

LA RIFORMA DELLA II PARTE DELLA COSTITUZIONE (a.S. 2554-D)

SCHEDE DI LETTURA

Di Pier Luigi PETRILLO*

Indice:

| | |
|--|-------|
| La forma di governo | p. 1 |
| Senato federale e procedimenti legislativi | p. 4 |
| La devolution e il nuovo Titolo V | p. 8 |
| Il sistema delle garanzie | p. 12 |
| Il Presidente della Repubblica | p. 14 |

Nota:

L'analisi è svolta sulla base del testo licenziato dalle Camere e sottoposto a referendum oppositivo ex art. 138 Cost. e considera sia le posizioni delle due coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra che della dottrina.

Il testo è stato approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, dalla Camera, con modificazioni, il 15 ottobre 2004, e nuovamente dal Senato il 23 marzo 2005; in seconda lettura dalla Camera il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16 novembre 2005 (a.S. 2544-D). In corsivo sono riportati alcuni commenti alle misure di maggior rilievo.

Il presente dossier è ad esclusivo uso interno alla Fondazione. Ne è vietata la riproduzione.

*Pier Luigi Petrillo è dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena. Collaboratore di ricerca del Centro studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli, docente di Diritto dei gruppi di pressione presso il Master in Lobbying and Public Affairs della Lumsa di Roma, vincitore per meriti di borse di studio della British Academy, dell'Accademia dei Lincei, della Royal Academy, della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Regione Toscana, si è specializzato in diritto parlamentare presso le Università di Roma "La Sapienza" (Master, con eccellenza, in Istituzioni politiche comparate), Firenze (Seminario Tosi), Siena (Dottorato di ricerca), ed è stato *visiting scholar* presso l'Università di Edimburgo (Scozia), l'Università di Taskent (Uzbekistan), la Columbia University (New York). È autore di diverse pubblicazioni tra cui, da ultimo, con T. Groppi, il volume "Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?", Giuffrè 2005

La forma di governo

IL CONTENUTO

La riforma introduce il cd. "*premierato*", un sistema di governo basato sull'elezione diretta del Primo Ministro, sostenuto da una solida maggioranza a lui collegata, e sul potere del Primo Ministro di nominare e revocare i singoli Ministri (senza l'intermediazione del Presidente della Repubblica) e di proporre lo scioglimento della Camera dei deputati. Per l'attuazione del programma di governo (ed in virtù della legittimazione diretta ottenuta con l'investitura popolare), si riconoscono al Primo Ministro poteri "speciali" nei lavori parlamentari: così la richiesta di voto bloccato che impone al Parlamento di votare un disegno di legge nel testo formulato dal governo, senza possibilità di emendarlo.

LE POSIZIONI

Per il governo ed una parte della dottrina (Barbera, Fusaro, Ceccanti, Pitruzzella, Frosini, Merlini) il "*premierato*" rappresenta la formalizzazione di quanto già è accaduto e accade nel sistema politico italiano, dopo la riforma della legge elettorale in senso prevalentemente maggioritario.

Per l'opposizione (Bassanini, Elia, Manzella) ed altra parte della dottrina (Sartori, Carlassare, Volpi, Pace, Ferrara) se tale riforma venisse approvata vi sarebbe "un uomo solo al comando" poiché tutti i poteri sono riconosciuti al solo Primo Ministro, nella totale assenza di garanzie, contrappesi, e bilanciamenti istituzionali (in tal senso si parla di "*premierato assoluto*").

Punto di maggiore scontro è il potere di scioglimento della Camera. Nell'ultima versione del provvedimento, dopo le modifiche introdotte dalla Camera, alla richiesta di scioglimento da parte del Primo Ministro, la sua stessa maggioranza può opporsi approvando una mozione *ad hoc* ovvero la sfiducia costruttiva.

ASPETTI PRINCIPALI

- Elezione del Primo Ministro e "fiducia"

La **candidatura** alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da **favorire la formazione di una maggioranza**, collegata al candidato alla carica di Primo ministro.

Sulla base dei risultati elettorali, il PdR procede alla **nomina del Primo Ministro**. Spetta a quest'ultimo **nominare e revocare i ministri**, **determinare** la politica generale del governo, garantendo l'indirizzo politico e dirigendo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Entro 10 giorni dalla nomina il (solo) **Primo Ministro** **illustra il programma di legislatura** e la composizione del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. La Camera dei deputati si esprime con un **voto sul programma**.

Ci si chiede: che succede se la Camera non approva il programma? Si intende come una votazione di sfiducia? Oppure il Governo può comunque ritenersi legittimamente costituito? Può porre la questione di fiducia sul programma? Perché, inoltre, il voto è solo sul programma sebbene il PM presenti anche la composizione del governo?

- Scioglimento della Camera

Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati (art. 88 Cost.) in quattro casi:

- 1) su **richiesta del Primo ministro** che ne assume la esclusiva responsabilità;
- 2) in caso di **morte** del Primo Ministro o di **impedimento** permanente accertato secondo modalità fissate dalla legge;
- 3) in caso di **dimissioni** del Primo Ministro;
In questi tre casi il Presidente della Repubblica non decreta lo scioglimento qualora alla Camera, entro venti giorni, venga presentata e approvata una **mozione**, sottoscritta (e successivamente votata) dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro.
- 4) in caso di approvazione della **mozione di sfiducia**.
In questo quarto caso, non si dà luogo a scioglimento qualora la maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera (ex art. 28 che sostituisce l'art. 94 4° c. Cost.), **presenta una mozione di sfiducia costruttiva** che obbliga alle dimissioni il Primo ministro in carica.
Se la mozione di sfiducia è respinta con i voti determinanti dell'opposizione il PM è obbligato alle dimissioni e non si fa luogo a scioglimento solo se la stessa maggioranza parlamentare presenti una nuova mozione per continuare nell'attuazione del programma indicando il nome di un nuovo Primo ministro.

