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo quelle previste dagli articoli 28, 35, 39, commi 3, 7 e 11, e 40, commi 1, 2, 3 e 4, che sono di immediata applicazione.

L'articolo 41, modificato durante l'esame al Senato, reca le disposizioni relative all'entrata in vigore e all'applicabilità delle disposizioni della legge costituzionale.

Si prevede che la legge entri in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

Si ricorda che in base all'art. 138 della Costituzione 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.

Le disposizioni della legge costituzionale trovano peraltro applicazione "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere", fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate.

Il riferimento deve intendersi quindi al primo giorno della nuova legislatura, da individuarsi, nel nuovo sistema bicamerale non più paritario, nel giorno della prima riunione della Camera dei deputati.

Solo alcune disposizioni sono suscettibili di immediata applicazione in base alle previsioni dell'articolo 41:

- l'articolo 28, che modifica l'articolo 99 Cost., relativo alla soppressione del CNEL;
- l'articolo 35, che modifica l'articolo 122 Cost. sui limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e sulla determinazione dei principi fonda-

- mentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza nelle Regioni;
- l'articolo 39, comma 3, che dispone di non procedere alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato a seguito dello scioglimento delle Camere nella legislatura attualmente in corso;
  - l'articolo 39, comma 7, relativo alla permanenza in carica degli attuali senatori a vita;
  - l'articolo 39, comma 11, che consente l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato nella legislatura in corso nonché la sottoposizione al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale;
  - l'articolo 40, che reca le disposizioni finali concernenti: il regime transitorio del CNEL (comma 1); il divieto di corresponsione di contributi ai gruppi nei Consigli regionali (comma 2); la riorganizzazione delle amministrazioni parlamentari (comma 3); il riparto di competenza legislativa sugli enti di area vasta ed il procedimento di modifica delle circoscrizioni delle Città metropolitane (comma 4).

Si ricorda inoltre che l'articolo 39, comma 13, secondo periodo, prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma (c.d. regionalismo differenziato), ad esclusione di determinate materie, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione (si rinvia al riguardo alla scheda relativa all'art. 116 Cost.).

Per completezza, giova infine ricordare che la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV) - non si applica alle regioni a statuto speciale né alle province autonome, finché non si abbia la revisione dei rispettivi statuti.





## Appendice



## **LE INIZIATIVE DI RIFORMA COSTITUZIONALE NELLA XVII LEGISLATURA**

### ***I gruppi di lavoro istituiti dal Presidente Napolitano***

La questione delle riforme costituzionali, che è stata una costante del dibattito politico parlamentare fin dalla metà degli anni Settanta, si è nuovamente posta fin dalle prime battute di avvio della XVII legislatura ed è stata sottolineata con forza dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nel discorso pronunciato il 22 aprile 2013, dinanzi al Parlamento in seduta comune, in occasione del giuramento per il secondo mandato e, ancora prima, con la decisione del Presidente di procedere alla costituzione di due Gruppi di lavoro sulle riforme, uno in materia economico-sociale ed uno sui temi istituzionali (30 marzo 2013).

Un mese dopo la seduta iniziale della legislatura, che si è tenuta il 15 marzo 2013, i membri dei Gruppi di lavoro hanno consegnato al Capo dello Stato le relazioni conclusive (12 aprile 2013).

Nella relazione del gruppo di lavoro in materia istituzionale si “propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione”.

### ***Le riforme costituzionali nell'agenda del governo Letta***

In linea con il Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio Letta, nell'espone le linee programmatiche del Governo in Parlamento, ha delineato alcuni obiettivi fondamentali per le riforme costituzionali (29 aprile 2013).

Il 22 maggio 2013 il Ministro per le riforme costituzionali è stato audito a Montecitorio dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato esponendo le linee programmatiche in materia di riforme. Tra gli aspetti oggetto della futura riforma evidenziati dal Ministro vi sono la forma di governo, il superamento del bicameralismo paritario e simmetrico, la riduzione del numero dei parlamentari in coerenza con gli standards europei. Per quanto riguarda il metodo delle riforme, il Ministro ha auspicato il raggiungimento di un ampio consenso in Parlamento

su questo punto, anche prospettando la possibilità di attivare procedura pubblica di ampia consultazione e la sottoposizione della legge (o delle leggi) di revisione costituzionale, ad uno o più *referendum* confermativi popolari a prescindere dalla maggioranza ottenuta in sede parlamentare.

