Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 1429

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (RENZI)

e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (BOSCHI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 APRILE 2014

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 seconda della Costituzione

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI

Le ragioni della riforma

Dopo un dibattito ormai più che trentennale e dopo numerosi tentativi di riforma naufragati o riusciti solo in parte, ma con esiti che quasi tutti giudicano controversi, la revisione della parte seconda della Costituzione non può più attendere.

Negli ultimi anni il sistema istituzionale si è dovuto confrontare con potenti e repentine trasformazioni, che hanno prodotto rilevanti effetti sui rapporti tra Governo, Parlamento e Autonomie territoriali – incidendo indirettamente sulla stessa forma di Stato e di Governo – senza tuttavia che siano stati adottati interventi diretti a ricondurre in modo organico tali trasformazioni entro un rinnovato assetto costituzionale.

Lo spostamento del baricentro decisionale connesso alla forte accelerazione del processo di integrazione europea e, in particolare, l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea (da cui sono discesi, tra l'altro, l'introduzione del Semestre europeo e la riforma del patto di stabilità e crescita) e alle relative stringenti regole di bilancio (quali le nuove regole del debito e della spesa); le sfide derivanti dall'internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale; le spinte verso una compiuta attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione tesa a valorizzare la dimensione delle Autonomie territoriali e, in particolare, la loro autonomia finanziaria (da cui è originato il cosiddetto federalismo fiscale), e l'esigenza di coniugare quest'ultima con le rinnovate esigenze di governo unitario della finanza pubblica connesse anche ad impegni internazionali: il complesso di questi fattori ha dato luogo ad interventi di revisione costituzionale rilevanti, ancorché circoscritti, che hanno da ultimo interessato gli articoli 81, 97, 117 e 119, della Carta, ma che non sono stati accompagnati da un processo organico di riforma in grado di razionalizzare in modo compiuto il complesso sistema di governo multilivello articolato tra Unione europea, Stato e Autonomie territoriali, entro il quale si dipanano oggi le politiche pubbliche.

In mancanza del necessario processo di adeguamento costituzionale, il sistema istituzionale è stato indotto ad adattamenti spontanei caratterizzati da risposte, spesso di carattere emergenziale, che si sono rivelate talora anomale e contraddittorie e che non hanno in definitiva rimosso alla radice i problemi che abbiamo dinanzi.

La cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi, il ricorso eccessivo – per numero e per eterogeneità dei contenuti – alla decretazione d'urgenza e l'emergere della prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, l'alterazione della gerarchia delle fonti del diritto e la crescente entropia normativa, le difficoltà di attuazione di una legislazione alluvionale e troppo spesso instabile e confusa, l'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo: sono, questi, solo alcuni dei sintomi della patologia che affligge il sistema istituzionale italiano da

troppi anni e per la cui rimozione sono necessari profondi interventi di riforma.

In questo contesto, mentre le maggiori e più avanzate democrazie hanno saputo gestire il necessario processo di adattamento dell'ordinamento interno alle nuove sfide, rinnovando profondamente le proprie istituzioni, l'Italia si è affidata, da una parte, alle presunte virtù taumaturgiche della legge elettorale, dall'altra proprio a quegli adattamenti spontanei del sistema istituzionale che oggi mostrano con evidenza tutti i loro limiti.

Limiti peraltro amplificati dalle difficoltà che negli anni hanno interessato il sistema dei partiti, incidendo sulla loro funzione di raccordo permanente tra le istituzioni e la società civile.

L'*impasse* che si è manifestata all'inizio della presente legislatura testimonia appieno come senza uno sforzo riformatore lungimirante e condiviso, che sappia tenere assieme in modo coerente le riforme costituzionali, elettorali, dei regolamenti parlamentari e i conseguenti ulteriori interventi sul piano istituzionale, regolamentare e amministrativo, non sia possibile ricomporre su nuove e più solide basi il circuito della rappresentanza democratica, rilanciare in modo duraturo la crescita e la competitività del Paese e avviare un ciclo politico, istituzionale, sociale ed economico più virtuoso.

Il ripensamento dell'assetto dei pubblici poteri costituisce, infatti, la premessa necessaria per dimostrare l'effettiva capacità del Paese di rinnovarsi profondamente, per elevare la qualità della vita democratica, ricostruire il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e rafforzare la credibilità dell'Italia nello scenario europeo e internazionale.

Non a caso il carattere assolutamente prioritario delle riforme, costituzionali ed elettorali, è stato più volte sottolineato con forza dal Presidente della Repubblica, in modo particolarmente solenne nel discorso pronunciato innanzi alle Camere in occasione del giuramento il 22 aprile 2013, quando ha affermato: «Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana».

Coerentemente con quell'appello, dopo il lavoro istruttorio condotto dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta, il nuovo Governo si è impegnato, in occasione delle dichiarazioni rese alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri, sulle quali è stata accordata la fiducia, a promuovere in tempi brevi una riforma dell'«architettura istituzionale».

Alla base di questo impegno vi è la profonda convinzione che, in un contesto di severa crisi economica e sociale, dal quale facilmente traggono linfa pulsioni antisistema volte a delegittimare sia i partiti politici, sia, di riflesso, le stesse istituzioni rappresentative ai cui organi essi forniscono la provvista, la sola risposta possibile è il rinnovamento; poiché solo le istituzioni che sanno dimostrare di sapersi riformare possono ritrovare la propria legittimazione e riannodare i fili del dialogo con i cittadini.

In questo quadro, prima ancora di illustrare in dettaglio le misure proposte, il Governo ritiene essenziale prendere le mosse da una visione d'insieme che, partendo dall'analisi, ormai largamente condivisa, delle cause e dei problemi del nostro sistema politico-istituzionale e amministrativo, sappia individuarne le soluzioni con scelte coraggiose e innovative.

Ed è proprio con questo spirito che il Governo sottopone all'esame del Parlamento il presente disegno di legge costituzionale, nell'auspicio che l'architettura istituzionale in esso delineata possa consentire al Paese di superare definitivamente i principali ostacoli che hanno sinora impedito il pieno dispiegarsi delle sue straordinarie potenzialità.

Le linee d'indirizzo del progetto di riforma

In questa prospettiva, il progetto di revisione costituzionale delineato nel presente disegno di legge persegue una pluralità di obiettivi e prende le mosse da una duplice esigenza: da una parte, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale; dall'altra, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica, volto a favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione del loro ruolo nel sistema istituzionale.

Il perseguimento di questi obiettivi comporta la definizione di un nuovo e delicato equilibrio istituzionale, sia tra le due Camere che compongono il Parlamento, sia tra i diversi livelli di governo che compongono la Repubblica. Equilibrio che il disegno di legge ha inteso perseguire portando a sintesi istanze diverse ed evitando, in via generale, il rischio di un ritorno a logiche di contrapposizione tra centro e periferia, tra forze centripete e forze centrifughe, nella consapevolezza che questa impostazione è di ostacolo alla definizione di un nuovo e più funzionale assetto dei pubblici poteri.

In questo senso, i pilastri sui quali si fonda il presente disegno di legge sono quelli contenuti negli articoli 1 e 5 della Costituzione, che, rispettivamente, sanciscono il principio democratico e quello autonomistico.

È infatti proprio la ricerca di un nuovo equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, e l'esigenza di salvaguardare e promuovere le sfere di autonomia delle regioni e degli enti locali, il filo conduttore che lega le proposte di revisione costituzionale contenute nel progetto di riforma.

Riforma che, è bene evidenziarlo in via preliminare, lungi dal voler comprimere gli spazi di autonomia degli enti territoriali, intende invece, da una parte, semplificare il sistema, sia confermando l'eliminazione dalla Costituzione del riferimento al livello di governo provinciale, sia riformando in modo radicale i criteri di riparto delle competenze; dall'altra valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale e il principio autonomistico, con l'obiettivo ultimo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento.

Sotto il profilo della politica costituzionale, il Governo ritiene, infatti, che l'autonomia degli enti diversi dallo Stato costituisca un insostituibile elemento di arricchimento del sistema istituzionale e che quanto più il potere pubblico è prossimo ai cittadini, tanto più è elevata la qualità della vita democratica e la capacità delle istituzioni di soddisfare i diritti civili e sociali ad essi riconosciuti, secondo il principio della sussidiarietà verticale, incorporato anche nell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Affinché questa ineludibile premessa possa inverarsi positivamente nelle dinamiche istituzionali, occorrono tuttavia sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese.

È, infatti, proprio la mancata definizione di questi elementi che ha impedito al nostro ordinamento di intraprendere una traiettoria evolutiva coerente con le ragioni che hanno animato il legislatore costituzionale quando fu definita la riforma del titolo V, le cui travagliate vicende, normative e giurisprudenziali, sono ben note.

Oggi si tratta, quindi, di dare impulso a un processo che garantisca davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più proficuo di quanto sinora accaduto.

A questa logica di fondo risponde la trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle Autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali. Esso si configura proprio come quella sede di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali la cui sostanziale assenza nel disegno di riforma del titolo V ha impedito la realizzazione di un sistema di governo multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.

A tale riguardo, la scelta operata dal disegno di legge è quella di superare l'attuale bicameralismo paritario, che non ha eguali nel panorama internazionale, mediante la definizione di un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali».

Quest'ultimo diviene, dunque, una nuova Camera, dotata di caratteri propri, che concorre alla funzione legislativa – approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcuni ambiti possono assumere una particolare forza nel procedimento – ed esercita l'essenziale funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni, cui si aggiungono ulteriori rilevanti funzioni in materia di attuazione e formazione degli atti normativi dell'Unione europea, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

La composizione del Senato delle Autonomie definisce in modo univoco il suo nuovo ruolo costituzionale, che è al contempo di raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Quanto al primo profilo, il nuovo Senato è composto in prevalenza da una quota paritaria, in ciascuna regione, di rappresentanti degli organi regionali (e delle province autonome di Trento e di Bolzano) e di sindaci dei comuni. La carica di senatore si acquisisce di diritto per i Presidenti di regione e provincia autonoma e per i sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma; per gli altri membri si acquisisce attraverso un sistema di elezione indiretta con voto limitato, da parte, rispettivamente, di ciascun Consiglio regionale tra i propri componenti e di un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione.