*Per alcuni tali norme, riconoscendo al Primo ministro il potere di chiedere lo scioglimento della Camera, introducono una forma di "premierato assoluto" (così **Elia** e **Carlassarre**¹). Per altri il Premier non ha alcun potere di minaccia nei confronti della Camera: se infatti ne richiede lo scioglimento, contro la volontà della sua maggioranza, può essere sostituito dalla stessa (così **Barbera**² secondo il quale tale disciplina assegna ai partiti più piccoli –"la minoranza della maggioranza"- un enorme potere di ricatto con l'effetto di avere un premier debole ed ingessato). In effetti, rispetto al testo presentato dal governo nell'ottobre 2003, lo scioglimento è stato notevolmente modificato, introducendo, su indicazione del centro sinistra, formule assimilabili alla "sfiducia costruttiva" prevista in Germania. Leggendo tale disposizione in combinato con altre norme, si vede come potrebbe crearsi un blocco contrapposto al premier costituito dal PdR e dal Senato (sul punto si rinvia al paragrafo sul procedimento legislativo).*

• Il Governo in Parlamento

Definita una **doppia corsia preferenziale rafforzata da voto bloccato** per i ddl governativi.

In primo luogo il PM può porre la **questione di fiducia** su tutti i ddl (con il solo limite dei ddl cost. e di revisione cost.) e chiedere che la Camera si esprima "con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del governo". In caso di voto contrario, il PM si dimette (art. 94 c.2).

In secondo luogo il Governo può chiedere che siano iscritti all'odg di entrambe le Camere e votati entro tempi certi i ddl presentati o fatti propri dal Governo stesso. Decorso il termine fissato per la messa in votazione di tali ddl, il Governo può chiedere che la (sola) Camera dei deputati deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal governo (art. 72 c.4).

¹ Audizione della Commissione Affari costituzionali del Senato del 18 novembre e del 9 dicembre 2004.

² Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato del 2 dicembre 2004.

La previsione del voto bloccato rende del tutto inutile la discussione parlamentare non potendo l'Assemblea modificare il testo ma solo accettare o rifiutare quanto "proposto" dall'esecutivo. Ciò appare grave soprattutto perché non è definito un limite nel numero dei ddl governativi così esaminati con l'effetto che il governo può chiedere la trattazione urgente per tutti i ddl, anche quelli non inclusi nel programma di governo. Il modello a cui la norma si ispira è il "discorso della Corona" britannico con una importante differenza: il governo può chiedere la corsia preferenziale per i soli ddl tassativamente elencati nel "discorso" e solo per quelli, non potendone aggiungere altri nel corso della sessione dei lavori. Viene inoltre da chiedersi: in un ordinamento maggioritario il Governo ha effettivamente bisogno di tali disposizioni costituzionali di "tutela" sull'ordine dei lavori del Parlamento? Non basta la presenza della maggioranza di cui è espressione?

I pareri delle commissioni parlamentari di merito sugli **schemi dei decreti legislativi** divengono sempre obbligatori (oggi sono facoltativi) ma comunque non vincolanti.

Senato federale e procedimenti legislativi

IL CONTENUTO

Il disegno di legge costituzionale riforma il tradizionale bicameralismo perfetto, caratterizzante il sistema italiano. Il Senato, infatti, non sarà più Camera politica, legata al rapporto fiduciario con il governo, ma organo rappresentativo delle realtà territoriali (in primo luogo delle Regioni) sia attraverso l'elezione contestuale dei senatori e dei consigli regionali, sia attraverso la partecipazione ai lavori del Senato, ma senza diritto di voto, di un rappresentante di ogni Regione e di ogni Consiglio delle autonomie locali (per questo si parla di "Senato federale"). Notevolmente modificato è il procedimento legislativo, diviso in tre: procedimenti legislativi a prevalenza della Camera, a prevalenza del Senato (ma con la clausola di ritorno alla Camera su richiesta del Primo Ministro), e bicamerale.

LE POSIZIONI

Per il governo si attua una riforma attesa da tempo, volta, da un lato, a dare rappresentanza nazionale alle autonomie territoriali (come in ogni sistema federale), e, dall'altro, a rendere più efficiente il procedimento legislativo, così da attuare velocemente il programma di governo.

Per l'opposizione, le Regioni, i Comuni, le Province e la dottrina (praticamente unanime: Bin, Frosini, Zanon, Barbera, Ceccanti, Lippolis, Luciani, Olivetti, Cassese, Pitruzzella) il Senato così delineato è "federale" solo di nome, poiché non basta la contestualità dell'elezione dei senatori e dei consiglieri regionali a rendere effettiva la rappresentanza, a livello nazionale, delle autonomie locali. Si evidenzia, inoltre, la complessità dei procedimenti legislativi ed il rischio di aumentare la conflittualità tra le istituzioni.

ASPETTI PRINCIPALI

- **Composizione, durata, quorum**

Ogni deputato e senatore rappresenta oltre alla Nazione (*come previsto dalla Cost. vigente*) anche la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato.