Lo stesso 20 maggio il Presidente della Repubblica Napolitano aveva ricevuto il Ministro per le riforme costituzionali, Quagliariello, con i Presidenti delle Commissioni Affari Costituzionali dei due rami del Parlamento, Finocchiaro e Sisto. L'incontro – come riferisce un comunicato del Quirinale - ha consentito di verificare la comune volontà di avviare senza indugio e di portare avanti in Parlamento un processo di puntuali modifiche costituzionali relative ad aspetti dell'ordinamento della Repubblica che richiedono di essere adeguati ad esigenze da tempo individuate di un più lineare ed efficace funzionamento dei poteri dello Stato.

### *L'attività parlamentare conoscitiva e di indirizzo relativamente alle riforme istituzionali*

Parallelamente, il 29 maggio 2013 l'Assemblea della Camera e quella del Senato hanno approvato alcune mozioni concernenti l'avvio del percorso delle riforme costituzionali presentate dai Gruppi di maggioranza e da altri Gruppi.

Si tratta della mozione n. 1-56, presentata dai capigruppo della maggioranza della Camera on. Speranza, Brunetta, Dellai, e dal Presidente del Gruppo misto on. Pisicchio (441 voti favorevoli e 138 voti contrari) e la mozione n. 1-47 a firma dei sen. Zanda, Schifani, Susta, Ferrara Mario, Zeller, Finocchiaro, Bruno, Martini, Esposito Giuseppe, votata al Senato (224 voti favorevoli e 61 contrari).

Le due mozioni, dal contenuto identico, hanno impegnato il Governo a presentare alle Camere, entro giugno 2013, un disegno di legge costituzionale che istituisca una procedura straordinaria per l'approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost., articolata come segue:

- istituzione di un Comitato bicamerale, composto da venti senatori e venti deputati, nominati dai rispettivi Presidenti, su designazione dei gruppi parlamentari, tra i componenti delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle predette Commissioni; la composizione del Comitato deve garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari e deve rispecchiare la proporzione tra i gruppi, tenendo conto non solo della loro rappresentanza parlamentare, ma anche dei voti conseguiti alle elezioni politiche;
- conferimento al Comitato dei poteri referenti per l'esame dei progetti di leg-

ge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali;

- successivo esame da parte delle Assemblee di Camera e Senato, secondo intese raggiunte fra i due Presidenti, dei progetti di legge approvati dal Comitato bicamerale;
- conclusione dell'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma entro 18 mesi dall'avvio, fermo restando il diritto di ciascun senatore e deputato, anche se non componente del Comitato o componente del Governo, di presentare emendamenti;
- garanzia della facoltà di sottoporre, a prescindere dalla maggioranza con la quale le riforme saranno approvate, il disegno di legge (o i disegni di legge) di revisione costituzionale, ad uno o più *referendum* confermativi popolari.

Per quanto riguarda il contenuto delle riforme, le due mozioni richiamano le questioni irrisolte da ultimo ricordate dal Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico, ossia, la forma di Stato, la forma di Governo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale – secondo le mozioni – dovrà essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale.

### *La relazione della Commissione per le riforme costituzionali*

Le mozioni approvate dalle Camere il 29 maggio 2013 hanno preso atto dell'intendimento del Governo Letta di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica.

La Commissione, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto 11 giugno 2013, denominata Commissione per le riforme costituzionali, ha concluso i lavori con una relazione finale trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013.

Il 15 ottobre il Ministro per le riforme costituzionali ha svolto alla Camera e al Senato un'informativa sulla relazione della Commissione.

I temi della relazione sono di seguito sintetizzati.

## Parlamento

La Commissione si è espressa all'unanimità per il superamento del bicameralismo paritario, ma anche l'ipotesi del monocameralismo, con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti Locali, ha raccolto manifestazioni di interesse.