La scelta di comprendere nel nuovo Senato delle Autonomie in misura paritaria i rappresentanti delle regioni e quelli dei comuni e di prevedere, attraverso il sistema del voto limitato, anche la rappresentanza delle minoranze presenti nei Consigli regionali e nel collegio che elegge i sindaci di ciascuna regione, riflette la volontà di configurare l'organo quale sede deputata a svolgere in primo luogo la funzione istituzionale di raccordo tra lo Stato e il complessivo sistema delle autonomie – di cui rappresenterebbe un'emanazione – secondo una logica di leale e trasparente cooperazione tra livelli di governo intesa a ricomprendere, superandoli tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale.

Questa impostazione, che chiaramente definisce il nuovo Senato quale sede di rappresentanza di tutta la sfera delle autonomie, intese anzitutto come istituzioni piuttosto che come territori – e che comporterà natu-

ralmente la necessità di un bilanciamento e di una composizione delle posizioni e delle istanze degli stessi diversi livelli di governo in esso rappresentati – appare difficilmente conciliabile, ad avviso del Governo, con l'opzione dell'elezione diretta a suffragio universale dei senatori.

Elezione 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 anche 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 riforma.

Non sarebbe invece incompatibile con tali linee la previsione, non contenuta nel disegno di legge, ma che il Governo si è dichiarato disponibile a valutare, di una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l'impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma.

Impianto che è rafforzato dalla previsione che fa coincidere la durata del mandato dei senatori con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti e che dispone la sostituzione dei senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, rendendo in tal modo chiaro il nesso che lega i nuovi membri del Senato alle istituzioni territoriali di appartenenza e che configura il Senato come un organo permanente i cui componenti, espressione delle autonomie, si rinnovano di volta in volta.

Sotto altro profilo, il nuovo Senato delle Autonomie presenta, come accennato, anche i caratteri di organo di garanzia, che, oltre ai penetranti poteri riconosciutigli nell'ambito del procedimento legislativo – di cui oltre si dirà diffusamente –, è chiamato ad assolvere ad altre, non meno rilevanti, funzioni vitali nel sistema democratico.

A fianco delle citate funzioni di promozione e attuazione del diritto europeo, nelle sue connessioni con la legge nazionale e regionale, e delle attività, di grande rilievo istituzionale e non ancora sufficientemente valorizzate, di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche, in particolare nel loro impatto sui territori, vanno aggiunte le funzioni di equilibrio e di garanzia rispetto all'insieme dell'ordinamento, condivise in forme anche articolate con l'altra Camera.

Tra queste funzioni – che assumeranno un particolare rilievo proprio quando, nell'altro ramo del sistema parlamentare, prevarrà in modo strutturale, per legittimazione elettorale, il nesso maggioranza-Governo, sia pure sottoposto al necessario ed essenziale controllo delle minoranze – rientrano, naturalmente, il potere di revisione costituzionale, che il Senato delle Autonomie eserciterà assieme all'altro ramo del Parlamento analogamente a quanto avviene in altri Senati a elezione indiretta – quali ad esempio quello francese e tedesco –, nonché i poteri di nomina dei titolari di alti incarichi istituzionali, culminanti con l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune del Presidente della Repubblica, cui si aggiunge la messa in stato di accusa del medesimo Presidente, l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e il potere di nomina di due dei cinque giudici della Corte costituzionale eletti dal Parlamento.

Al Senato delle Autonomie è, inoltre, attribuita la funzione consultiva in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali e alla rimozione dei Presidenti delle Giunte, oggi esercitata dalla Commissione per le questioni regionali di cui all'articolo 126 della Costituzione, organo del quale si dispone la soppressione.

Talune di queste funzioni di garanzia e di equilibrio del sistema si riflettono anche

nella composizione del nuovo Senato, nel quale, a fianco dei rappresentanti delle autonomie territoriali, si prevede la presenza di ventuno cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, che possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica.

La previsione di un numero non meramente simbolico di componenti del Senato nominati dal Presidente della Repubblica – i cui requisiti di nomina sono i medesimi attualmente previsti per i senatori a vita e il cui mandato è però limitato a sette anni – è intesa a sottolineare i connotati di garanzia del nuovo Senato, il suo proiettarsi anche al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle stesse logiche di schieramento politico, accogliendo nella sede parlamentare quei talenti che hanno coltivato le proprie competenze lontano dalla competizione elettorale e che possono contribuire a dare voce ad altri settori di attività in modo alto e qualificato.

La composizione del Senato delle Autonomie è, naturalmente, strettamente correlata con le funzioni ad esso attribuite ed è inscindibilmente connessa con il nuovo assetto della potestà legislativa derivante dalle modifiche proposte nel disegno di legge in tema di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione.

La riforma del titolo V è, infatti, strutturata nel disegno di legge in modo complementare con quella del bicameralismo, essendo diretta a rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e più flessibili i criteri di riparto delle competenze legislative, secondo una logica che fa premio sull'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa. Logica che va ben oltre il principio della leale collaborazione sul quale sinora, faticosamente e anche grazie all'opera della Consulta, è stata assicurata la tenuta complessiva del sistema istituzionale.

Il presupposto fondamentale da cui muove la riforma del titolo V è, infatti, l'integrazione delle Autonomie territoriali nelle politiche legislative, resa possibile dalla nuova composizione del Senato e dalla riconfigurazione del suo ruolo e, in particolare, dalla nuova disciplina costituzionale del procedimento legislativo, in base alla quale alla Camera dei deputati spetterà la pronuncia in via definitiva sulle leggi, ma al Senato delle Autonomie è riconosciuta la facoltà di deliberare, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, proposte di modificazione su ciascun disegno di legge approvato dalla Camera, ivi inclusi i disegni di legge di conversione dei decreti-legge; proposte che, quando attengano a provvedimenti che incidano in numerosi ambiti di più stretto interesse degli enti territoriali, assumono una valenza rafforzata nel procedimento, atteso che l'altra Camera potrà discostarsene solo con una nuova deliberazione finale da adottare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

È del tutto evidente il rilievo che assume tale previsione, che pur non riconoscendogli un potere di veto, attribuisce al Senato, in alcune materie, la possibilità di incidere significativamente sul processo decisionale e sulle sottese dinamiche politiche, e ciò anche in un sistema della rappresentanza politica nazionale animato da una logica di carattere maggioritario.

Al Senato delle Autonomie sarà, inoltre, assicurata la possibilità di esaminare le leggi di bilancio senza necessità del richiamo, nonché di richiedere e ottenere, con una deliberazione a maggioranza assoluta, che la Camera dei deputati proceda all'esame di uno specifico disegno di legge e si pronunci entro un termine prestabilito, fermo restando il potere di iniziativa legislativa che rimane in capo ai componenti di entrambe le Camere.

In via generale, il Senato conserva, inoltre, ampi poteri di interlocuzione con il Governo, i cui membri continueranno ad avere

il diritto e, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute di entrambe le Camere, nonché con l'altra Camera, potendo formulare osservazioni su ciascun atto o documento nel corso del suo esame da parte della Camera dei deputati.

Il maggiore coinvolgimento delle autonomie sia nelle decisioni riservate alla potestà statuale, sia e ancor più in quelle di maggiore interesse territoriale, che si realizza in forme articolate e di diversa intensità, nell'ambito del procedimento legislativo definito nel novellato articolo 70 della Costituzione, rende compatibile con il rispetto e la promozione del principio autonomistico la definizione di una riforma radicale dei criteri di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

In questa direzione, il disegno di legge prevede un'ampia revisione e razionalizzazione delle competenze legislative – intervenendo al contempo su quelle regolamentari – dirette a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001 e che hanno avuto rilevanti ricadute sia sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, troppo spesso sfociati in contenziosi di natura costituzionale, sia su quello della competitività del sistema Paese.

La scelta di fondo che è stata operata nel disegno di legge è diretta a superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei princìpi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica, che riguarda sia lo Stato sia le regioni.

Da questa prospettiva, più orientata alle funzioni e agli obiettivi dell'azione dei pubblici poteri, discendono – e in essa trovano coerente motivazione –, le principali innovazioni che interessano il titolo V, quali:

a) la riconduzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di alcune materie e funzioni, originariamente attribuite alla legislazione concorrente, in relazione alle quali sono emerse permanenti esigenze di disciplina ispirate ai princìpi dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e alla tutela dell'interesse nazionale, ovvero si sono manifestate sovrapposizioni che hanno dato luogo a incertezze normative in ambiti ritenuti essenziali, in particolare per lo sviluppo economico, o, ancora, che sono apparse strettamente connesse all'evoluzione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea e funzionali al rispetto dei vincoli di finanza pubblica derivanti anche da impegni internazionali;

b) l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa in ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, consequenziale alla soppressione delle materie concorrenti, accompagnata dalla specificazione, ancorché non esaustiva e tassativa, delle finalità proprie della legislazione regionale, che sono state enucleate in una prospettiva attenta alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di incremento della competitività dei sistemi territoriali;

c) l'introduzione, quale norma di chiusura del sistema, di una «clausola di supremazia», in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume dunque la responsabilità, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, allorché lo richiedano esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale;

d) la previsione della facoltà per lo Stato di delegare, con legge approvata a maggioranza assoluta della Camera, l'esercizio della funzione legislativa (disciplinando al contempo l'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti), in materie o funzioni di sua competenza esclusiva – salvo alcune eccezioni per le materie di maggiore delicatezza sul piano istituzionale – alle regioni o ad alcune di esse, anche per un tempo limitato; tale previsione sostituisce quella in materia di regionalismo differenziato ai sensi dell'attuale articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di cui si prevede conseguentemente la soppressione.

