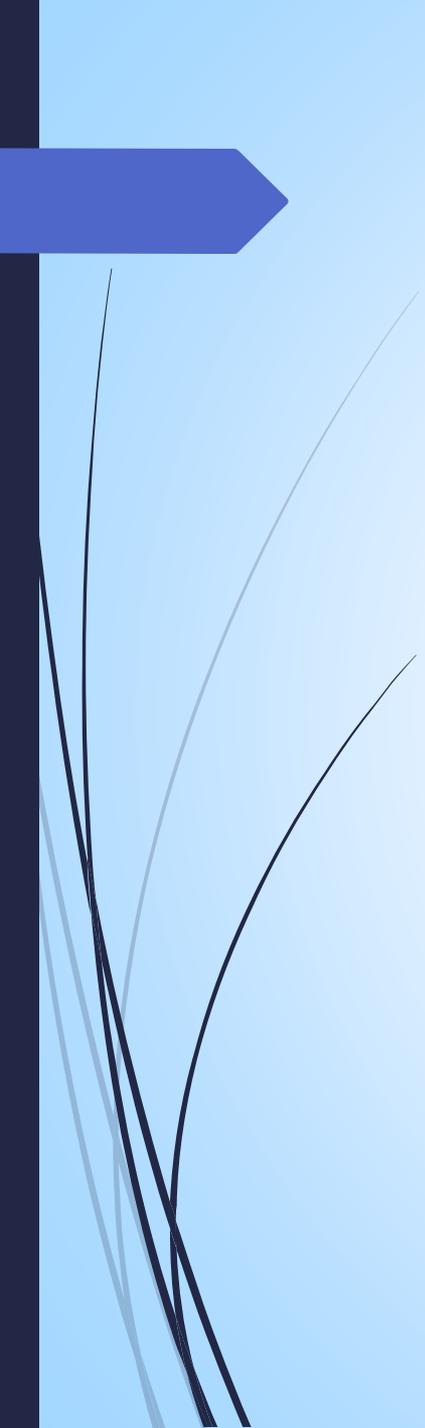


LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Superamento del bicameralismo paritario

Revisione delle competenze sull'autonomia regionale



«Tutti, parimenti, terranno a mente questo sacro principio, che, sebbene la volontà della maggioranza debba comunque prevalere, questa volontà, per essere secondo diritto, dev'essere secondo ragione; che la minoranza possiede diritti uguali, protetti da leggi uguali, e la cui violazione significherebbe dispotismo.»

(T. Jefferson, *Primo messaggio di insediamento alla Presidenza USA*, 4 marzo 1804)

SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO

- ▶ **dal bicameralismo perfetto**: uguali poteri della Camera dei deputati e del Senato, attraverso l'esercizio paritario e collettivo della funzione legislativa (art. 70) e la fiducia al governo (art. 94, c. 1, C);
- ▶ **al bicameralismo diversificato**: centralità politica della Camera dei deputati, che è titolare del rapporto di fiducia con il Governo e che esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo sul Governo attraverso l'esercizio della funzione legislativa (art. 55, c. 3, Rc); nuovo ruolo del Senato, che rappresenta le istituzioni territoriali, esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e dell'UE, concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e con le modalità stabilite dalla Costituzione. Partecipa alle decisioni per la formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'UE. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle PA e verifica l'impatto delle politiche dell'UE sui territori. Concorre a esprimere pareri sulle nomine governative nei casi di legge e verifica l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, c. 4, Rc).

Tipologie del procedimento legislativo con riguardo alle competenze delle due Camere

La riforma prevede, secondo parte della dottrina, tre tipi principali:

- bicamerale paritario;
- monocamerale – monocamerale;
- monocamerale con ruolo rinforzato del Senato (art. 117, c. 4, Rc., c.d. clausola di supremazia);

Secondo altra parte della dottrina in realtà i procedimenti sono **due: bicamerale paritario e monocamerale**, le altre procedure sono/sarebbero solo varianti dei due principali, di modo che si possono individuare ulteriori procedimenti, o varianti dei due, e sarebbero quelli previsti per: 1) legge di bilancio; 2) abbreviato per ragioni di urgenza; 3) a «data certa»; 4) legge di conversione del decreto legge; 5) esame e pronuncia della Camera dei deputati su richiesta del Senato (art. 71, c. 2, Rc); 6) proposte di legge ad iniziativa popolare; 7) legge elettorale (art. 73, c. 2, RC).