L'ipotesi bicamerale attribuisce al Senato, da eleggere indirettamente secondo l'opinione prevalente, la rappresentanza degli enti territoriali (regioni e comuni) e alla Camera il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico; però entrambe le Camere votano le leggi nelle forme previste dalla Costituzione, controllano l'azione del governo e valutano le politiche pubbliche, con una prevalenza della Camera nell'esercizio della funzione legislativa e del Senato nell'esercizio delle funzioni di controllo, in particolare per la valutazione delle politiche pubbliche. Quest'ultimo assorbirebbe a livello normativo le competenze dell'attuale sistema delle Conferenze e sarebbe soppressa la Commissione per le questioni regionali.

Per la riduzione del numero dei deputati si considera la proposta del Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica di un deputato ogni 125.000 abitanti, per un totale di 480 deputati senza escludere criteri più restrittivi. Per i senatori si considera un numero non inferiore a 150 né superiore ai 200.

## Procedimento legislativo

Il procedimento legislativo è necessariamente bicamerale per alcune categorie di leggi, mentre per le altre l'esame del Senato è subordinato ad espresso richiamo da parte di quest'ultimo.

Il procedimento necessariamente bicamerale, che inizia indifferentemente presso l'una o l'altra Camera, è previsto per:

- le leggi costituzionali e di revisione costituzionale cui si applicherebbe l'attuale art. 138 Cost., salvo verificare l'introduzione di un *referendum* confermativo;
- le leggi sull'ordinamento e sulle funzioni di regioni e autonomie locali nonché i loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da indicare specificamente in Costituzione.

Il procedimento monocamerale è previsto sulle leggi organiche, che dovrebbero essere previste da riserve costituzionali di legge organica, in materie di diretta attuazione costituzionale, di competenza della sola Camera che dovrebbe approvarle a maggioranza assoluta.

Su tale soluzione la Commissione non ha registrato unanimità di consensi e la relazione lascia aperta la possibilità di prevedere per tale categoria di leggi la facoltà di richiamo da parte del Senato. In caso di tale opzione, il procedimento bicamerale riguarderebbe le leggi organiche e le leggi ordinarie, categoria individuata in via residuale, condizionatamente al richiamo del Senato, deliberato da una minoranza qualificata e da esercitare in un termine decadenziale. In quest'ultima ipotesi, la legge è approvata in via definitiva:

- dal Senato, se non modifica la legge;
- dalla Camera, se ritiene di approvarla pur respinta dal Senato;
- dalla Camera, deliberando in via definitiva sulle modifiche del Senato.
- Nel sistema delle fonti, la relazione tra le leggi organiche e le leggi bicamerali su regioni ed enti locali sarebbe regolata dal principio di separazione delle competenze; le stesse leggi organiche sarebbero sovraordinate alle leggi ordinarie.
- rivedere, nell'ambito della competenza esclusiva statale, alcune materie considerate trasversali in quanto incidono considerevolmente sulle competenze regionali;
- ridurre le materie di competenza concorrente o, secondo un altro orientamento, semplificare il riparto della competenza legislativa, superando quella concorrente. Entrambe le posizioni considerano l'opportunità di una clausola di salvaguardia statale;
- rendere più flessibile la distribuzione delle competenze prevedendo la possibilità di conferimento o di delega, con legge bicamerale, dell'esercizio di competenze

Il Presidente della Repubblica - eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta nella terza - nomina il Presidente del Consiglio e questi propone al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri. Lo stesso Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata con la maggioranza assoluta e una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Presidente del Consiglio pone la questione di fiducia su un provvedimento e non la ottiene.

In ogni caso la relazione avverte dell'esigenza di porre rimedio alle disfunzioni della vita dei partiti con interventi di legge ordinaria nelle materie di contorno alla legislazione elettorale e con interventi sui regolamenti parlamentari.

### *Il Comitato parlamentare per le riforme previsto dal ddl esaminato all'inizio della legislatura*

In attuazione degli indirizzi parlamentari espressi con le mozioni del 29 maggio 2013, il Governo Letta ha trasmesso un disegno di legge costituzionale al Senato,

che ne ha avviato l'esame l'11 giugno 2013 (A.S. 813). Al disegno di legge del Governo è stata abbinata una proposta di legge di iniziativa parlamentare volta ad istituire una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (A.S. 343). Il 13 giugno l'Assemblea del Senato ha approvato la richiesta di dichiarazione d'urgenza del Governo sull'esame del disegno di legge che, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, comporta la riduzione di tutti i termini alla metà.