SENATO

Il Senato federale si compone di 252 membri eletti in ciascuna Regione **contestualmente** alle elezioni dei rispettivi consigli regionali (*tale disposizione entrerà in vigore a partire dalla XVI legislatura e quindi, presumibilmente, dall'anno 2016*). A questi si aggiungono, senza diritto di voto, circa 42 rappresentanti delle autonomie regionali e locali (*v. dopo*).

Nel caso in cui sono prorogati i Consigli regionali, sono prorogati anche i senatori in carica.

Spetta alla legge dello Stato disciplinare le modalità di elezione dei senatori, garantendone la rappresentanza territoriale.

I "*senatori a vita*" passano alla Camera divenendo deputati a vita.

Non vi sono più seggi del Senato federale assegnati alla circoscrizione estero.

Per **essere eletti al Senato** è necessario aver compiuto 25 anni di età (*nella Cost. vigente 40 anni*) e:

- aver ricoperto o ricoprire cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione,
- oppure essere stati eletti senatori o deputati nella Regione
- oppure risiedere nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

Questo punto è stato contestato, nell'Aula del Senato, dall'opposizione (che alla Camera aveva presentato l'emendamento sull'abbassamento dell'età) in quanto si rischia di affidare la presidenza della Repubblica pro-tempore ad un Presidente del Senato potenzialmente di 25 anni (Bassanini).

Un rappresentante per ogni Regione (22) ed un rappresentante per Regione eletto dal Consiglio delle autonomie locali (tra sindaci, presidenti di provincia o città metropolitana; in totale 20) possono partecipare ai lavori del Senato, senza diritto di voto e secondo modalità stabilite dal regolamento.

La partecipazione dei rappresentanti delle autonomie ai lavori del Senato rimane marginale ed episodica, comunque non in grado di influenzare le decisioni dell'Assemblea (lo stesso parere sui ddl a prevalenza Senato non è né obbligatorio né vincolante).

Difatti i Presidenti delle Regioni ne hanno chiesto l'eliminazione nel corso dell'audizione in Comm. Affari costituzionali al Senato in data 25 novembre 2004.

Ogni Consiglio o Assemblea regionale può esprimere un parere sui disegni di legge a procedura prevalente Senato. Il Regolamento del Senato ne disciplina termini e modalità di espressione (art. 64 5°c.).

Il Presidente del Senato è eletto a **maggioranza dei 2/3** dei componenti, ma dopo il terzo scrutinio è sufficiente la **maggioranza assoluta**. Il regolamento disciplina il rinnovo periodico dell'ufficio di Presidenza.

Le deliberazioni del Senato non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti e senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

CAMERA

La Camera dei deputati si compone di 518 deputati di cui 500 eletti sul territorio nazionale e 18 dagli italiani residenti all'estero. A questi si aggiungo i deputati a vita (nel limite di tre) e gli ex Presidenti della Repubblica.

Sono eleggibili tutti coloro che hanno compiuto 21 anni di età (*è 25 nella Cost. vigente*).

Il Presidente della Camera è eletto a **maggioranza dei 2/3** dei componenti, ma dopo il terzo scrutinio è sufficiente la **maggioranza assoluta**.

- **Iniziativa legislativa e procedimenti**

Si limita l'iniziativa legislativa dei parlamentari all'ambito delle competenze delle rispettive Camere di appartenenza.

Spetta ai regolamenti stabilire modalità e termini di esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare.

Sono previsti tre distinti procedimenti legislativi a seconda del contenuto del disegno di legge presentato:

1) a prevalenza Camera; 2) a prevalenza Senato; 3) paritario.

1) A prevalenza Camera

La Camera esamina i ddl concernenti le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, c. 2°)³, i ddl di ratifica dei trattati internazionali di cui all'art. 80 Cost⁴, i disegni di legge di bilancio ed il rendiconto consuntivo.

³ Ad eccezione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e della legislazione elettorale e relativa ad organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e all'ordinamento della Capitale, rimessi alla legislazione paritaria.

⁴ Trattati internazionali di natura politica e quelli che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

In questo caso, dopo l'approvazione del ddl da parte della Camera, il Senato può proporre entro 30 giorni (ovvero 15 se trattati di conversione di decreto legge) modifiche, su cui decide in via definitiva la Camera.

2) A prevalenza Senato

Il Senato esamina i ddl concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente (art. 117, c. 2°)⁵.

In questo caso, dopo l'approvazione del ddl da parte del Senato, la Camera può proporre entro 30 giorni (ovvero 15 se trattati di conversione di decreto legge) modifiche, su cui decide in via definitiva il Senato.

Però, il **Governo** ove ritenga che proprie modifiche proposte e non approvate dal Senato siano **essenziali**

- 1) per l'attuazione del programma approvato dalla Camera (in sede di "fiducia" implicita),
- 2) o per la tutela dell'unità giuridica o economica ovvero per le stesse motivazioni che legittimano il potere sostitutivo statale (ex art. 120 c.2⁶),

può chiedere al **Presidente della Repubblica** (che ne verifica i presupposti) di autorizzare il Primo Ministro ad esporre le proprie ragioni al Senato che decide entro 30 giorni. Se tali modifiche non sono accolte, il ddl è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta.