Leggi bicamerali

La riforma stabilisce i casi tassativi per i quali è necessario l'esercizio **paritario e collettivo** di entrambe le Camere del Parlamento (c.d. leggi bicamerali):

Art. 70, c. 1, Rc:

- ▶ leggi di riforma della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- ▶ leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari e le altre forme di consultazione popolare, di cui all'art. 71, Rc: proposta di legge d'iniziativa popolare, sottoscritta da almeno 150.000 elettori;
- ▶ leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- ▶ 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;
- ▶ legge che determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore.

Ulteriori leggi bicamerali:

- ▶ legge elettorale del Senato (art. 57, c. 6, Rc);
- ▶ legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati di appartenenza all'UE (art. 80, secondo periodo, Rc);
- ▶ legge sull'ordinamento di Roma capitale (art. 114, c. 3, Rc);
- ▶ legge di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, Rc);
- ▶ legge sulle procedure per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni per la formazione degli atti normativi dell'UE, per l'attuazione e per l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE nonché le modalità di esercizio del potere esecutivo in caso di inadempienza (art. 117, c. 5, Rc);
- ▶ legge sui casi e sulle forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali di altri Stati (art. 117, c. 9, Rc);
- ▶ legge sui principi generali per l'attribuzione del patrimonio ai Comuni, Città metropolitane, Regioni (art.119, c. 6, Rc);

- 
- ▶ legge sulle procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle autonomie locali e i casi di esclusione dalla titolarità delle funzioni degli organi di governo locali quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente (art. 120, c. 2, Rc);
 - ▶ legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità degli organi di governo della Regione, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e sulla durata degli organi elettivi e relativi emolumenti nel limite dell'importo stabilito per i sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (art. 122, c. 1, Rc);
 - ▶ legge sul distacco dei Comuni da una Regione e di aggregazione ad un'altra (art. 132, c. 2, C).

Queste leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate, o derogate, soltanto in forma espressa solo da leggi bicamerali (art. 70, c. 1, ult. periodo, Rc).

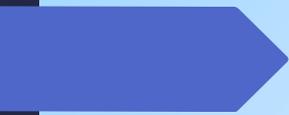
Competenza esclusiva della Camera dei deputati

Al di fuori dei casi tassativamente enunciati delle leggi bicamerali, tutte le altre leggi sono approvate solo dalla Camera dei deputati (art. 70, c. 2, Rc).

Nel procedimento di formazione della legge il Senato può intervenire nei seguenti termini e modalità:

- **entro 10 giorni** su richiesta di 1/3 dei componenti può disporre di esaminare il disegno di legge (art. 70, c. 3, Rc);
- **entro i 30 giorni successivi** il Senato può deliberare proposte di modifica sui quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva (art. 70, c. 3, Rc).

Per le leggi dello Stato che intervengono su materie non riservate alla sua competenza esclusiva (cosiddetta clausola di supremazia), quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero l'interesse nazionale (art. 117, c. 4, Rc), il Senato esamina entro 10 giorni dalla data di trasmissione. La Camera, soltanto a maggioranza assoluta, può non conformarsi alle modifiche del Senato approvate a maggioranza assoluta (art. 70, c. 4, Rc).



I disegni di legge di bilancio dello Stato sono esaminati dal Senato che **può** deliberare proposte **entro 15 giorni** dalla trasmissione (art. 70, c. 5, Rc).

Conflitti di competenza

I casi di conflitto di competenza sono decisi d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, sollevate dai componenti delle stesse secondo le norme dei rispettivi regolamenti (art. 70, c. 6, Rc).

Norme sul procedimento legislativo

Procedimento normale per l'approvazione delle leggi:

- **disegno di legge bicamerale**, secondo i rispettivi regolamenti, esaminato dalla Commissione parlamentare competente e poi dalla Camera o dal Senato che approva articolo per articolo e con votazione finale (art. 72, c. 1, Rc).;
- **disegno di legge monocamerale**, secondo il regolamento della Camera, esaminato dalla Commissione parlamentare competente, e poi dalla Camera stessa che approva articolo per articolo e con votazione finale (art. 72, c. 2, Rc).