Quanto ai poteri regolamentari, viene affermato, anche in coerenza con i nuovi criteri di riparto delle competenze, il principio della tendenziale simmetria tra potestà regolamentare e competenze legislative dello Stato e delle regioni, fatta salva la possibilità di delega dello Stato di tale potestà nei confronti di queste ultime. Ciò nella consapevolezza che l'attuale divisione tra potere legislativo riconosciuto allo Stato nelle materie concorrenti e potestà regolamentare spettante alle regioni nelle medesime materie ha dato luogo a notevoli problemi applicativi. Tali problemi sono stati risolti, ancora una volta, almeno in parte, con adattamenti del sistema che però hanno generato un'anomalia nelle fonti del diritto facendo emergere una inedita categoria di atti «non aventi natura regolamentare» sottratti alle garanzie che l'ordinamento prevede per gli atti normativi. Inoltre, per evitare fenomeni non infrequenti di sovrapposizione di competenze, è stato specificato che ai comuni e alle città metropolitane è riconosciuta una potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto però della legge statale o regionale competente.

Nell'ambito della revisione del titolo V, il disegno di legge introduce, infine, una previsione di carattere generale, diretta a specificare che le funzioni amministrative – i cui criteri di attribuzione tra i livelli di governo rimangono incentrati sui princìpi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – debbono essere esercitate in modo da assicurare i princìpi della semplificazione e della trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

L'insieme degli interventi di riforma sinora tratteggiati, combinandosi in modo complementare con le funzioni e i poteri attribuiti al Senato delle Autonomie, in particolare nel procedimento legislativo, dovrebbe favorire il superamento delle criticità sopra richiamate e l'affermarsi di un assetto istituzionale più stabile e coeso, fondato su basi cooperative e rivolto ad assicurare la condivisione e la ponderazione delle decisioni – e la stessa qualità della legislazione – senza compromettere la loro tempestività e la loro coerenza con l'indirizzo politico di governo.

In questa stessa direzione il disegno di legge completa la nuova cornice istituzionale attraverso l'introduzione di talune disposizioni dirette a rafforzare le prerogative del Governo in Parlamento e a rimuovere al contempo uno dei principali fattori che hanno sinora impedito una ordinata regolazione dei processi di produzione normativa e reso talvolta più vischiosi i rapporti tra Governo e Parlamento.

In tale prospettiva s'interviene, da una parte, sui tempi del procedimento di approvazione dei provvedimenti rilevanti per l'attuazione del programma di Governo, prevedendo l'introduzione dell'istituto del voto a data certa, in base al quale il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta – ovvero entro un termine inferiore che tenga comunque conto della complessità della materia –, decorsi i quali il testo proposto o accolto dal Governo, su

sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Dall'altra, anche in coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data certa, si prevede un duplice intervento in materia di decretazione d'urgenza, finalizzato a contenere entro ambiti fisiologici il ricorso da parte del Governo a provvedimenti provvisori con forza di legge – costituzionalizzando a tal fine i limiti posti dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 alla decretazione d'urgenza – e a stabilire che, in caso di rinvio alle Camere dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica, il termine per la conversione in legge sia differito di trenta giorni.

Oltre ai profili illustrati, che costituiscono le fondamenta della nuova architettura istituzionale, il disegno di legge prevede, infine, l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché talune disposizioni, di seguito illustrate nel dettaglio, finalizzate al contenimento dei costi delle istituzioni politiche.

Il contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge si compone di 35 articoli che modificano 44 articoli della Costituzione secondo le linee d'indirizzo sopra richiamate.

L'articolo 1 sostituisce l'articolo 55 della Costituzione, sancendo il passaggio da un sistema di bicameralismo paritario ad un sistema di bicameralismo differenziato.

Il Parlamento mantiene la natura bicamerale, ma le due Camere assumono composizione e funzioni diverse.

La Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo. Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.

Il Senato della Repubblica assume la nuova denominazione di «Senato delle Autonomie», ed è qualificato come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali.

Esso concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e potendo deliberare, per le leggi ordinarie, proposte di modificazione che in alcuni ambiti possono assumere una particolare forza nel procedimento) ed esercita, in particolare, la funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni.

Il nuovo Senato delle Autonomie partecipa, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge le attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sui territori.

Queste ultime attività costituiscono un rilevante profilo della funzione di controllo parlamentare non ancora adeguatamente valorizzato nel nostro ordinamento, a differenza di altre esperienze internazionali. Lo svolgimento sistematico di tali attività da parte del Senato, congiuntamente all'analisi *ex ante* dell'impatto della legislazione svolta in via ordinaria dal Governo per i provvedimenti da esso adottati e dalla Camera nell'ambito dell'istruttoria legislativa, dovrebbe poter favorire in modo significativo l'elevazione della qualità della decisione politica e, dunque, assicurare maggiore coerenza tra priorità, obiettivi e risultati dell'azione dei pubblici poteri.

L'articolo 2 modifica l'articolo 57, disciplinando composizione e modalità costitutive del Senato delle Autonomie. Esso prevede, in particolare, che il nuovo Senato sia formato dai Presidenti delle giunte regionali e 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.

Si prevede, dunque, una composizione paritaria tra rappresentanti delle regioni e rappresentanti dei comuni, ciò sia in considerazione della tradizione municipale che caratterizza la storia dell'Italia, sia in ragione dell'intento di configurare il nuovo Senato quale sede istituzionale di confronto permanente nella quale i rappresentanti degli organi titolari di potestà legislative e quelli di organi titolari di funzioni fondamentali proprie possano trovare punti di sintesi volti a meglio definire e armonizzare le politiche pubbliche sui territori e coniugarle con l'indirizzo politico nazionale.

Tale composizione prevede, inoltre, l'attribuzione di un eguale numero di seggi per ciascuna regione, fatta eccezione per la regione Trentino-Alto Adige, alla quale sono attribuiti, in virtù dello speciale statuto di autonomia delle province autonome di Trento e di Bolzano, due seggi in più.

È inoltre assicurata, per effetto della previsione del voto limitato per l'elezione dei senatori in ciascuna regione, la rappresentanza delle minoranze. Ciò anche a sottolineare la natura del nuovo Senato quale organo che rappresenta le istituzioni territoriali in una prospettiva di leale collaborazione tra i livelli di governo, che va oltre la rappresentanza dei territori regionali, singolarmente intesi, e delle stesse maggioranze politiche.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge disciplinerà il sistema di elezione dei membri elettivi e la sostituzione dei senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

A questa componente di natura territoriale, si affiancano ventuno cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina dei senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni.

Sono, infine, conseguentemente soppressi, ai sensi dell'articolo 32 del disegno di legge, i seggi del Senato assegnati alla circoscrizione Estero, che rimangono per la sola Camera dei deputati.

L'articolo 3 modifica l'articolo 60 della Costituzione, prevedendo che solo la Camera dei deputati sia eletta per cinque anni, essendo il nuovo Senato un organo permanente i cui membri si rinnovano periodicamente. Viene conseguentemente limitata alla sola Camera dei deputati la disposizione relativa alla proroga con legge della durata in caso di guerra.

L'articolo 4 modifica l'articolo 66 della Costituzione, prevedendo che la sola Camera «giudichi» dei titoli di ammissione dei propri componenti. Al Senato delle Autonomie spetta invece la «verifica» dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Infatti, tali titoli sono riconducibili, per i membri di diritto, ai procedimenti elettorali in virtù dei quali gli stessi membri hanno assunto la qualità dalla quale consegue il mandato di senatore; per i senatori elettivi i titoli conseguono sia dai procedimenti elettorali diretti all'esito dei quali essi hanno assunto la qualità di consigliere regionale o di sindaco, sia dai procedimenti elettivi indiretti all'esito dei quali è stato assunto il mandato senatoriale. Conseguentemente, delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data una mera comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 67 della Costituzione, espungendo dal testo vigente la previsione che i membri del Parlamento rappresentano la Nazione, fermo restando l'esercizio delle loro funzioni senza vincolo di mandato. La soppressione va letta in connessione con la novella all'articolo 55 della

Carta che delinea il nuovo assetto del sistema bicamerale. Tale articolo attribuisce, in particolare, la rappresentanza della Nazione ai membri della Camera dei deputati, eletti a suffragio universale e diretto, mentre ai sensi del novellato articolo 57 della Costituzione il mandato dei membri del Senato delle Autonomie è espressamente connesso alla carica ricoperta a livello regionale o locale.

È stato, invece, mantenuto, per i membri di entrambe le Camere il divieto di mandato imperativo, in considerazione della natura del Senato quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali complessivamente intese, piuttosto che come espressione dei singoli governi locali, come avviene invece in altri ordinamenti, quale ad esempio quello tedesco.

L'articolo 6 sostituisce il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, limitando ai soli componenti della Camera dei deputati le garanzie e il procedimento di autorizzazione ivi previsto per la sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza, fermo restando per i membri di entrambe le Camere il regime di insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse nell'esercizio del mandato assicurato dal primo comma del medesimo articolo 68.

L'articolo 7 modifica l'articolo 69 della Costituzione, con l'effetto di limitare la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati.

L'articolo 8 sostituisce l'articolo 70 della Costituzione, disciplinando l'esercizio della funzione legislativa. Tale funzione è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati, salva la facoltà del Senato delle Autonomie di esaminare i relativi disegni di legge e di proporre eventuali modifiche.

In particolare, ciascun disegno di legge, una volta approvato dalla Camera dei deputati, è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie, il quale, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi, il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato delle Autonomie 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.

Questo procedimento, quando riguarda disegni di legge di particolare rilievo dal punto di vista del sistema delle autonomie territoriali, assume una valenza rafforzata, potendo la Camera dei deputati non conformarsi alle proposte di modificazione deliberate dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Gli ambiti di rilievo ai fini di tale procedimento rafforzato, che tengono conto delle modifiche proposte in tema di revisione del titolo V, sono indicati dal quarto comma del novellato articolo 70 della Costituzione.