*In questa norma appare evidente la confusione tra i poteri dello Stato: il Presidente della Repubblica è, infatti, chiamato a verificare non solo la sussistenza di condizioni tipicamente politiche (e cioè che una certa modifica ad un certo ddl sia parte del programma di governo e ne rappresenti essenziale attuazione) ma anche la sussistenza della necessità di garantire la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del Paese ovvero di situazioni di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica (condizioni affidate ex art. 120 al giudizio del governo nel caso di esercizio del potere sostitutivo verso le Regioni). In tal modo (autorizzando/non autorizzando) egli gioca un ruolo determinante per la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza che ridimensiona notevolmente la sua natura super partes. Diventa, in pratica, il garante dell'attuazione (o mancata attuazione) del programma di governo. In questo senso hanno espresso un giudizio molto critico tutti i costituzionalisti auditi dalla Commissione Affari costituzionali del Senato; in particolare **Caravita di Toritto** (24 novembre 2004) e **Lippolis** (2 dicembre 2004).*

Si deve pure notare come il programma di governo non sia un dato statico presentato, "una volta per tutte", in sede di prima approvazione, ma un elemento mutevole che risente anche delle eccezionalità contingenti.

Si potrebbe addirittura formare un'alleanza tra Senato e PdR volta a bloccare le richieste del Primo Ministro, si da neutralizzare, di fatto, tale disposizione.

3) Paritario

La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei ddl nelle seguenti materie:

- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 c. 2, lett. m);
- legislazione elettorale; organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e all'ordinamento della Capitale (art. 117 c.2, lett. p);
- federalismo fiscale (art. 119);
- definizione dell'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120 c.2);
- sistema elettorale di Camera e Senato;

⁵ Ad eccezione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e della legislazione elettorale e relativa ad organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e all'ordinamento della Capitale, rimessi alla legislazione paritaria.

⁶ Ovvero: far rispettare alle Regioni norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in caso 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.

- tutti i casi in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o della Repubblica o a leggi costituzionali o nei casi di:
 - definizione della partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed esecuzione (art. 117 c.5);
 - conferimento di ulteriori funzioni amministrative agli enti locali (art. 118 c.2);
 - esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e delle comunità montane (art. 118 c.5);
 - definizione dei principi fondamentali relativi alle leggi elettorali regionali (art. 122 c.1);
 - trasferimento di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, mutamento delle circoscrizioni e istituzioni di nuove Province nel rispetto delle procedure previste (art. 132 c.2 e art. 133 c.2);
- istituzione di una Commissione d'inchiesta (ex art. 82 c.2);
- istituzioni di Autorità amministrative indipendenti nazionali (ex art. 98bis).

Se non c'è accordo tra le Camere su un medesimo testo, i Presidenti delle due Camere "possono" convocare, d'intesa tra loro, una **Commissione**, composta da trenta deputati e da trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale (senza possibilità di emendamenti) delle due Assemblee. I Presidenti delle Camere stabiliscono i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee.

*Per le **Regioni**, la tripartizione del procedimento legislativo rende il sistema complesso e macchinoso, ed è destinato ad aumentare la conflittualità tra Stato e Regioni, generando una "inedita conflittualità tra gli stessi rami del Parlamento" (audizione Comm. Aff. Cost. Senato, 25 novembre 2004).*

Le questioni di competenza sono rimesse alla soluzione insindacabile (in alcuna sede, *quindi né il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione né la Corte Costituzionale in sede di ricorso*) dei Presidenti delle Assemblee che possono anche deferire la decisione ad un **Comitato paritetico** composto da quattro deputati e quattro senatori.

La “devolution” ed il nuovo Titolo V

IL CONTENUTO

Il provvedimento ridefinisce le “materie” riservate esclusivamente alla potestà legislativa statale e quelle concorrenti (Stato/Regioni), elencando, per la prima volta, “materie” di competenza esclusiva regionale (cd. “devolution” – art. 117, Titolo V, parte II Cost.). E’, inoltre, “costituzionalizzata” la Conferenza Stato-Regioni, ed attribuito ai Comuni ed alle Province il diritto a ricorrere alla Corte Costituzionale in determinati casi. E’ reintrodotta l’ “interesse nazionale” quale limite generale alla potestà legislativa regionale, e modificato il potere sostitutivo dello Stato.

LE POSIZIONI

Il governo considera la modifica del Titolo V della Costituzione una vera priorità. E’ questo il “cuore antico” del provvedimento. Fin dal 2001, alcune settimane dopo la formazione del governo, il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione (on. Bossi) ha presentato un disegno di legge costituzionale volto ad attribuire competenze legislative esclusive alle Regioni, riscrivendo l’art. 117 della Costituzione vigente. Nell’ottobre 2003 il disegno di legge del Ministro Bossi è stato “integrato” nel più complesso ddl presentato dal governo. Per il centro sinistra, che realizzò nel 2001 la modifica del Titolo V della Costituzione, attribuendo nuove competenze legislative alle Regioni (anche attraverso la clausola residuale), è necessario “correggere” talune imprecisioni dell’art. 117, soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale. Il testo della maggioranza, però, non corregge gli errori ma aumenta la confusione e la conflittualità tra i livelli istituzionali. Di uguale avviso buona parte della dottrina (Groppi, D’Atena, Anzon, Bin, Caravita di Toritto, Guzzetta, Gianfrancesco), le Regioni, i Comuni, le Province.