Procedimenti disciplinati dai regolamenti delle Camere:

- abbreviato per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza (art. 72, c. 3, Rc);
- «decentrato» per i casi e le forme stabiliti dai regolamenti parlamentari per l'esame dei disegni di legge deferiti alle Commissioni (per la Camera dei deputati composta in modo proporzionale all'entità dei gruppi parlamentari) (art. 72, c. 4, Rc).

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, per quelli di delegazione legislativa, di conversione in legge dei decreti, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi (art. 72, c. 5, Rc).

Procedura a «data certa» (art. 72, c. 7, Rc).

Escluse le leggi: bicamerali, elettorali, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di amnistia e di indulto, di bilancio, 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 dell'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione e di complessità del disegno di legge.

Spetta al regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'**omogeneità** del disegno di legge.

I termini di intervento del Senato sono ridotti della metà.

Decreto legge (art. 77)

Il Governo può in casi di straordinaria necessità ed urgenza emanare decreti legge recanti misure di:

- immediata applicazione;
- contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Il potere di decretazione di urgenza **non può essere esercitato nelle materie:** costituzionale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e approvazione di bilanci e consuntivi, elettorali, con esclusione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e di svolgimento delle elezioni.

Il Governo **non** può altresì reiterare:

- disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge;

- 
- regolare rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti non convertiti;
 - ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Entro trenta giorni dalla presentazione alla Camera, il Senato esamina il disegno di legge di conversione, le sue proposte di modifica 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 (art. 77, c. 6, Rc).

In sede di esame del disegno di legge di conversione non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alla finalità del decreto (art. 77, c. 7, Rc).



Giudizio preventivo della Corte costituzionale in materie elettorali

Su richiesta di $\frac{1}{4}$ dei deputati o di $\frac{1}{3}$ dei senatori, entro dieci giorni dall'approvazione della legge in materia elettorale, la Corte costituzionale prima della promulgazione si pronuncia sulla sua legittimità costituzionale.

La Corte si pronuncia entro trenta giorni e fino a questo momento il termine per la promulgazione resta sospeso.

In caso di illegittimità la legge non può essere promulgata.

Composizione ed elezione del Senato (art. 57, Rc)

Il numero dei senatori passa da 315 senatori eletti dal corpo elettorale, oltre che dai cinque senatori a vita di nomina presidenziale, a 100, di cui 74 eletti tra i **consiglieri regionali** e 21 tra i **sindaci** nonché da cinque **senatori** nominati dal Presidente della Repubblica. Totale 100.

I consigli regionali e provinciali di Trento e Bolzano eleggono con **metodo proporzionale** i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno tra i sindaci dei rispettivi territori.

La **durata** del mandato dei senatori elettivi coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti.

I senatori nominati dal Presidente della Repubblica durano in carica **sette anni** e non possono essere rinomati (nel numero di cinque vanno anche conteggiati gli attuali senatori a vita, art. 40, c. 5, legge cost.).

Nessuna Regione e Provincia autonoma di Trento e Bolzano può avere meno di due senatori.

I diritti delle minoranze e lo statuto delle minoranze. Il dovere di partecipazione dei parlamentari

- ▶ Il nuovo testo del secondo comma dell'art. 64 (Rc) rinvia alla competenza dei regolamenti parlamentari la disciplina dei diritti delle minoranze parlamentari. Ciò fa dedurre che anche il Senato delle Autonomie si organizzerà secondo la logica politica della maggioranza – minoranza rispetto al Governo, quando invece la sua funzione e composizione dovrebbe privilegiare essenzialmente la tutela degli interessi delle autonomie territoriali.
- ▶ Al solo regolamento della Camera è affidato il compito di disciplinare lo statuto delle opposizioni (art. 56, c. 2, Rc), al fine di garantire un effettivo spazio di agibilità politica e di controllo sull'azione della maggioranza dei gruppi di minoranza, esigenza particolarmente avvertita a fronte di una legge elettorale maggioritaria che assegna alla sola lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi.
- ▶ Nell'ultima parte del nuovo comma 4 dell'art. 64 Rc è prescritto che i membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. Una sottolineatura che sembra essere più un richiamo ad un dovere deontologico che ad un obbligo giuridico.