L'11 luglio il disegno di legge è stato approvato, con modifiche, dal Senato e trasmesso alla Camera che ne ha avviato l'esame il 17 luglio e lo ha concluso con il voto favorevole dell'Assemblea il 10 settembre 2013 (A.C.1359). Il 23 ottobre 2013 il Senato ha approvato il provvedimento in seconda deliberazione, con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni.

Il provvedimento è stato trasmesso alla Camera per l'ultima lettura, dove tuttavia l'*iter* non è proseguito in seguito alla crisi di governo del febbraio 2014.

Il disegno di legge prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali composto da 20 deputati e 20 senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, in base a specifici criteri. Di esso fanno parte di diritto i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato. Il Comitato, che entro 6 mesi dalla prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati, svolge una funzione istruttoria nei confronti delle Assemblee delle due Camere alle quali riferisce.

Sono necessarie due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta in seconda votazione, sul medesimo testo, con intervallo non minore di quarantacinque giorni. I lavori parlamentari si concludono entro 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento.

L'oggetto della revisione è costituito dai progetti di legge di revisione della Parte II della Costituzione, esclusi i titoli IV, dedicato alla magistratura, e VI, dedicato alle garanzie; l'attività del Comitato comprende anche la materia elettorale in via consequenziale all'attività di revisione costituzionale.

Può essere richiesto *referendum* confermativo anche in caso di approvazione, in entrambe le Camere, a maggioranza dei due terzi, dei testi di revisione. Il Comitato cessa con la pubblicazione delle riforme o per scioglimento delle Camere.

Anche i compiti e le modalità organizzative ricalcano quelli indicati dal Parlamento; in particolare, viene definita una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale in modo da assicurarne la conclusione entro 18 mesi dall'approvazione del disegno di legge.