ASPETTI PRINCIPALI

L’art. 39 del ddl cost. n. 2544-B, che modifica l’art. 117 della Cost. vigente:

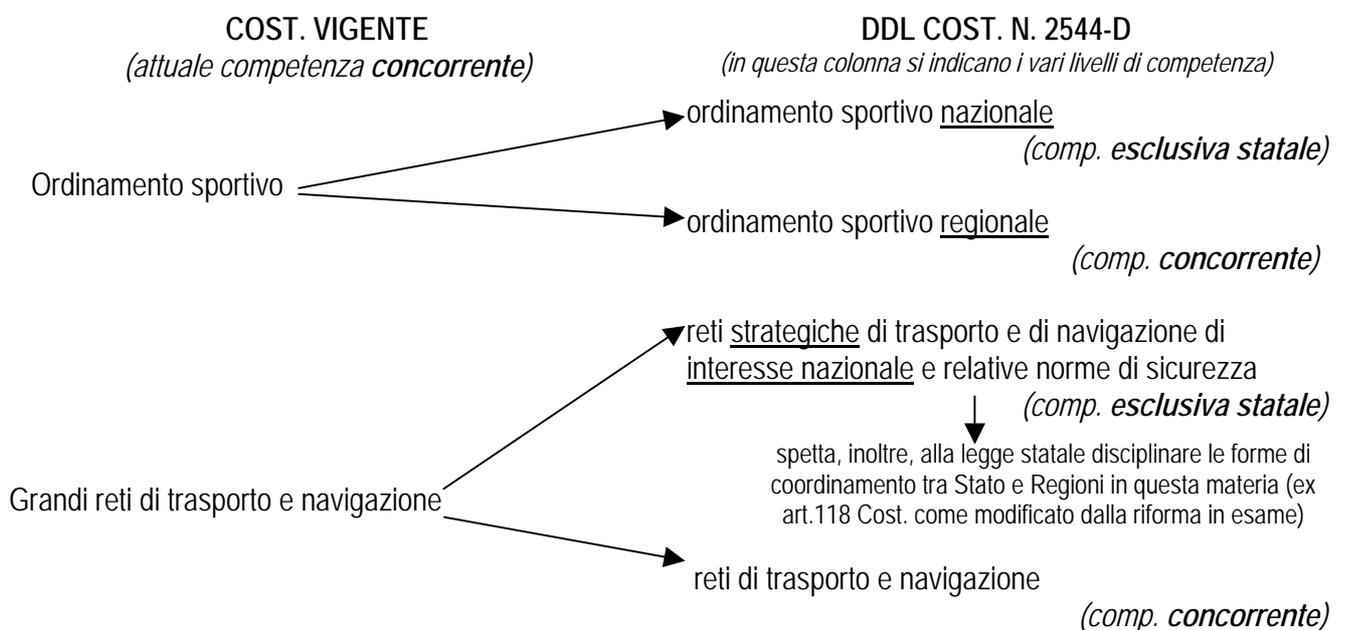
- a) **aggiunge**, alla **competenza esclusiva statale** (art. 117 2°c.), materie **nuove**, anche spostando materie attualmente previste nella competenza concorrente sulla base della dimensione “nazionale” o “strategica” dell’interesse;
- b) **introduce**, nella **competenza concorrente** (art. 117 3°c.), una sostanziale ambiguità poiché alcune materie già spostate nella competenza esclusiva statale, sono “rinominate” nella competenza concorrente con il riferimento all’ “interesse regionale” o al “carattere regionale” ovvero non “strategico”. Secondo questo schema, spetta allo Stato –che già è titolare della competenza esclusiva nelle stesse materie- dettare i principi fondamentali, ed alle Regioni le normative di dettaglio. Ad esempio la materia “ordinamento sportivo” attribuita dalla Costituzione vigente alla competenza concorrente, viene divisa tra la competenza esclusiva statale (“ordinamento sportivo nazionale”) e quella concorrente (“ordinamento sportivo regionale”). Ugualmente in materia di “ordinamento della comunicazione” e di “istituti o aziende di credito”;
- c) introduce la **competenza esclusiva regionale** (art. 117 4°c.) per alcune materie per le quali è comunque prevista la competenza esclusiva statale quanto meno in relazione alle “norme generali” (così in materia di sanità o di polizia), e, in taluni casi, la competenza concorrente (così in materia di “istruzione”).

In concreto:

a) Alla **competenza esclusiva statale** sono ora **aggiunte** le seguenti materie⁷:

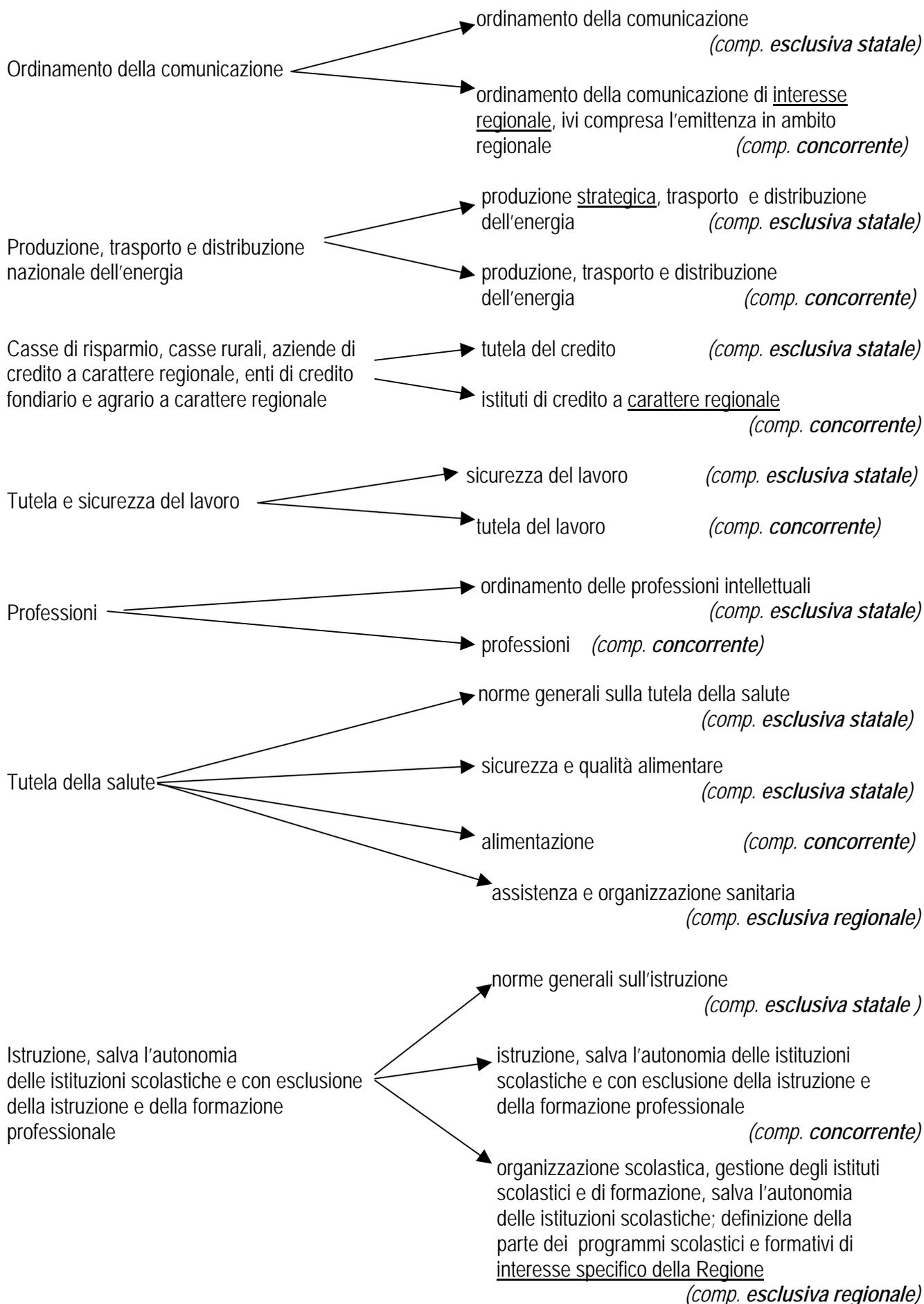
1) la promozione internazionale del "sistema economico e produttivo nazionale"; 2) la politica monetaria; 3) la tutela del credito; 4) la tutela delle organizzazioni comuni di mercato; 5) le norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentare; 6) la definizione dell'ordinamento della capitale (fatto salvo, però, il rinvio allo Statuto della Regione Lazio per la definizione dei limiti e delle modalità di esercizio delle forme particolari di autonomia – ex art. 32 ddl); 6) le reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e le relative norme di sicurezza; 7) l'ordinamento della comunicazione; 8) l'ordinamento delle professioni intellettuali; 9) l'ordinamento sportivo nazionale; 10) la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; 11) l'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale; 12) l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli montani (fatto salvo quanto previsto dagli Statuti regionali); 13) la sicurezza del lavoro.

b) La **competenza concorrente**⁸ tra Stato e Regioni è così modificata:



⁷ L'art. 117 2°c. della Costituzione vigente già riconduce alla competenza esclusiva dello Stato le seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁸ L'art. 117 3°c. della Costituzione vigente ripartisce alla competenza concorrente tra Stato e Regioni le seguenti materie: 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 civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e 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 carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.



c) La **competenza esclusiva regionale** è espressamente prevista per

- l'assistenza e l'organizzazione sanitaria;
- l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni;
- la polizia amministrativa regionale e locale;
- ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

*Di tutte queste materie, solo la "polizia amministrativa regionale e locale" sembra essere l'unica effettiva a competenza esclusiva regionale: infatti è espressamente esclusa tra le materie a competenza esclusiva statale (art. 117 2c. lett. h) e non è ricompresa tra quelle concorrenti. Di conseguenza la legge statale non potrà più definire il quadro unitario del sistema di polizia regionale e locale e del sistema sanzionatorio connesso all'esercizio dei livelli di Governo decentrati. Diventa **competenza esclusiva regionale** quella che attualmente si indica come competenza residuale in ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione statale.*

L' "**interesse nazionale**" può essere fatto valere dal **Governo** nei confronti delle Regioni dinanzi al Parlamento in seduta comune e non dinanzi ad un organo imparziale; una soluzione prevista (e nei fatti mai attuata) dalla Costituzione del '48 (artt. 117 c.1 e 127 c.4): il sindacato di merito della legislazione regionale, infatti, in teoria attribuito al Parlamento, era esercitato in concreto (insieme a quello di legittimità) dalla Corte Costituzionale. La **deliberazione** –a maggioranza assoluta- di **annullamento di una legge regionale** in contrasto con l'interesse nazionale spetta alle due Camere riunite. E' compito del **Presidente della Repubblica**, nei dieci giorni successivi alla delibera, emanare "il conseguente decreto di annullamento".

Spetta allo **Stato** (inteso sia come governo, sia come Parlamento) esercitare i **poteri sostitutivi** (art. 120 Cost.) nei confronti delle Regioni "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". Lo Stato si sostituisce non ad "organi" regionali e locali –come previsto dalla Cost. vigente- ma alle Regioni ed alle altre Autonomie locali "nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118" (vale a dire tutte le funzioni, anche legislative).

Si riconosce agli oltre **8000 Comuni, Province, Città metropolitane**, il **diritto a ricorrere direttamente alla Corte costituzionale** qualora ritengano che una legge o atto avente forza di legge statale o regionale leda proprie competenze costituzionalmente attribuite, secondo le condizioni, le forme ed i termini definiti da una legge costituzionale.