Essi sono relativi ai disegni di legge che riguardano: il sistema di elezione e sostituzione dei membri elettivi del Senato delle Autonomie; l'ordinamento di Roma Capitale; l'ordinamento, gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali dei comuni, comprese le loro forme associative, e delle città metropolitane, nonché l'ordinamento degli enti di area vasta; le norme generali sul governo del territorio; il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile; l'esercizio della «clausola di supremazia»; le modalità di partecipazione di regioni e province autonome, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'attuazione ed ese-

cuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea e la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza; la disciplina statale dei casi e delle forme in cui le regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato; la disciplina del coordinamento Stato-regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali e paesaggistici; la disciplina dell'autonomia finanziaria regionale e locale; la definizione delle procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti territoriali siano esercitati nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà e di leale collaborazione; il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei membri degli organi regionali, nonché la disciplina dei relativi emolumenti; la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Per quanto concerne i disegni di legge relativi al bilancio, di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, approvati dalla Camera dei deputati, si prevede che il loro esame da parte del Senato delle Autonomie avvenga senza necessità di una apposita pronuncia e che le eventuali proposte di modificazione siano deliberate entro quindici giorni dalla data della trasmissione dei disegni di legge. Inoltre, si stabilisce che le eventuali proposte di modificazione deliberate dal Senato delle Autonomie assumano valenza rafforzata solo qualora deliberate a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'esame in via automatica è previsto in ragione della particolare rilevanza dei disegni di legge di bilancio – nell'ambito dei quali sono di norma contenute le principali scelte in materia di regolazione dei rapporti finanziari tra i livelli di governo –, mentre il dimezzamento dei termini ordinariamente previsti è connesso alla peculiare tempistica di approvazione di tali disegni di legge e, segnatamente, alla scansione dei termini propria della sessione di bilancio.

La previsione dell'applicazione del procedimento rafforzato, che comporta una votazione a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati qualora questa non intenda conformarsi alle proposte di modifica avanzate dal Senato, ai soli casi in cui tali proposte siano sostenute da un'analoga maggioranza dei senatori, trae invece origine dal carattere di assoluta centralità che assumono i disegni di legge di bilancio ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo.

A chiusura dell'assetto delle competenze del nuovo Senato, si stabilisce che tale Camera possa, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti anche nel corso del loro esame da parte della Camera dei deputati. Tale previsione copre un ampio spettro di fattispecie e di procedimenti, anche non legislativi, integrando le funzioni del Senato delle Autonomie anche su versanti non legislativi, in un processo di interlocuzione con la Camera dei deputati che può vertere su ambiti che appartengono alla competenza di quest'ultima.

L'articolo 9 interviene sull'articolo 71 della Costituzione, mantenendo fermo il potere di iniziativa legislativa in capo a ciascun membro di entrambe le Camere e attribuendo al Senato delle Autonomie la facoltà di richiedere alla Camera dei deputati, previa deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un determinato disegno di legge; in tal caso, la Camera dei deputati è tenuta ad esaminare il provvedimento e a pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato delle Autonomie.

L'articolo 10 novella l'articolo 72 della Costituzione, disponendo che i disegni di legge sono presentati alla Camera dei deputati. Le modalità del loro esame presso il Senato delle Autonomie sono disciplinate dal suo regolamento, fermo restando, per i disegni di legge costituzionali e di revisione

costituzionale, il procedimento speciale di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Nell'articolo 72 della Costituzione è, inoltre, introdotto l'istituto del voto a data certa, diretto a garantire tempi certi di approvazione dei disegni di legge rilevanti per il Governo. La novella è diretta a fornire uno strumento di risposta all'esigenza del Governo di avere, per questioni particolarmente urgenti ai fini dell'attuazione del programma di governo, una soluzione legislativa all'esito di un procedimento parlamentare scandito da tempi prestabiliti. Infatti, alla mancanza di un tale strumento può essere ricondotta la patologica prassi del frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, che è spesso degenerata nella posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti nei quali è raccolto l'intero testo del provvedimento, con evidenti effetti di scadimento della qualità della legislazione e di difficoltà di interpretazione delle norme.

La novella attribuisce al Governo la facoltà di richiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e che su di esso venga espresso il voto finale entro il termine massimo di sessanta giorni dalla richiesta, ovvero entro un termine inferiore che tenga comunque conto della complessità della materia; decorso tale termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tal caso, sono dimezzati i termini previsti dal novellato articolo 70 della Costituzione per la eventuale deliberazione di proposte di modificazioni da parte del Senato delle Autonomie e per la pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati.

Tale istituto trova una corrispondente compensazione, sotto il profilo di una più rigorosa disciplina della facoltà del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza, nelle novelle introdotte nell'articolo 77 della Costituzione.

Sempre in materia di decretazione d'urgenza, l'articolo 11 del disegno di legge disciplina, nell'articolo 74 della Costituzione, la facoltà del Presidente della Repubblica di richiedere una nuova deliberazione prima di promulgare una legge di conversione di un decreto, stabilendo in particolare che in tali casi il termine di sessanta giorni per la conversione in legge sia differito di trenta giorni.

L'articolo 12, come accennato, modifica l'articolo 77 della Costituzione, sia limitando alla Camera dei deputati la competenza a conferire la delega legislativa, sia prevedendo che alla medesima Camera siano presentati per la conversione in legge i provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo; a tale Camera spetta, inoltre, la facoltà di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti.

Il medesimo articolo stabilisce specifici limiti alla decretazione d'urgenza, dando così rilievo costituzionale a vincoli posti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Pertanto, si prevede che i decreti-legge non possano: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quarto comma (disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi); reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti 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. Si dispone, inoltre, che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Quanto ai limiti all'introduzione, nel corso del procedimento parlamentare di conversione, di modificazioni non connesse all'oggetto o allo scopo del decreto, si è invece ritenuto di non procedere alla loro costituzionalizzazione, in considerazione del

fatto che tali limiti sono già stati evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale e che gli stessi potranno comunque essere disciplinati dai regolamenti parlamentari.

Viene, infine, precisato che la richiesta di esame da parte del Senato delle Autonomie, a norma del novellato articolo 70 della Costituzione, possa essere disposta anche in relazione ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge; in tale caso, si prevede che la richiesta debba essere deliberata dal Senato delle Autonomie entro trenta giorni dalla presentazione dei disegni di legge alla Camera dei deputati – ciò all'evidente fine di consentire a quest'ultima Camera di valutare l'orizzonte temporale entro il quale può procedere alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza – e che il Senato delle Autonomie possa deliberare proposte di modificazione entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.

Gli articoli 13, 14, 15 e 16 modificano, rispettivamente, gli articoli 78, 79, 80 e 82 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati le competenze in materia di deliberazione dello stato di guerra, concessione con legge dell'amnistia e dell'indulto, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizione di inchieste su materie di pubblico interesse.

Quanto a quest'ultima previsione, va evidenziato 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 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.

Va, comunque, rilevato come tali considerazioni non siano in astratto inconciliabili con l'eventuale mantenimento in capo al Senato delle Autonomie di un potere d'inchiesta limitato agli ambiti di competenza propri delle regioni e dei comuni, sebbene in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d'individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti.

L'articolo 17 modifica l'articolo 83 della Costituzione, prevedendo, alla luce della nuova composizione del Senato delle Autonomie, la soppressione della partecipazione dei delegati regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica.

Gli articoli 18 e 19 modificano, rispettivamente, gli articoli 85 e 86 della Costituzione, al fine di coordinare le disposizioni ivi contenute con il nuovo assetto del sistema bicamerale, prevedendo, tra l'altro, che sia il Presidente della Camera dei deputati ad esercitare le funzioni del Presidente della Repubblica qualora egli non possa esercitarle.

L'articolo 20 modifica l'articolo 88 della Costituzione, disponendo, in ragione della nuova configurazione del Senato delle Autonomie quale organo permanente i cui membri si rinnovano di volta in volta in base ai mandati ricevuti nelle istituzioni territoriali alle quali appartengono, che il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica sia riferito alla sola Camera dei deputati.

L'articolo 21 modifica l'articolo 94 della Costituzione, prevedendo che solo la Camera dei deputati sia titolare del rapporto di fiducia con il Governo e disponendo le modifiche conseguenziali.

L'articolo 22 novella l'articolo 96 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati l'intervento autorizzatorio per la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei Ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria.

L'articolo 23 abroga l'articolo 99 della Costituzione, prevedendo pertanto l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), organo al quale la Costituzione ha riconosciuto il potere di iniziativa legislativa e affidato una funzione di consulenza delle Camere e del Governo, con particolare riferimento alle materie oggetto della legislazione in campo economico e sociale. Tale organo ha tuttavia 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. Nelle norme finali 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 la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali, 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.

L'articolo 24 modifica l'articolo 114 della Costituzione, disponendo l'eliminazione delle province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica.

L'articolo 25 modifica l'articolo 116 della Costituzione, sopprimendo il terzo comma dell'articolo, che attribuisce ulteriori forme e condizioni di autonomia per le regioni ordinarie in specifiche materie.

Come già accennato, tale intervento è connesso alla parallela previsione della facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni, contenuta nel nuovo comma quinto dell'articolo 117 della Costituzione. Tale soppressione non costituisce quindi una limitazione del possibile ricorso a forme e livelli differenziati di autonomia regionale, in quanto il procedimento eliminato viene sostituito con lo strumento previsto dal citato articolo 117, quinto comma, che potrebbe con maggior flessibilità attuare lo scopo che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare.

L'articolo 26 modifica l'articolo 117 della Costituzione.

Le modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione sono strettamente connesse al nuovo assetto del sistema bicamerale contenuto nel disegno di legge e in esse trovano, per molti aspetti, la loro motivazione.