# **Infografica**

## **Il procedimento legislativo**

## PROCEDIMENTO BICAMERALE

L'ESAME INIZIA  
ALLA CAMERA  
O AL SENATO



CAMERA E SENATO ESAMINANO IL DDL  
E LO APPROVANO NELLO STESSO TESTO



IL DDL VIENE TRASMESSO  
AL PRESIDENTE DELLA  
REPUBBLICA  
PER LA PROMULGAZIONE

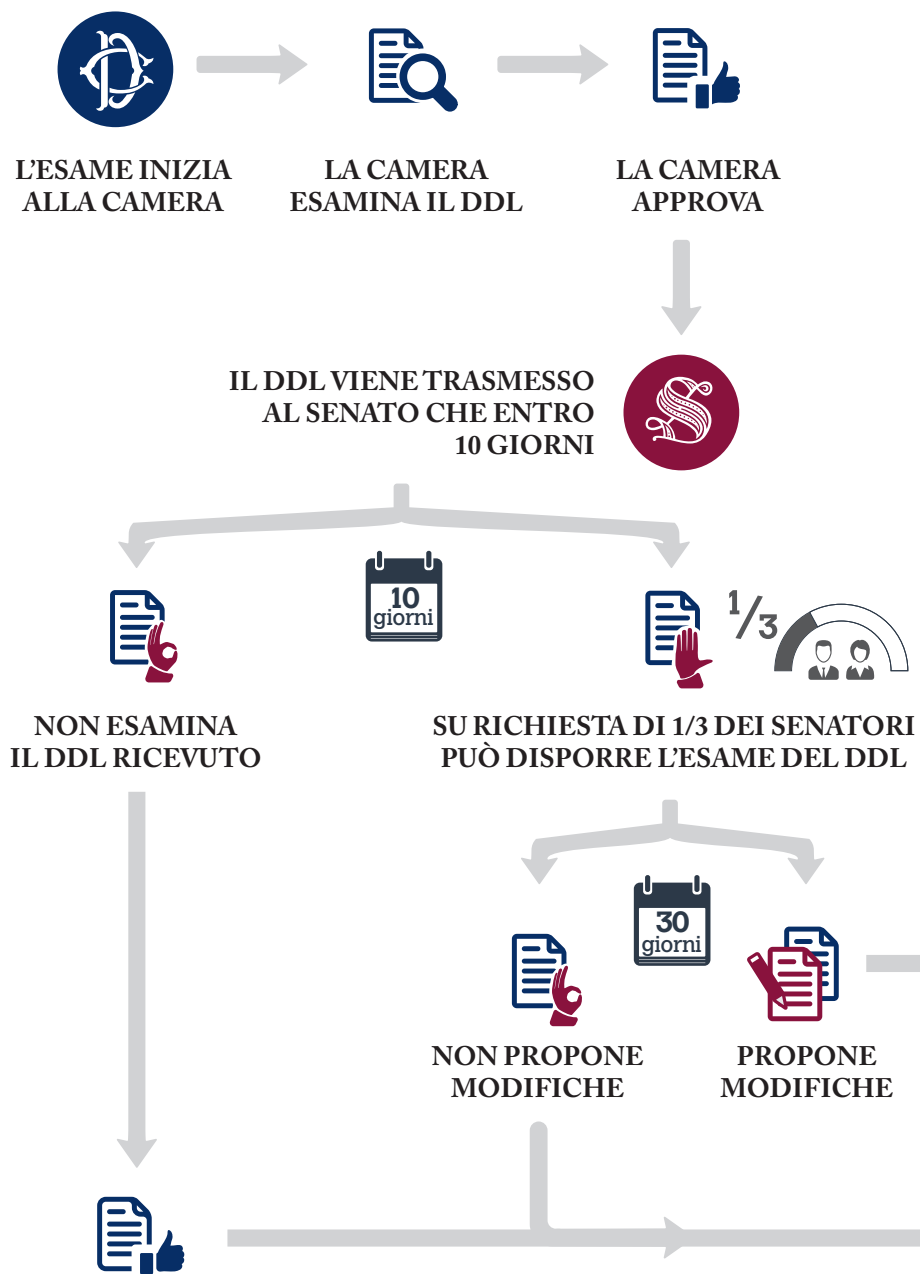
*Leggi per le quali si applica  
il procedimento bicamerale*

- Revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali
- Tutela delle minoranze linguistiche
- Referendum popolari e altre forme di consultazione
- Legge elettorale del Senato
- Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; forme associative dei Comuni
- Legge che stabilisce le norme generali per la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche UE
- Ineleggibilità ed incompatibilità dei senatori
- Ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'UE
- Ordinamento di Roma capitale
- Attribuzione alle Regioni di forme particolari di autonomia
- Legge che disciplina la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione del diritto europeo e all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE
- Legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali di altri Stati
- Principi generali per l'attribuzione del patrimonio a Comuni, Città metropolitane Regioni
- Potere sostitutivo del Governo e casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dalle funzioni in caso di grave dissesto finanziario dell'ente
- Principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli assessori e consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza; durata degli organi elettivi regionali; emolumenti degli organi regionali nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo
- Distacco dei comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra



**QUESTE LEGGI, CIASCUNA CON OGGETTO PROPRIO,  
POSSONO ESSERE ABROGATE, MODIFICATE O DEROGATE  
SOLO IN FORMA ESPRESSA E DA LEGGI BICAMERALI**

## PROCEDIMENTO MONOCAMERALE



*Leggi per le quali si applica  
il procedimento monocamerale*

- Tutte le leggi ad eccezione di quelle bicamerali



**LEGGI DI ATTUAZIONE DELLA CD. "CLAUSOLA DI SUPREMAZIA"**



L'esame del Senato è disposto entro 10 giorni dalla trasmissione.



Le proposte di modifica sono trasmesse entro 30 giorni alla Camera che le esamina.

*Il voto finale è a maggioranza assoluta se la Camera non si conforma alle modifiche proposte dal Senato a maggioranza assoluta.*

**LEGGI DI BILANCIO**



Sono sempre esaminate dal Senato che può deliberare proposte di modifica entro 15 giorni



**LE PROPOSTE SONO TRASMESSE ALLA CAMERA CHE LE ESAMINA**



**LA CAMERA SI PRONUNCIA IN VIA DEFINITIVA**



**IL DDL VIENE TRASMESSO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PER LA PROMULGAZIONE**

## PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE



### LIMITI AI DECRETI-LEGGE

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

• Sono vietati i decreti legge:  
- in materia costituzionale ed elettorale (con l'eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni)  
- recanti delegazione legislativa

- di conversione in legge di decreti  
- di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali  
- di approvazione di bilanci e consuntivi  
- che reiterano disposizioni adottate con decreti non convertiti  
- che ripristinano l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali.