Roma è la **capitale della Repubblica** e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio.

La norma è solo in apparenza chiara: l'art. 117 c. 2, lett. p), infatti, attribuisce alla competenza esclusiva della legge dello Stato il compito di disciplinare l'ordinamento di Roma capitale. Evidente il rischio di contrapposizione tra discipline diverse (statuto regionale e legge dello Stato) di pari grado.

Il sistema delle garanzie

IL CONTENUTO

Rafforzati i poteri del Primo Ministro, il disegno di legge costituzionale riconosce minimi "diritti delle opposizioni" (che il regolamento della Camera dovrà definire), riservando ai deputati appartenenti ai gruppi di opposizione la presidenza delle commissioni parlamentari cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia.

Immutate le funzioni della Corte Costituzionale, ma non la sua composizione: dei 15 giudici, 7 sono nominati dalla Camera e dal Senato. Restano sostanzialmente immutati anche i "quorum" previsti per l'elezione dei Presidenti delle due Assemblee, del Capo dello Stato, dei giudici costituzionali, dei componenti del Csm.

LE POSIZIONI

Per l'opposizione di centro sinistra il sistema delle garanzie è fragile ed evidenzia una sproporzione tra i poteri del Primo Ministro e quelli del Parlamento.

La dottrina è sostanzialmente unanime (Carlassare, Di Giovine, Tarchi, Ceccanti, De Vergottini) nel riconoscere, con sfumature diverse, la "debolezza" delle garanzie poste a bilanciamento del Primo Ministro. In particolare si evidenzia il rischio di coinvolgere anche il Presidente della Repubblica nell'agone politico (Baldassarre) e di aumentare la conflittualità Stato-Regioni-Autonomie (Caravita di Toritto).

ASPETTI PRINCIPALI

- **Regolamenti parlamentari**

Il regolamento della **Camera** è adottato non più a maggioranza assoluta (come nella Cost. vigente) ma dai 3/5 dei componenti; rimane per quello del **Senato** l'approvazione a maggioranza assoluta

Tale norma va letta in combinato con quelle relative all'elezione dei presidenti di garanzia: il Presidente della Repubblica è eletto a maggioranza dei 2/3 per i primi tre scrutini, dei 3/5 per il quarto e a maggioranza assoluta dal quinto in poi. Così per l'elezione dei Presidenti di Assemblea è sufficiente la maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio.

- **Statuto dell'Opposizione e minoranze**

Il Regolamento della Camera deve garantire i diritti delle opposizioni, ed in particolare prevedere che le **presidenze delle commissioni d'inchiesta** e delle **commissioni** cui sono attribuite compiti ispettivi, di controllo o di garanzia siano attribuite a "deputati appartenenti a gruppi di opposizione".

Su proposta dei deputati dell'opposizione, è stato eliminato il riferimento al Capo dell'Opposizione.

Si rinvia ai regolamenti di Camera e Senato la previsione di casi in cui il **Governo deve essere comunque rappresentato dal Primo ministro** o dal ministro competente (art. 8 ddl cost.).

Il Regolamento del **Senato** deve garantire i diritti delle minoranze.

- **Corte Costituzionale**

La Corte si compone di 15 giudici di cui: 4 nominati dal PdR (nella Cost. vigente sono 5), 4 dalle supreme magistrature (nella Cost. vigente sono 5), **3 dalla Camera** e **4 dal Senato federale**.

L'aumento dei giudici di elezione parlamentare (con prevalenza di quelli di espressione del Senato "federale") delinea un nuovo equilibrio nella rappresentanza della Corte, che, per la

maggioranza, è coerente con l'assetto federale, mentre, per l'opposizione, rende la Corte maggiormente "politicizzata".

Viene meno la nomina da parte del Parlamento in seduta comune che, nel disegno di legge in esame, sarebbe competente solo per la messa in stato d'accusa del PdR e per l'annullamento delle leggi regionali.

Si riconosce (art. 128) agli **8000 Comune, Provincia, Città metropolitana** il **diritto a ricorrere** –secondo le modalità definite dalla legge costituzionale- **dinanzi alla Corte Costituzionale** qualora ritengano che una legge o atto avente forza di legge statale o regionale leda competenze proprie costituzionalmente attribuite.

Non avendo previsto alcun possibile filtro, a fronte di una definizione non chiara delle competenze costituzionali degli enti locali, è molto probabile che si riverseranno sulla Corte una mole di ricorsi pari agli oltre 8000 enti. Questa osservazione è stata svolta dalle Regioni nel corso dell'audizione in Comm. Aff. Cost. del Senato. Giudizio favorevole è stato, invece, espresso dagli enti locali.

Nei cinque anni successivi alla scadenza del mandato, il **giudice costituzionale scaduto** dal mandato **non può** ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge.

- **CSM**

Si prevede l'elezione di **1/6 dei membri** del CSM da parte della **Camera dei Deputati** e di **1/6** da parte del **Senato federale** (non integrato dai presidenti delle giunte regionali secondo quanto era previsto nel testo licenziato dal Senato).

Il **Vicepresidente del CSM** è nominato dal Presidente della Repubblica "nell'ambito dei componenti eletti dalle Camere".

- **Autorità amministrative indipendenti**

Sono costituzionalizzate le **Autorità amministrative indipendenti** nazionali "per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza" in materia di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e su materie di competenza esclusiva statale (art. 98bis). I Presidenti delle Autorità sono nominati dal Capo dello Stato, sentiti i Presidenti delle Camere.