La riforma del regionalismo

Nel testo riformato dell'art. 117 sia lo Stato sia le Regioni a statuto ordinario hanno rispettiva competenza esclusiva per una serie di materie tassativamente elencate, per lo Stato nel comma 2, per le Regioni nel comma 3.

Scompare la competenza concorrente Stato – Regioni.

Stato e Regioni hanno la potestà regolamentare secondo le rispettive competenze legislative. Lo Stato ha facoltà di delegare alle Regioni il potere regolamentare nelle materie di sua competenza esclusiva (art. 117, c. 5, Rc).

Il comma 6 stabilisce per il legislatore regionale l'obbligo di rimuovere ogni ostacolo che impedisca la parità di genere nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

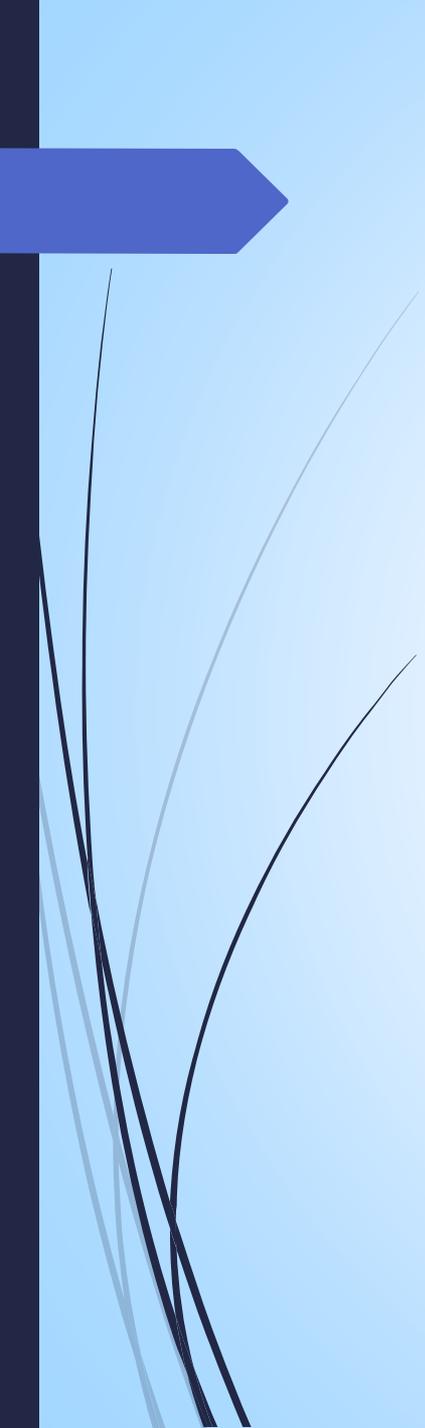
In materia di competenze Stato – Regioni le modifiche costituzionali non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province di Trento e Bolzano sino alla revisione dei rispettivi statuti (art. 39, c. 13, legge costituzionale di riforma).



Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite nelle materie elencate ai sensi dell'art. 116 Rc, purché la regione richiedente sia in condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Dalle province alle aree vaste (art. 40. c.4. legge cost.)

- ▶ le province sono sostituite da organismi di area vasta;
- ▶ la legge dello Stato ne definirà i profili ordinamentali;
- ▶ la legge regionale provvederà alla determinazione delle competenze;
- ▶ su entrambi i profili è presumibile che la legislazione seguirà lo schema della legge 56/2014 con l'elezione di secondo grado degli organi di governo e con le funzioni fondamentali da questa individuate per le province e dalla vigente normativa regionale (in Lombardia la lr 32/2015);
- ▶ il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge statale, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.



«Tutte le costituzioni che mirano all'interesse comune sono rette e conformi alla vera giustizia; quelle invece che mirano all'interesse particolare di chi governa sono viziate e costituiscono tutte le degenerazioni delle forme di governo rette; perché sono forme di dispotismo, mentre la *polis* è una comunità di uomini liberi»

(Aristotele, *Politica*, 3, 6, 1279 a 18 – 21)