

Il disegno di legge governativo²⁴ approvato in prima lettura dal Senato, l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015, è finalizzato principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il testo è attualmente all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di tre mesi tra le deliberazioni.

In sintesi si evidenzia come segue il contenuto della riforma:

Composizione del Senato. Il Senato è configurato come organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome (74 tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, e 21 fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile.

Status di senatore. I membri del Senato rappresentano le istituzioni territoriali e i membri della Camera dei deputati rappresentano la Nazione. Al pari dei deputati, i senatori hanno il potere d'iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Essi godranno della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle stesse garanzie e del relativo regime di autorizzazione, previsti dal vigente articolo 68 della Costituzione. Inoltre, ai membri del Senato non spetterà alcuna indennità per l'esercizio del mandato.

Funzioni del Senato. Data la natura e la composizione, il nuovo Senato non è parte della relazione fiduciaria con il Governo, nella quale interviene in via esclusiva la Camera dei deputati. Tuttavia, alcune funzioni attribuite al Senato, anche in concorso con la Camera dei deputati, comportano una relazione istituzionale con l'Esecutivo: ciò vale per le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché per l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Inoltre, il Senato può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati (nuovo art. 70, comma settimo della Cost.) e può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (nuovo art. 71, comma secondo della Cost.).

Spetta al Senato anche il potere di inchiesta, che il novellato art. 82 della Costituzione circoscrive alla materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il bicameralismo perfetto, che connota attualmente l'esercizio della funzione legislativa, è superato da un nuovo modello di partecipazione della Camera rappresentativa delle Istituzioni territoriali al procedimento legislativo. L'esame dei progetti di legge è avviato dalla Camera dei deputati, che, dopo la prima lettura, trasmette al Senato il testo risultante dall'esame svolto. A questo punto, il nuovo modello di procedimento evidenzia l'autonomia del Senato nella scelta di procedere all'esame dei progetti di legge: infatti, l'esame da parte del medesimo Senato è eventuale, in quanto esso ne può deliberare lo svolgimento, entro un termine di dieci giorni, a richiesta di un terzo dei componenti. Una volta effettuata tale deliberazione, l'esame può concludersi con l'approvazione di proposte di modifiche, che la

²⁴ 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione' (Atto Senato n. 1429)

Camera dei deputati potrà valutare se accogliere o meno in sede di approvazione definitiva. Solo per le leggi che disciplinano materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione, presentate dal Governo quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), le proposte di modifica eventualmente approvate dal Senato possono avere un effetto rinforzato nel procedimento legislativo: infatti, se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Il bicameralismo perfetto resta in un ambito del tutto tipizzato dal nuovo art. 70 della Costituzione. Infatti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcune leggi espressamente indicate, quali le leggi di revisione costituzionale e quelle costituzionali, nonché alcune leggi aventi un contenuto proprio, del tutto tipico, per le quali l'intervento del Senato trova uno specifico fondamento nella sua natura e nella sua composizione.

Procedimento legislativo. Tra le novelle introdotte nel procedimento legislativo va segnalato l'istituto del '*voto a data certa*' che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del Governo. Infatti, l'Esecutivo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione entro 70 giorni; sono escluse da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate (artt. 79 e 81, comma sesto, Cost.).

Ai fini del procedimento per la conversione dei decreti-legge, il Senato dispone l'esame dei relativi disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione (art. 77, comma sesto, Cost.). In tema di decretazione d'urgenza, occorre aggiungere che la riforma costituzionale stabilisce limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, la cui portata si estende anche alla legge di conversione del decreto, traducendosi quindi in limite non solo per il Governo, ma anche per l'attività emendativa parlamentare.

Garanzie costituzionali. A questo tema appartengono diversi interventi contenuti nella riforma, quali l'introduzione della facoltà per le minoranze parlamentari (almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo di quelli del Senato) di ricorrere alla Corte costituzionale per lo scrutinio '*preventivo*' sulle leggi elettorali (nuovo secondo comma dell'art. 134 della Cost.). Nelle disposizioni transitorie è stabilita la possibilità di sottoporre al giudizio preventivo della Corte costituzionale anche le leggi che disciplinano l'elezione dei deputati e dei senatori promulgate nel corso della legislatura di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale.

Va poi ricordata la modifica introdotta in materia di elezione del Capo dello Stato: è il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, senza l'integrazione della composizione con delegati regionali, ma i *quorum* per l'elezione sono così modificati: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per la deliberazione dello stato di guerra, che spetterà alla sola Camera dei deputati, è richiesta la maggioranza assoluta.

Titolo V della Costituzione. La riforma costituzionale riconfigura la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, esito della riforma introdotta nel 2001, anche registrando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dei conflitti interpretativi che hanno contrapposto lo Stato da un lato e le Regioni dall'altro. La nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica, di alcune politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla

considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. Parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa 'concorrente' attualmente ripartita tra Stato e Regioni, mentre resta ferma la 'clausola di residualità' che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa. Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (c.d. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

È introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni *standard*, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Istituti di democrazia diretta. Le firme necessarie per la richiesta di *referendum* restano 500mila, con il *quorum* di partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto. Nel caso in cui le firme raccolte dai promotori per la proposta di referendum siano almeno 800mila il *quorum* di partecipazione si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce nell'ordinamento l'istituto del referendum propositivo e d'indirizzo, la cui disciplina è rinviata ad una legge. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di 50mila firme, necessarie per la presentazione è elevato a 150mila, ma si prevede al tempo stesso una garanzia per la conclusione del loro esame parlamentare.

Soppressione di enti. Si prevede la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle Province come enti di cui si compone la Repubblica.

Fase transitoria. La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima composizione del Senato successiva alla riforma nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.