• Nel corso dell'esame parlamentare non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.







## **Infografica**

### **Il nuovo articolo 117 della Costituzione**

## IL NUOVO ARTICOLO 117 COST. Le principali novità

### Nuovo riparto della competenza legislativa

L'elenco delle materie di competenza esclusiva statale è ampliato e modificato.



La competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni è superata.

Vengono espressamente individuate specifiche materie di competenza regionale, ferma restando la clausola generale residuale.

### Clausola di supremazia



È introdotta la clausola di supremazia: 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.

## Potestà regolamentare





















La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni in base alle materie di rispettiva competenza. Lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie di propria competenza.

## Regioni a statuto speciale



Il nuovo Titolo V non si applica alle regioni a statuto speciale fino alla revisione dei rispettivi statuti, previa intesa.

## COME VENGONO RIPARTITE LE MATERIE

COMPETENZA STATO		MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE PRIMA DELLA RIFORMA
 COMMERCIO CON L'ESTERO		Commercio con l'estero <
 ORDINAMENTO DELLE PROFESSIONI		Professioni <
 ORDINAMENTO SPORTIVO		Ordinamento sportivo <
 ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE		Ordinamento della comunicazione <
 PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALI DELL'ENERGIA		Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia <
 PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA		Previdenza complementare e integrativa <
 TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO		Tutela e sicurezza del lavoro <
 PROGRAMMAZIONE STRATEGICA DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA		Ricerca scientifica e tecnologica <
 DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE		Alimentazione <
 SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE		Protezione civile <
 PORTI E AEROPORTI CIVILI, DI INTERESSE NAZIONALE E INTERNAZIONALE		Porti e aeroporti civili <
 GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE DI INTERESSE NAZIONALE E RELATIVE NORME DI SICUREZZA		Grandi reti di trasporto e di navigazione <
 DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULL'ISTRUZIONE; ORDINAMENTO SCOLASTICO E ISTRUZIONE UNIVERSITARIA; DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULL'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE		Istruzione <
 DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI PER LA TUTELA DELLA SALUTE		Tutela della salute <
 DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SUL GOVERNO DEL TERRITORIO; INFRASTRUTTURE STRATEGICHE		Governo del territorio <
 TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI		Valorizzazione dei beni culturali e ambientali <
 DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULLE ATTIVITÀ CULTURALI		Promozione e organizzazione di attività culturali <
 COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO		Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario <

## DI COMPETENZA CONCORRENTE

MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE  
PRIMA DELLA RIFORMA

### COMPETENZA REGIONI



In base alla clausola generale residuale spetta alle regioni ogni materia non espressamente riservata allo Stato

› Sostegno all'innovazione per i settori produttivi

PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE; ORGANIZZAZIONE REGIONALE DEI SERVIZI ALLE IMPRESE

› Istruzione

SERVIZI SCOLASTICI, PROMOZIONE DEL DIRITTO ALLO STUDIO, ANCHE UNIVERSITARIO; ORGANIZZAZIONE IN AMBITO REGIONALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

› Tutela della salute

PROGRAMMAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SANITARI

› Governo del territorio

PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO REGIONALE E MOBILITÀ AL SUO INTERNO E DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

› Valorizzazione dei beni culturali e ambientali

DISCIPLINA, PER QUANTO DI INTERESSE REG., DELLA PROMOZIONE DEI BENI AMBIENTALI, CULTURALI E PAESAGGISTICI

› Promozione e organizzazione di attività culturali

DISCIPLINA, PER QUANTO DI INTERESSE REGIONALE, DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

› Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

REGOLAZIONE IN AMBITO REGIONALE DELLE RELAZIONI FINANZIARIE TRA ENTI TERRITORIALI AI FINI DEL RISPETTO DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

---

Elaborazione grafica e stampa  
a cura del C.R.D. della  
Camera dei deputati  
aprile 2016

---