Infatti, il nuovo Senato è configurato come la sede istituzionale più alta nella quale coniugare coerentemente il principio democratico e il principio autonomistico nell'ambito dei processi decisionali pubblici. In questa prospettiva, volta a favorire una migliore calibrazione del principio della sussidiarietà verticale e, dunque, anche ad assicurare una composizione preventiva dei possibili conflitti tra gli interessi di cui ciascun livello di governo è interprete, è possibile assumere come paradigma di riferimento un rinnovato assetto delle competenze, rivisto anche sulla base di un criterio di netta semplificazione.

Questa scelta è ritenuta dal Governo l'unica ormai praticabile per risolvere le note questioni sottese all'incertezza normativa e alla conflittualità che sono discese dall'articolo 117 della Costituzione, come riformato nel 2001.

Oggi deve prendersi atto dell'impossibilità – in mancanza dei necessari, e invano attesi, interventi di riforma – di continuare a lasciare al pur grande e ultradecennale lavoro di supplenza svolto dalla Corte costituzionale, un ruolo improprio di risolutiva attenuazione del contenzioso tra Stato e regioni; contenzioso che non è affatto diminuito nel tempo, ma, anzi, aumentato.

Il ruolo del Senato delle Autonomie previsto dal disegno di legge consente di dare seguito a quelle modifiche che l'esperienza applicativa della riforma del titolo V del 2001 ha evidenziato come necessarie sul piano delle istituzioni parlamentari e del procedimento legislativo, individuando una sede in cui ordinamento statale e ordinamenti regionali sono portati a coerenza in base al nuovo paradigma costituito dal novellato articolo 117 della Costituzione.

Venendo alle scelte di razionalizzazione e semplificazione del sistema, l'articolo 26 del disegno di legge prevede, in primo luogo, la soppressione dell'elenco di materie in cui concorrono la competenza legislativa dello Stato e quella delle regioni e la ridefinizione dell'ambito della competenza esclusiva statale oltre il quale si estende la competenza regionale.

Nella consapevolezza della molteplicità degli interessi sottesi alle materie e del carattere trasversale di alcune di esse, nonché nell'intento di rendere più flessibile il riparto delle competenze, questa ridefinizione non si limita ad una mera riarticolazione delle materie, ma è diretta ad evidenziare anche l'aspetto funzionale degli ambiti di potestà legislativa sia statale, sia regionale.

Pertanto, alla flessibilità dell'assetto complessivo concorrono, nel novellato articolo 117 della Costituzione: la formulazione in termini finalistici e funzionali delle competenze esclusive dello Stato (secondo comma); la clausola di finalizzazione della potestà legislativa regionale per le materie o funzioni non riservate allo Stato (terzo comma); la clausola di supremazia statale, vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato (quarto comma); nonché la facoltà di delega alle regioni, con legge dello Stato, di materie o funzioni di competenza esclusiva statale (quinto comma).

La valutazione dell'intero sistema di riparto delle competenze non può, naturalmente, essere effettuata in base ad un criterio meramente quantitativo, in una logica di «contabilità delle competenze», posto il preminente rilievo del concorso del Senato delle Autonomie alla funzione legislativa, premessa necessaria alla realizzazione di un effettivo regionalismo cooperativo.

Inoltre, quale presupposto della nuova definizione delle materie o funzioni di competenza esclusiva vi è, oltre che la consapevolezza della pluralità di interessi sottesi ad ogni materia, l'esigenza di tenere conto di alcune evidenze emerse dal contenzioso costituzionale. Tra di esse vi sono, per un verso, i limiti della configurazione delle materie oggetto di competenza concorrente, per l'altro la constatazione che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono alla forza espansiva e all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato ai sensi del vigente articolo 117, secondo comma, della Costituzione. Ancora, se la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni si avvale in alcuni casi del criterio dell'identificazione della materia, per altri casi la formulazione del citato articolo 117 non consente una puntuale identificazione di ambiti oggettivi.

L'esempio più evidente dei limiti dell'elenco delle materie di competenza concorrente – e più rilevante nell'attuale contesto di crisi economica per i suoi riflessi finanziari – è costituito dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, trasferito dal disegno di legge dalla competenza concorrente a quella esclusiva, includendolo nella lettera *e)* del secondo comma dell'articolo 117.

Il trasferimento alla competenza esclusiva tiene conto dei limiti che ha mostrato l'imputazione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza concorrente. Tali limiti sono più volte emersi nel contenzioso costituzionale, con particolare riferimento ai casi in cui la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore statale può legittimamente stabilire vincoli alle politiche di bilancio delle regioni e degli enti locali, anche se da essi derivano limiti indiretti alla loro autonomia di spesa, qualora vi siano esigenze di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, anche per effetto di obblighi comunitari.

La copiosa giurisprudenza sull'argomento, articolata intorno alla possibilità di ricondurre alla configurazione di «principio» specifiche misure adottate a garanzia degli equilibri e degli obiettivi di finanza pubblica, non ha impedito il persistere di un elevato contenzioso, che ha coinvolto provvedimenti rilevanti per il processo di consolidamento di bilancio, in cui hanno assunto rilievo – al di là della qualificazione data dal legislatore a singole misure – l'oggetto, la disciplina e la relativa *ratio* delle medesime misure, in quanto indicatori dell'interesse tutelato effettivamente ad esse sotteso. Tale contenzioso ha portato ad affermare la legittimità di disposizioni statali che incidano su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, determinando una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle regioni. Ciò sulla base di una verifica del rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio anche in base alla conclusione che la specificità delle prescrizioni non può escludere a priori il carattere di principio di una norma, se è legata al principio da un evidente rapporto di coessenzialità e di integrazione necessaria.

Sulla scorta di queste considerazioni e del rilevante lavoro ermeneutico svolto dalla Consulta al fine di coniugare le sempre più pressanti esigenze di coordinamento della finanza pubblica – direttamente connesse con la necessità di rispettare i vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, da ultimo, anche da accordi internazionali – con l'attuale criterio di riparto, appare evidente l'esigenza di individuare un nuovo assetto che pur riconducendo la materia nella competenza esclusiva statale possa al contempo salvaguardare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

In questa prospettiva, occorre, in particolare, considerare come il conferimento alla competenza esclusiva della legge statale della materia del coordinamento della finanza pubblica costituisca, a ben vedere, uno sviluppo coerente con le scelte già effettuate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha effettuato analogo conferimento per la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e novellato gli articoli 81, 97 e 119, della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni (e dunque anche a tutte le autonomie territoriali) il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito.

La stessa legge ha, com'è noto, specificato, nell'ambito del novellato articolo 119 della Costituzione, che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e che gli stessi enti sono chiamati a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le nuove regole di bilancio introdotte a livello costituzionale, anche quale riflesso dell'evoluzione della *governance* economica europea, incidono, evidentemente, in modo profondo sull'assetto della forma di Stato derivante dalla riforma del 2001, richiedendo un diverso riparto delle competenze legislative che, a sua volta, postula un diverso assetto del sistema bicamerale e delle relative procedure decisionali: un assetto in

grado di salvaguardare l'autonomia finanziaria coinvolgendo, in forme diverse e articolate, l'insieme degli enti che compongono la Repubblica nel processo di formazione delle politiche pubbliche e di *governance* della finanza pubblica.

Sarà pertanto il nuovo Senato, come sede di una effettiva cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito del procedimento legislativo, a comporre i differenti interessi, assicurandone un'adeguata ponderazione sia in funzione preventiva del contenzioso, sia in una prospettiva di compatibilità con i processi decisionali che si sviluppano in sede europea.

La collocazione del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nella competenza legislativa esclusiva, come del resto altri interventi previsti dal disegno di legge in materia di riparto delle competenze, va letta, infatti, in connessione con la previsione, contenuta nel novellato articolo 70, quarto comma, della Costituzione, del procedimento rafforzato per l'intervento del Senato sui progetti di legge che riguardano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Il Senato delle Autonomie sarà, pertanto, la sede privilegiata entro la quale, attraverso l'interlocuzione con la Camera «politica», potranno essere meglio definiti anche i meccanismi atti a garantire l'effettivo collegamento tra la responsabilità della tassazione e quella della spesa, che costituisce l'architrave del cosiddetto «federalismo fiscale».

La seconda novella introdotta dal disegno di legge nell'articolo 117 della Costituzione in merito alla competenza esclusiva statale riguarda le norme generali sul procedimento amministrativo. Tale materia è stata finora ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale – insieme alla semplificazione amministrativa considerata livello essenziale dell'attività amministrativa – alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; tale riconduzione si fonda sulla considerazione dell'attività amministrativa come «prestazione». La determinazione dei livelli essenziali costituisce un caso esemplare di materia che non consente un'immediata identificazione di ambiti oggettivi. Nello stesso tempo essa reca in sé una forza espansiva tale da poter comprendere tutte le materie laddove la legge dello Stato è chiamata ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, ad ogni cittadino, il godimento di prestazioni ritenute coessenziali alla tutela di diritti civili e sociali, senza che la legge regionale possa stabilire limiti o condizioni.

La novella, di fronte al rilievo degli interessi coinvolti, espressamente prevede la competenza esclusiva della legge statale per il procedimento amministrativo, nel cui ambito la disciplina di semplificazione si pone come regola del procedimento stesso. La novella non è collocata nella lettera dedicata ai livelli essenziali, ma nella lettera *g)* relativa alla materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Nella stessa lettera *g)* sono state ricondotte alla competenza esclusiva le norme generali sulla disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazione. Tale materia ha dato luogo ad un notevole contenzioso, nel quale la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto il lavoro pubblico contrattualizzato alla competenza esclusiva attraverso la materia dell'ordinamento civile. Tuttavia, il contenzioso ha consentito di riscontrare frequenti tentativi della legislazione regionale di intervenire, per il proprio ambito, nel lavoro pubblico, rivendicando gli interessi sottesi all'organizzazione regionale, ambito che spetta alla potestà residuale. Poiché all'ordinamento civile vanno ricondotti gli istituti di diritto privato la materia è stata inserita nella lettera *g)*.

