

MARCHE

Newsletter informa on line

documentazione delle autonomie locali

n°460 del 31 maggio 2016 – anno V

RIFORMA COSTITUZIONALE

IN SINTESI

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016 è stato pubblicato il testo della legge costituzionale (C. [2613-D](#)) approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti.

Il provvedimento di riforma dispone, in particolare, il superamento dell'attuale sistema di bicameralismo paritario, riformando il Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali; contestualmente, sono oggetto di revisione la disciplina del procedimento legislativo e le previsioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione sulle competenze dello Stato e delle Regioni. Viene altresì disposta la soppressione del CNEL.

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.

Il testo di legge di riforma costituzionale è stato approvato - in prima deliberazione - dal Senato nella [seduta del 13 ottobre 2015](#) e dalla Camera nella [seduta dell'11 gennaio 2016](#) e - in seconda deliberazione - dal Senato nella [seduta del 20 gennaio 2016](#) e dalla Camera nella [seduta del 12 aprile 2016](#).

La riforma costituzionale è finalizzata al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di 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.

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.

In seconda deliberazione il Senato ha approvato il disegno di legge di riforma costituzionale con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione; la Camera dei deputati lo ha approvato con 361 voti favorevoli e 7 voti contrari (quindi, entrambe le Camere, hanno approvato il testo, in seconda deliberazione, **a maggioranza assoluta dei componenti**).

Il testo approvato, oltre al superamento dell'attuale sistema bicamerale, prevede, tra l'altro:

- la revisione del procedimento legislativo, inclusa l'introduzione del c.d. "voto a data certa";
- l'introduzione dello statuto delle opposizioni;
- la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato;
- alcune modifiche alla disciplina dei referendum;
- tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, per la presentazione delle quali viene elevato il numero di firme necessarie;
- la costituzionalizzazione dei limiti sostanziali alla decretazione d'urgenza;
- modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale da parte del Parlamento;
- la soppressione della previsione costituzionale delle province;
- la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
- la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Il nuovo bicameralismo differenziato

Nell'architettura costituzionale delineata dal provvedimento alla **Camera dei deputati**- che "**rappresenta la Nazione**" e di cui è immutata la composizione - spetta la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Diversamente, il **Senato della Repubblica**: allo stesso è attribuita la funzione **dirappresentanza degli enti territoriali** nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; il 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; il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge; il concorso 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. Ad esso compete altresì l'espressione di un 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).

Muta la **modalità di elezione del Senato**, del quale faranno parte (a seguito di modifiche approvate dall'Aula) **95 senatori** rappresentativi delle istituzioni territoriali e **5 senatori** di nomina presidenziale (cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica). I 95 senatori sono 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. Il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento, poiché la durata dei senatori eletti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti. Viene dunque sostituita l'elezione a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado ad opera delle assemblee elettive regionali, da svolgere in **conformità alle scelte espresse dagli elettori** per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi.

Diversa è la **partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa**, finora svolta su base paritaria. Infatti, quanto al procedimento legislativo, restano immutate le competenze dei due rami del Parlamento solo per alcune determinate categorie di leggi, espressamente indicate dalla Costituzione – che saranno quindi ad approvazione bicamerale. Tutte le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, con un procedimento legislativo monocamerale. Al Senato – che "concorre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa" - è affidata la formulazione di proposte di modifiche, che saranno poi esaminate dalla Camera, la quale potrà discostarsene a maggioranza semplice; la maggioranza assoluta nel voto finale è richiesta solo ove la Camera intenda discostarsi dalle proposte di modificazione del Senato riguardanti le leggi che danno attuazione alla clausola di supremazia.

Il Senato può altresì richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. Inoltre, i senatori mantengono inalterato il loro potere di iniziativa legislativa, fermo restando che, ad eccezione dei disegni di legge ad approvazione bicamerale, per tutti gli altri l'esame inizia alla Camera.

Alla **Camera** è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra, a maggioranza assoluta, e ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con deliberazione assunta 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 sia necessaria la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea, e a partire dal settimo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Al contempo, viene modificata la previsione costituzionale che attribuisce al Parlamento in seduta comune **l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale** di nomina presidenziale stabilendo che i cinque giudici costituzionali nominati dal Parlamento vengano nominati, separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.

Voto a data certa e decretazione d'urgenza

Al fine di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, la riforma riconosce all'esecutivo il potere di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposta alla pronuncia in via definitiva della stessa entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni (c.d. **istituto del voto a data certa**).

Altre disposizioni concernono la **decretazione d'urgenza** ed il relativo procedimento di conversione. In particolare, la riforma introduce in Costituzione alcuni limiti, previsti dalla normativa ordinaria, disponendo che il decreto-legge non può:

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

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

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

Riforma del titolo V della Costituzione e soppressione delle province

Il disegno di legge reca, inoltre, la riforma del titolo V della Costituzione.

In primo luogo, sono **soppresse** le previsioni costituzionali relative alle **province**, quale ente costitutivo della Repubblica.

Viene profondamente rivisto il riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni, oggetto dell'articolo 117 Cost. E', in particolare, **soppressa la competenza concorrente con una redistribuzione delle materie tra competenza legislativa statale e competenza regionale**. Tra le materie attribuite alla competenza statale si richiamano, in particolare: la tutela e la promozione della concorrenza; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro pubblico; le disposizioni generali per la tutela della salute; la sicurezza alimentare; la tutela e sicurezza del lavoro, nonché le politiche attive del lavoro; l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica.

Inoltre, è introdotta la c.d. "**clausola di supremazia**", in base alla quale la legge statale - su proposta del Governo - può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero al tutela dell'interesse nazionale.

Viene al contempo modificato l'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. **regionalismo differenziato**. In particolare, è ridefinito l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie facendo riferimento ai seguenti ambiti di competenza legislativa statale; è introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; l'iniziativa della regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale; l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere", senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Le modifiche introdotte non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, salvo specifiche disposizioni disposte con riferimento all'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato.

Fonte : Camera dei Deputati

Certi di fare cosa utile porgiamo cordiali saluti

Roberto Piccinini