- **Revisione costituzionale**

Sopprimendo l'ultimo comma dell'art. 138, si prevede che **sia sempre possibile** ricorrere a **referendum costituzionale**, anche ove la legge cost. sia approvata a maggioranza dei 2/3.

Il Presidente della Repubblica

IL CONTENUTO

Il Presidente della Repubblica rappresenta la Nazione, è garante della Costituzione e dell' "unità federale" della Repubblica. Il suo collegio elettorale è l'Assemblea della Repubblica: dopo il quinto scrutinio, il Presidente è eletto a maggioranza assoluta. Al PdR spetta il potere di nominare il vice presidente del Consiglio superiore della Magistratura e i presidenti delle Autorità indipendenti e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, e di autorizzare il Primo Ministro a dichiarare in Senato l'essenzialità di un disegno di legge. Limitata (se non eliminata) la discrezionalità del PdR nello scioglimento della Camera.

LE POSIZIONI

Per il governo e la maggioranza l'aver sottratto al PdR il potere di scioglimento della Camera politica, rafforza la natura di potere neutro del Capo dello Stato, garante dell'unità in un sistema nettamente federale. Per il centro sinistra, il non aver modificato il quorum elettorale rende il PdR un organo della maggioranza, difficilmente indipendente soprattutto dinanzi allo strapotere del Primo Ministro.

La dottrina critica in modo unanime l'aver attribuito al PdR il potere di dichiarare un provvedimento del governo essenziale all'attuazione del programma della maggioranza. Il rischio è quello di coinvolgere il Capo dello Stato nell'agone politico (così Baldassarre).

• Elezione

L'età minima per essere eletti PdR scende dai 50 anni previsti nella Cost. vigente a 40 anni.

Il Presidente della Repubblica è eletto dall'**Assemblea della Repubblica** composta:

- dai **252 senatori** e dai **518 deputati**;
- dai **22 Presidenti** delle Giunte regionali;
- da 2 delegati per ogni Regione (salvo 1 per la Valle d'Aosta e 1 per ciascuna Provincia autonoma) per un totale di **41 delegati regionali** eletti dal Consiglio regionale in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze;
- da 1 ulteriore delegato regionale in ragione di 1 delegato per ogni milione di abitanti nella Regione (eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze), per cui, ad oggi (censimento 2001), vi sarebbero:
 - 4 delegati per il Piemonte;
 - 9 delegati per la Lombardia;
 - 4 delegati per il Veneto;
 - 1 delegato per il Friuli Venezia-Giulia;
 - 1 delegato per la Liguria;
 - 3 delegati per l'Emilia Romagna (potrebbero essere 4: il dato ufficiale è 3.983.346);
 - 3 delegati per la Toscana;
 - 1 delegato per le Marche;
 - 5 delegati per il Lazio;
 - 1 delegato per l'Abruzzo;
 - 5 delegati per la Campania;
 - 4 delegati per la Puglia;
 - 2 delegati per la Calabria;
 - 4 delegati per la Sicilia (potrebbero essere 5: il dato ufficiale è 4.968.991);
 - 1 delegato per la Sardegna;per un totale di **48 ulteriori delegati** regionali.

L'Assemblea della Repubblica risulterebbe, quindi, composta da **881 membri** di cui **770 parlamentari** e **111 delegati regionali**.

Per i primi tre scrutini è eletto a **maggioranza dei 2/3** dei componenti; per il quarto a maggioranza dei **3/5**; dal quinto in poi è sufficiente la **maggioranza assoluta** (pari a **441**).

Nella Costituzione vigente è prevista la maggioranza dei 2/3 per i primi tre scrutini e, dopo il terzo, è sufficiente la maggioranza assoluta.

Aumentano, quindi, i tentativi di trovare un accordo ampio tra le forze politiche nella scelta del Capo dello Stato. Inoltre l'ampiezza del collegio elettorale fa sì che difficilmente la maggioranza assoluta (442) possa coincidere con la maggioranza di governo.

- **Poteri**

Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato, rappresenta **la Nazione** ed è **garante della Costituzione e dell'unità federale della Repubblica** (art. 87 c.1).

Nella Cost. vigente si dispone: "Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale". Nel progetto di riforma è, invece, espressamente sancito il ruolo del PdR di "garante della Costituzione".

Il PdR indica le elezioni della Camera e quelle dei senatori e fissa la prima riunione della (sola) Camera.

Nomina il Vice presidente del CSM nell'ambito dei componenti eletti dalle Camere.

Nomina, sentiti i Presidenti delle Camere, i Presidenti delle Autorità indipendenti ed il Presidente del CNEL.

Autorizza, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti, la **dichiarazione del Primo Ministro al Senato federale** della Repubblica sull'essenzialità delle modifiche proposte ad un disegno di legge.

Sulla confusione di poteri che tale norma crea, si rinvia alle osservazioni contenute nel paragrafo sul bicameralismo – procedimento legislativo. Viene meno, invece, il potere del PdR di autorizzare la presentazione alle Camere dei ddl governativi.

Emana il **decreto di annullamento di una legge regionale** ritenuta, dal Governo e dal Senato federale, in contrasto con l'**interesse nazionale.**

Rispetto alla formulazione approvata dal Senato nel marzo 2004, viene meno ogni ipotesi di discrezionalità del PdR sull'interesse nazionale; il decreto è infatti atto dovuto e conseguente alla deliberazione del Senato.

In relazione alla **controfirma** degli atti del PdR, essendo stato respinto alla Camera l'art. 24 del ddl cost. in esame (non modificato dal Senato), rimane confermata la disciplina vigente.