Alla lettera *m)* è stata aggiunta la competenza esclusiva dello Stato per la definizione di norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e la sicurezza del lavoro, materie attualmente rien-

tranti nella competenza concorrente (nel relativo elenco non figura la sicurezza alimentare bensì l'alimentazione), per le quali la novella rimarca, ai fini dell'esigenza di tutele uniformi sul territorio nazionale, un approccio finalistico.

L'esigenza di uniformità appare peculiare per la salute, tutelata dall'articolo 32 della Costituzione come diritto fondamentale. Se la riconduzione da parte della giurisprudenza costituzionale ai livelli essenziali di cui alla lettera *m)* di diversi profili, quali quelli del diritto alla cura e alle prestazioni sanitarie o quelli in tema di uso dei farmaci, ha assicurato il nucleo irriducibile di tutela, ciò tuttavia non ha evitato il relativo contenzioso. La previsione della competenza esclusiva dello Stato a dettare norme generali finalizzate alla tutela della salute potrà assicurare ai cittadini, anche per profili diversi da quelli richiamati, l'uniformità nella fruizione delle prestazioni.

Quanto alla novella relativa alle norme generali per la sicurezza del lavoro, la loro riconduzione alla competenza esclusiva tiene conto del fatto che le competenze statali e regionali in materia appaiono intrecciate – non si presentano «allo stato puro» come constata la giurisprudenza costituzionale – e interferiscono tra loro.

Se le norme generali sull'istruzione, già previste come ambito di competenza statale esclusiva, contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione – e non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale – la riconduzione, prevista dal disegno di legge, dell'ordinamento scolastico alla competenza esclusiva, assicura d'altro canto la necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, riconducendo alla legge statale le caratteristiche dell'assetto ordinamentale e didattico del sistema scolastico, ferma restando la competenza legislativa delle regioni – disciplinata dal nuovo terzo comma dell'articolo 117 – per l'organizzazione, in ambito regionale, dei servizi scolastici, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

L'interesse unitario alla disciplina omogenea, che travalica l'interesse regionale e locale, è alla base delle scelte del Governo per altre novelle contenute nell'articolo 117, secondo comma. Con l'attribuzione delle materie o funzioni alla disciplina statale s'individua in essa la sede di valutazione comparativa degli interessi rilevanti, anche in ragione della natura trasversale di diversi ambiti.

In questa direzione, sono ricondotti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (lettera *n)*); il commercio con l'estero (lettera *q)*); l'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione (lettera *t)*), le norme generali sull'ordinamento sportivo (lettera *s)*); è altresì specificato che nell'ambito della previdenza sociale è compresa la previdenza complementare e integrativa (lettera *o)*).

Di particolare rilievo la novella di cui alla lettera *p),* che riconduce alla legislazione esclusiva dello Stato non solo gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane, ma anche l'ordinamento di tali enti. È inoltre attribuita in via esclusiva la competenza a disciplinare le forme associative dei comuni, nonché a dettare norme per l'ordinamento degli enti di area vasta. L'introduzione di questa categoria di enti è correlata anche alla soppressione delle province e sottende l'esigenza di assicurare ai cittadini in modo uniforme la programmazione e la gestione coordinata di funzioni che insistono su aree vaste dei territori regionali.

Il disegno di legge, nel colmare talune lacune della riforma effettuata nel 2001, prevede nella lettera *s)* espressamente la competenza esclusiva in materia di beni paesaggistici; la giurisprudenza costituzionale

aveva ricondotto il paesaggio all'ambiente, e su tale lacuna la novella interviene.

Inoltre, la nuova lettera *s),* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, eliminando il riferimento esplicito alla «tutela», dispone la competenza esclusiva dello Stato su ambiente, beni culturali e paesaggistici, con riguardo sia alla tutela sia alla valorizzazione. Se per l'ambiente la soppressione del riferimento alla «tutela» esplicita l'attribuzione alla competenza esclusiva dell'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, per i beni culturali e paesaggistici, la novella riflette il delicato equilibrio raggiunto dall'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale, in cui la distinzione tra tutela e valorizzazione è stata sfumata a favore dello Stato, riconoscendo a quest'ultimo il potere di adottare regolamenti con riferimento ai beni di sua appartenenza. Di conseguenza, alle regioni spetta la competenza legislativa in materia di valorizzazione dei beni di non appartenenza statale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale (come previsto anche dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, che detta numerose disposizioni in materia di fruizione e di valorizzazione). Viene quindi semplificato il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, ponendo l'accento in tal caso sulla materia «beni culturali e paesaggistici» piuttosto che sulle funzioni, anche in considerazione del fatto che la tutela del patrimonio storico e artistico è compito affidato alla Repubblica.

L'esplicita attribuzione alla legge dello Stato, contenuta nella citata lettera *s),* della competenza a dettare norme generali sul turismo, riflette l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che, nonostante il turismo oggi ricada nelle materie di competenza residuale delle regioni, ha riconosciuto allo Stato il potere di emanare norme in materia, per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale.

Infine, la collocazione, alla lettera *u),* della materia «sistema nazionale e coordinamento della protezione civile», riguarda un ambito nel quale la giurisprudenza costituzionale ha svolto la difficile operazione di tracciare i confini tra la competenza della legislazione regionale e i principi fondamentali statali in materia. Quella giurisprudenza ha spesso segnalato sovrapposizioni da parte del legislatore regionale, incidenti sul principio fondamentale desumibile dall'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 *(Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile)*, secondo cui, per l'attuazione degli interventi di emergenza, si provvede con ordinanze di protezione civile, le quali disciplinano uno straordinario, seppur temporaneo, assetto sovrastrutturale di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti. Tali sovrapposizioni hanno inciso anche sull'esigenza di direzione unitaria dei servizi di emergenza e delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi di eventi calamitosi.

Le novelle relative alle nuove lettere *u), v)* e *z)* attribuiscono alla competenza esclusiva dello Stato le «norme generali sul governo del territorio», nonché le materie relative a «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia», «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 e internazionale».

L'attribuzione dell'insieme di queste materie, che presentano evidenti profili di connessione, alla legge statale, costituisce la premessa indispensabile per recuperare una effettiva e unitaria capacità decisionale in ambiti essenziali per la competitività e il rilancio della crescita industriale, economica e sociale del Paese.

Le sfide derivanti dal nuovo contesto globale mettono in competizione tra loro non soltanto le imprese, ma anche gli stessi ordi-

namenti giuridici degli Stati, avvantaggiando quelli in grado di offrire un quadro regolatorio delle attività economiche caratterizzato da certezza, uniformità, stabilità e rapidità dei procedimenti.

Il tessuto produttivo non può che giovarsi di regole certe e univoche, valide per tutto il territorio nazionale, che devono trovare un completamento e una sinergia nell'essenziale ruolo del legislatore regionale nell'adattare i servizi e le forme di supporto alle attività economiche alle istanze dei singoli sistemi territoriali, così come del resto si prevede all'articolo 117, nel nuovo terzo comma, che finalizza anche in tale ambito l'esercizio della potestà legislativa delle regioni.

Sotto altro profilo, la competenza esclusiva nelle suddette materie fa sistema con quella prevista in materia di procedimento amministrativo e di ambiente: l'imputazione al decisore statale della regolazione dei diversi procedimenti in materia di attività economiche non potrà che favorire una migliore tutela dei diversi e talora contrastanti interessi coinvolti – si pensi ad esempio all'intreccio degli interessi riconducibili alle materie dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti e delle infrastrutture –, nonché imprimere una significativa accelerazione ai processi di semplificazione delle procedure amministrative, evitando quel gioco di veti incrociati derivante dalla sovrapposizione di competenze che ha fatto scivolare il nostro Paese in fondo ad una serie di classifiche internazionali di competitività.

Come accennato, a fronte della revisione degli ambiti di competenza esclusiva dello Stato e della soppressione dell'elenco di materie di competenza concorrente, con il nuovo terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni è previsto non solo per tutte le altre materie o funzioni non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ma, secondo la più volte citata prospettiva finalistica che si è inteso adottare, viene riferito agli ambiti funzionali «propri» della legislazione regionale.

Tali ambiti sono indicati, in modo non tassativo, con riguardo alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale. Sono, questi, i principali settori in cui il legislatore regionale potrà definire sistemi normativi tesi alla valorizzazione delle specificità dei territori, ma coerenti con gli indirizzi dettati dal legislatore statale all'esito di un procedimento legislativo in cui l'intervento del Senato delle Autonomie è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale.

La novella all'articolo 117, nel nuovo quarto comma, introduce la cosiddetta «clausola di supremazia», in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume la conseguente responsabilità, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale. Per i disegni di legge in cui è attivata tale clausola, le modifiche proposte dal Senato delle Autonomie seguono il procedimento rafforzato di cui al novellato articolo 70, quarto comma, della Costituzione.

A fronte della previsione della clausola di supremazia, con la novella introdotta nell'articolo 117, con il nuovo quinto comma, il disegno di legge delinea un meccanismo di delega legislativa finalizzato a prevedere uno strumento di flessibilità del riparto delle competenze tra lo Stato e regioni.

L'introduzione di tale meccanismo comporta la soppressione della vigente previsione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – relativa al cosiddetto regiona-

lismo differenziato e finora non attuata – in quanto ritenuto idoneo a consentire quell'ampliamento delle competenze regionali che l'istituto del conferimento di autonomia finora non ha potuto assicurare.

In particolare, si prevede la facoltà per lo Stato, previa intesa con le regioni interessate, di delegare alle regioni o ad alcune di esse, anche su loro richiesta, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di sua competenza esclusiva. La delega può essere circoscritta ad un tempo limitato; dall'ambito di materie o funzioni in relazione alle quali è possibile con legge delegare l'esercizio della funzione legislativa sono tuttavia escluse alcune materie di particolare delicatezza, quali: a) l'ordine pubblico e la sicurezza, salva la polizia amministrativa locale; b) la cittadinanza, lo stato civile e le anagrafi; c) la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale e la giustizia amministrativa, salva l'organizzazione della giustizia di pace. Viene inoltre specificato che la legge che delega le funzioni legislative disciplina altresì l'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti, nel rispetto dei principi degli articoli 118 (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e 119 (autonomia e risorse finanziarie) della Costituzione.

Nell'insieme, l'assetto dei criteri di riparto delle competenze legislative delineato nel novellato articolo 117 della Carta non si limita ad ampliare la sfera delle competenze statali con l'aumento dei casi di materie e funzioni «nominate», bensì comporta, in virtù della soppressione delle materie «concorrenti», una parallela espansione della competenza legislativa regionale in ambiti che sono oggi inclusi nell'area della legge statale sui principi fondamentali. In tal modo, è attribuita alle regioni un'autonomia in sé piena – ed espandibile con legge in altre materie e funzioni sulla base del meccanismo di delega sopra illustrato –, contemperata soltanto dalla possibilità di attivare la «clausola di supremazia», condizionata peraltro nei presupposti e nelle procedure.

Infine, con la novella al comma sesto dell'articolo 117 della Carta, s'introducono, in relazione alla potestà regolamentare, nuovi criteri di riparto delle competenze volti ad assicurare in linea di principio la simmetria tra l'esercizio di tale potestà e l'esercizio delle funzioni legislative dello Stato e delle regioni. Con tale previsione dovrebbe venir meno il parallelo insistere nelle materie attualmente di competenza concorrente della potestà regolamentare dello Stato e delle regioni, che ha dato luogo, oltre che a incertezze normative, al fenomeno della cosiddetta «fuga dal regolamento» e all'emergere della citata categoria di atti «non aventi natura regolamentare».

A seguito della novella, rimane comunque ferma la facoltà di delega alle regioni da parte dello Stato della potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva, e la stessa viene estesa, in ragione delle suddette modifiche, anche alle «funzioni». Inoltre, per evitare incertezze e sovrapposizioni che sono affiorate in taluni ambiti, viene specificato che la potestà regolamentare spettante ai comuni e alle città metropolitane relativamente alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, debba comunque essere esercitata nel rispetto della legge statale o regionale competente.

L'articolo 27 novella l'articolo 118 della Costituzione, sia apportando modifiche consequenziali alla soppressione del livello di governo provinciale dal novellato articolo 114 della Costituzione, sia introducendo, dopo il primo comma, una previsione di carattere generale in tema di funzioni amministrative, secondo la quale esse sono esercitate in modo di assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

Tale nuova previsione si pone come complementare alle disposizioni e ai principi in materia di organizzazione dei pubblici uffici di cui all'articolo 97 della Costituzione e si configura come norma applicabile all'esercizio delle funzioni amministrative di tutti i livelli di governo.

Il medesimo articolo 27 novella, infine, il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, introducendo il riferimento ai beni paesaggistici tra le materie per le quali la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento tra Stato e regioni, in coerenza con le modifiche al riparto delle competenze legislative introdotte nell'articolo 117, comma secondo, lettera *s)*.

L'articolo 28 novella l'articolo 119 della Costituzione, introducendo modifiche di coordinamento che tengono conto della soppressione delle province e, in particolare, della riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», secondo le motivazioni sopra illustrate. Inoltre, reca una modifica al quarto comma del medesimo articolo 119, intesa a rafforzare il principio della corrispondenza tra le risorse spettanti agli enti territoriali e le funzioni pubbliche loro attribuite.

In particolare, si prevede che l'insieme delle risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale – dunque tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale – deve «assicurare» il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai comuni, alle città metropolitane e alle regioni.

Come accennato, i disegni di legge che dispongono negli ambiti interessati dall'articolo 119 della Costituzione rientrano tra quelli per i quali il novellato articolo 70, comma quarto, della Costituzione, prevede il citato procedimento legislativo rafforzato.

L'articolo 29 novella il primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, stabilendo che la legge dello Stato ivi prevista stabilisca un limite agli emolumenti spettanti al Presidente della giunta regionale e agli altri membri degli organi regionali, il cui importo non potrà superare quello degli emolumenti spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

L'articolo 30 modifica l'articolo 126 della Costituzione, prevedendo la soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e la conseguente attribuzione al Senato delle Autonomie della competenza ad esprimere il parere per l'adozione del decreto di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del Presidente della giunta.

L'articolo 31 novella l'articolo 135 della Costituzione, al fine di disporre che cinque dei giudici della Corte costituzionale attualmente nominati dal Parlamento in seduta comune siano invece nominati in modo distinto dalle due Camere, in ragione di tre da parte della Camera dei deputati e di due da parte del Senato delle Autonomie. Resta invece ferma l'elezione del Parlamento in seduta comune di un terzo dei componenti elettivi del Consiglio superiore della magistratura.

L'articolo 32 reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento, una delle quali concernente anche la parte prima della Costituzione, laddove si prevede, all'articolo 48, una modifica di coordinamento che limita alla sola Camera dei deputati l'istituzione della circoscrizione Estero.

L'articolo 33 reca la disciplina transitoria per l'entrata a regime del nuovo assetto istituzionale. In particolare, si prevede che, sino alla data di entrata in vigore della legge recante il nuovo sistema di elezione dei senatori – di cui al novellato articolo 57, comma terzo, della Costituzione – la prima costituzione del Senato delle Autonomie abbia luogo entro dieci giorni dalla data delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, sulla base di una specifica disciplina transitoria.

Tale disciplina prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, da adottare entro i cinque giorni successivi alle elezioni della Camera dei deputati, siano nominati senatori i Presidenti delle giunte regionali, i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano ed i sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma. Con il medesimo decreto è stabilita la data della prima riunione del Senato delle Autonomie, da fissare comunque non oltre il ventesimo giorno dal rinnovo della Camera dei deputati.

Ciascun consiglio regionale, entro tre giorni dallo svolgimento delle predette elezioni della Camera dei deputati, deve essere convocato, in collegio elettorale, dal proprio Presidente ai fini della prima elezione, da tenersi entro cinque giorni dalla convocazione, di due senatori tra i propri componenti, ai sensi di quanto previsto dal nuovo articolo 57, comma primo.

Una procedura analoga è prevista per la prima elezione dei due membri eletti dal collegio elettorale costituto dai sindaci di ciascuna regione, il quale è convocato dal Presidente della giunta regionale.

Ai fini di tali elezioni, le candidature sono individuali e ciascun elettore può votare per un unico candidato, per assicurare la rappresentanza delle minoranze. Il voto è personale, libero e segreto.

I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della regione.

Viene poi disposto che la citata legge recante il sistema di elezione dei senatori elettivi sia approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati e che le elezioni dei senatori, ai sensi della medesima legge, debbano avere luogo entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

I senatori eletti in ciascuna regione, secondo la disciplina transitoria, restano in carica sino alla proclamazione dei senatori eletti in base al sistema elettorale definito dalla predetta legge.

Le disposizioni transitorie per l'elezione dei senatori si applicheranno anche per i casi di loro sostituzione conseguenti alla cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Quanto ai senatori a vita, in carica alla data di entrata in vigore della riforma, si prevede che essi permangano nella medesima carica quali membri del Senato delle Autonomie; per gli ex Presidenti della Repubblica rimane ferma la previsione di cui all'articolo 59, primo comma, della Costituzione.

Con riferimento ai regolamenti parlamentari, si prevede che essi continuino 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 delle Autonomie in conseguenza della riforma disposta dal presente disegno di legge.

In sede di prima applicazione dell'articolo 135, relativo all'elezione della Corte costituzionale, si prevede che, alla cessazione dalla carica dei giudici nominati dal Parlamento in seduta comune, le nuove nomine siano attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato delle Autonomie.

Per quanto riguarda le leggi delle regioni adottate a titolo di competenza concorrente e residuale, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della riforma, si stabilisce che esse continuino ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo riparto delle competenze legislative previsto dal disegno di legge.

Infine, il comma 13 dell'articolo 33 reca la «clausola di salvaguardia» per le autonomie speciali, prevedendo che le novelle introdotte nel titolo V della parte seconda della Costituzione non si applichino alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

L'articolo 34 reca le disposizioni finali, che prevedono, oltre alle richiamate disposizioni per il commissariamento del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e i conseguenti adempimenti, il divieto di corrispondere rimborsi o analoghi trasferimenti monetari con oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali.

L'articolo 35 disciplina l'entrata in vigore della riforma e l'applicazione delle sue disposizioni. In particolare, si prevede che la legge costituzionale entri in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione, e che le sue disposizioni si applichino a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data dell'entrata in vigore, ad eccezione di quelle previste dagli articoli 23, 29 e 34 – recanti, rispettivamente, la previsione di soppressione del CNEL, l'introduzione di limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e il divieto di corresponsione di rimborsi ai gruppi politici presenti nei consigli regionali – che troveranno, invece, immediata applicazione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

CAPO I

MODIFICHE AL TITOLO I DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Art. 1.

(Funzioni delle Camere)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. – Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle Autonomie.

Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.

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.

Il Senato delle Autonomie rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

Art. 2.

(Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie)

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. – Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti 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.

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

La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni».

Art. 3.

(Durata della Camera dei deputati)

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 60. – La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

Art. 4.

(Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie)

1. All'articolo 66 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati»;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Il Senato delle Autonomie verifica i titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente».

Art. 5.

(Vincolo di mandato)

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. – I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato».

Art. 6.

(Prerogative dei parlamentari)

1. All'articolo 68 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, le parole: «Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «Senza autorizzazione della Camera dei deputati, nessun deputato»;

b) al terzo comma, le parole: «membri del Parlamento» sono sostituite dalla seguente: «deputati».

Art. 7.

(Indennità parlamentare)

1. All'articolo 69 della Costituzione, le parole: «del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

Art. 8.

(Procedimento legislativo)

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. – La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato delle Autonomie 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.

Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 57, terzo comma, 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *p)* e *u)*, quarto, sesto e decimo, 118, quarto comma, 119, 120, secondo comma, e 122, primo comma, nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronun-

ciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato delle Autonomie abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati».

Art. 9.

(Iniziativa legislativa)

1. All'articolo 71 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Il Senato delle Autonomie 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 delle Autonomie.».

Art. 10.

(Modificazioni all'articolo 72 della Costituzione)

1. All'articolo 72 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è,» sono sostituite dalle seguenti: «Ogni disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e,»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Il regolamento del Senato delle Autonomie disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati. I disegni di legge costituzionali e di revisione costituzionale sono esaminati dal Senato delle Autonomie articolo per articolo e approvati a norma dell'articolo 138.

Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà».

Art. 11.

(Rinvio delle leggi di conversione)

1. All'articolo 74 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«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) al secondo comma, le parole: «Se le Camere approvano nuovamente la legge,» sono sostituite dalle seguenti: «Se la legge è nuovamente approvata,».

Art. 12.

(Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza)

1. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce»;

c) al terzo comma, secondo periodo, le parole: «Le Camere possono» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati può»;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quarto comma; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti 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.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato delle Autonomie entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo».

Art. 13.

(Deliberazione dello stato di guerra)

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 78. – La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari».

Art. 14.

(Leggi di amnistia e indulto)

1. All'articolo 79, primo comma, della Costituzione, le parole: «di ciascuna Camera,» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati,».

Art. 15.

(Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)

1. All'articolo 80 della Costituzione, le parole: «Le Camere autorizzano» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati autorizza».

Art. 16.

(Inchieste parlamentari)

1. All'articolo 82, primo comma, della Costituzione, le parole: «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati».

CAPO II

MODIFICHE AL TITOLO II DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Art. 17.

(Modificazioni all'articolo 83 della Costituzione in tema di delegati regionali)

1. All'articolo 83 della Costituzione, il secondo comma è abrogato.

Art. 18.

(Disposizioni in tema di elezione del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 85 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, le parole: «e i delegati regionali,» sono soppresse;

b) al terzo comma, il primo periodo, è sostituito dal seguente: «Se la Camera dei deputati è sciolta, o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione della Camera nuova».

Art. 19.

(Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica)

1. All'articolo 86 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «del Senato» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «le Camere sono sciolte» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati è sciolta» e la parola: «loro» è sostituita dalla seguente: «sua».

Art. 20.

(Scioglimento della Camera dei deputati)

1. All'articolo 88 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati».

Capo III

MODIFICHE AL TITOLO III DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Art. 21.

(Fiducia al Governo)

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle due Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia» sono sostituite dalle seguenti: «La fiducia è accordata o revocata»;

c) al terzo comma, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «innanzi alla Camera dei deputati»;

d) al quarto comma, le parole: «di una o d'entrambe le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

e) al quinto comma, dopo la parola: «Camera» sono inserite le seguenti: «dei deputati».

Art. 22.

(Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione)

1. All'articolo 96 della Costituzione, le parole: «del Senato della Repubblica o» sono soppresse.

Art. 23.

(Soppressione del CNEL)

1. L'articolo 99 della Costituzione è abrogato.

CAPO IV

MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Art. 24.

(Abolizione delle Province)

1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «dalle Province,» sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: «le Province,» sono soppresse.

Art. 25.

(Modificazioni all'articolo 116 della Costituzione)

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

Art. 26.

(Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione)

1. All'articolo 117, primo comma, della Costituzione, la parola: «comunitario» è sostituita dalle seguenti: «dell'Unione europea».

2. All'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'alinea è sostituito dal seguente: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni:»;

b) alla lettera *e)*, dopo le parole: «bilanci pubblici;» sono inserite le seguenti: «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;»;

c) alla lettera *g)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;

d) alla lettera *m)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro»;

e) alla lettera *n)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica»;

f) alla lettera *o)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa»;

g) la lettera *p)* è sostituita dalla seguente:

«*p)* ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta»;

h) alla lettera *q)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; commercio con l'estero»;

i) la lettera *s)* è sostituita dalla seguente:

«*s)* ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo»;

l) dopo la lettera *s)* sono aggiunte le seguenti:

«*t)* ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione;

u) norme generali sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) 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 e internazionale».

3. All'articolo 117 della Costituzione, i commi terzo e quarto sono sostituiti dai seguenti:

«Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

Con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Ca-

mera dei deputati, l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, ad esclusione di quelle previste dal secondo comma, lettere *h)*, salva la polizia amministrativa locale, *i)* e *l)*, salva l'organizzazione della giustizia di pace, può 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 di cui agli articoli 118 e 119».

4. All'articolo 117 della Costituzione, il sesto comma è sostituito dal seguente:

«La potestà regolamentare spetta allo Stato 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 e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale».

Art. 27.

(Modificazioni all'articolo 118 della Costituzione)

1. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, la parola: «Province,» è soppressa;

b) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«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.»;

c) al secondo comma, le parole: «, le Province» sono soppresse;

d) al terzo comma, le parole: «nella materia della tutela dei beni culturali» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici»;

e) al quarto comma, la parola: «, Province» è soppressa.

Art. 28.

(Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione)

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «le Province,» sono soppresse;

b) il secondo comma è sostituto dal seguente:

«I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.»;

c) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni.»;

d) al quinto comma, la parola: «Province,» è soppressa;

e) al sesto comma, le parole: «le Province,» sono soppresse.

Art. 29.

(Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

1. All'articolo 122, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione».

Art. 30.

(Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali)

1. All'articolo 126, primo comma, della Costituzione, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Il decreto è adottato acquisito il parere del Senato delle Autonomie».

Capo V

MODIFICHE AL TITOLO VI DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Art. 31.

(Elezione dei giudici della Corte costituzionale)

1. All'articolo 135 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è 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 delle Autonomie.»;

b) al settimo comma, la parola: «senatore» è sostituita dalla seguente: «deputato».

CAPO VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 32.

(Disposizioni consequenziali e di coordinamento)

1. All'articolo 48, terzo comma, della Costituzione, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

2. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

3. All'articolo 59 della Costituzione, il secondo comma è abrogato.

4. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 61. – L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione.

Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente».

5. All'articolo 62 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

6. All'articolo 64 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:

«I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono».

7. All'articolo 73, secondo comma, della Costituzione, le parole: «Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano» sono sostituite dalle seguenti: «Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara».

8. All'articolo 81 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati» e la parola: «rispettivi» è sostituita dalla seguente: «suoi»;

b) al quarto comma, le parole: «Le Camere ogni anno approvano» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati ogni anno approva»;

c) al sesto comma, le parole: «di ciascuna Camera,» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati,».

9. All'articolo 87 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo comma, le parole: «delle nuove Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della nuova Camera dei deputati»;

b) al quarto comma, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati»;

c) all'ottavo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

d) al nono comma, le parole: «dalle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «dalla Camera dei deputati».

10. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione, è sostituita dalla seguente: «Le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni».

11. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, le parole: «, delle Province» sono soppresse.

12. All'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

13. All'articolo 122, secondo comma, della Costituzione, le parole: «ad una delle Camere del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

14. All'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, le parole: «della Provin-

cia o delle Province interessate e» sono soppresse e le parole: «Province e Comuni,» sono sostituite dalle seguenti: «i Comuni,».

15. All'articolo 133 della Costituzione, il primo comma è abrogato.

Art. 33.

(Disposizioni transitorie)

1. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato delle Autonomie ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, da adottare entro i cinque giorni successivi allo svolgimento delle predette elezioni della Camera dei deputati, sono nominati senatori i Presidenti delle giunte regionali, i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano e i sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma. Il medesimo decreto stabilisce la data della prima riunione del Senato delle Autonomie, non oltre il ventesimo giorno dal rinnovo della Camera dei deputati.

3. Entro tre giorni dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 1, ciascun consiglio regionale è convocato in collegio elettorale dal proprio Presidente ai fini della prima elezione, da tenersi entro cinque giorni dalla convocazione, tra i propri componenti, di due senatori ai sensi dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale. Le candidature sono individuali e ciascun elettore può votare per un unico candidato. Il voto è personale, libero e segreto.

4. Entro tre giorni dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 1, i sindaci di ciascuna regione sono convocati in collegio elettorale dal Presidente della giunta regionale, ai fini della prima elezione, da tenersi entro cinque giorni dalla convocazione, tra i componenti del collegio medesimo, di due senatori ai sensi dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale. Le candidature sono individuali e ciascun elettore può votare per un unico candidato. Il voto è personale, libero e segreto.

5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della giunta regionale.

6. La legge di cui all'articolo 57, terzo 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 1 e le elezioni dei senatori, ai sensi della medesima legge, hanno luogo entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

7. I senatori eletti in ciascuna regione, ai sensi dei commi 3 e 4, restano in carica sino alla proclamazione dei senatori eletti ai sensi del comma 6.

8. Sino alla data della prima elezione del Senato delle Autonomie ai sensi del comma 6, le disposizioni di cui commi 3 e 4 si applicano anche per il caso di sostituzione dei senatori conseguente alla cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

9. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica quali membri del Senato delle Autonomie.

10. 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 delle Autonomie, conseguenti alla medesima legge.

11. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 31 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 delle Autonomie.

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 modificati dall'articolo 26 della presente legge costituzionale.

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 sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

Art. 34.

(Disposizioni finali)

1. 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 Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dal-

l'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.

Art. 35.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge si applicano a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore, salvo quelle previste dagli articoli 23, 29 e 34, che sono di immediata applicazione.

€ 4,00