

XVII legislatura

## **Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429-A**

La riforma costituzionale  
(schede di lettura sul testo  
della 1<sup>a</sup> Commissione)

1<sup>a</sup> ed. provvisoria

luglio 2014  
n. 155



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: R. Ercoli \_2401

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: (...)

### Documentazione

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 1429-A**

La riforma costituzionale  
(schede di lettura sul testo  
della 1<sup>a</sup> Commissione)

1<sup>a</sup> ed. provvisoria

luglio 2014  
n. 155



## AVVERTENZA

Il presente *dossier* illustra, secondo il taglio consueto delle "schede di lettura", il disegno di legge costituzionale A.S. 1429-A, c.d. "di riforma costituzionale"<sup>1</sup>.

Peraltro, la tipologia della "scheda", che include tradizionalmente anche il riferimento agli eventuali profili di compatibilità costituzionale delle norme in esame, si presenta con aspetti di peculiarità nei confronti di norme che sono esse stesse di natura costituzionale, ed anzi in gran parte di novella della Costituzione.

L'intento delle "schede" è tuttavia inalterato, rispetto a quello, consueto, consistente nel favorire una migliore lettura delle norme all'esame.

Per scelta redazionale di alleggerimento, sono state eliminate dal *dossier* talune sintetiche informazioni con riferimento ai testi di riforma definiti ma non definitivamente approvati nel corso delle precedenti legislature ed al panorama comparato. Tuttavia, tali informazioni sono ancora facilmente reperibili nel [dossier n. 133](#) di aprile 2014 relativo all'A.S. 1429, nel testo originario.

Posti l'ampiezza, la complessità e il rilievo della proposta normativa, a fronte del tempo a disposizione, si è ritenuto di sottolineare - a proposito di alcune osservazioni al testo - che si tratta di osservazioni "*a prima lettura*": una precisazione che va in effetti estesa all'intero *dossier*.

Si sottolinea inoltre, per quanto riguarda i testi normativi raffrontati e posti a corredo delle schede di lettura, che non si tratta di testi ufficiali, ma solo di testi ricostruiti in via provvisoria a mero scopo informativo.

Gli unici testi ufficiali sono quelli riprodotti sul sito [www.senato.it](http://www.senato.it).

Sui temi della riforma istituzionale si rinvia, infine, alla documentazione già prodotta dal Servizio studi e riportata, dopo l'indice di questo volume, nella Premessa.

Della segnalazione di omissioni e inesattezze nel presente *dossier* si è grati fin d'ora, anche ai fini di una nuova edizione.

---

<sup>1</sup> "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".



## INDICE

PREMESSA - LA DOCUMENTAZIONE DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI.....	15
SCHEDE DI LETTURA.....	19
<b>Articolo 1</b> <i>(Art. 55 - Funzioni delle Camere)</i> Scheda di lettura.....	21
<b>Articolo 2</b> <i>(Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato)</i> Scheda di lettura.....	33
<b>Articolo 3</b> <i>(Art. 59 - Senatori di nomina del Presidente della Repubblica)</i> Scheda di lettura.....	39
<b>Articolo 4</b> <i>(Art. 60 - Durata della Camera dei deputati)</i> Scheda di lettura.....	41
<b>Articolo 5</b> <i>(Art. 63 - Cariche interne del Senato)</i> Scheda di lettura.....	43
<b>Articolo 6</b> <i>(Art. 64 - Diritti delle minoranze parlamentari.)</i> Scheda di lettura.....	45
<b>Articolo 7</b> <i>(Art. 66 - Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie)</i> Scheda di lettura.....	49
<b>Articolo 8</b> <i>(Art. 67 - Vincolo di mandato)</i> Scheda di lettura.....	53
<b>Articolo 9</b> <i>(Art. 69 - Indennità parlamentare)</i> Scheda di lettura.....	55
<b>Articolo 10</b> <i>(Art. 70 - Procedimento legislativo)</i> Scheda di lettura.....	57

<b>Articolo 11</b> ( <i>Art. 71 - Iniziativa legislativa</i> )	
Scheda di lettura.....	67
<b>Articolo 12</b> ( <i>Art. 72 - Il procedimento legislativo: segue</i> )	
Scheda di lettura.....	71
<b>Articolo 13</b> ( <i>Art. 73 - Modificazioni agli articoli 73 e 134 della Costituzione</i> )	
Scheda di lettura.....	79
<b>Articolo 14</b> ( <i>Art. 74 - Rinvio delle leggi di conversione</i> )	
Scheda di lettura.....	85
<b>Articolo 15</b> ( <i>Art. 75 - Referendum abrogativo</i> )	
Scheda di lettura.....	89
<b>Articolo 16</b> ( <i>Art. 77 - Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza</i> )	
Scheda di lettura.....	93
<b>Articolo 17</b> ( <i>Art. 78 - Deliberazione dello stato di guerra</i> )	
Scheda di lettura.....	97
<b>Articolo 18</b> ( <i>Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto</i> )	
Scheda di lettura.....	99
<b>Articolo 19</b> ( <i>Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali</i> )	
Scheda di lettura.....	101
<b>Articolo 20</b> ( <i>Art. 82 - Inchieste parlamentari</i> )	
Scheda di lettura.....	103
<b>Articolo 21</b> ( <i>Art. 83 - Delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica</i> )	
Scheda di lettura.....	105
<b>Articolo 22</b> ( <i>Art. 85 - Elezione del Presidente della Repubblica</i> )	
Scheda di lettura.....	107
<b>Articolo 23</b> ( <i>Art. 86 - Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica</i> )	
Scheda di lettura.....	109

<b>Articolo 24</b> <i>(Art. 88 - Scioglimento della sola Camera dei deputati)</i>	
Scheda di lettura.....	111
<b>Articolo 25</b> <i>(Art. 94 - Fiducia al Governo)</i>	
Scheda di lettura.....	113
<b>Articolo 26</b> <i>(Art. 96 - Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione)</i>	
Scheda di lettura.....	115
<b>Articolo 27</b> <i>(Art. 99 - Soppressione del CNEL)</i>	
Scheda di lettura.....	117
<b>Articolo 28</b> <i>(Art. 114 - Abolizione delle Province)</i>	
Scheda di lettura.....	121
<b>Articolo 29</b> <i>(Art. 116, terzo comma - particolari autonomie regionali)</i>	
Scheda di lettura.....	123
<b>Articolo 30 - profili generali</b> <i>(Art. 117 - Competenze legislative dello Stato e delle Regioni)</i>	
Scheda di lettura.....	127
<b>Articolo 30</b> <i>(Art. 117, primo comma - vincoli alla potestà legislativa statale e regionale)</i>	
Scheda di lettura.....	133
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, secondo comma - "materie" e "funzioni")</i>	
Scheda di lettura.....	135
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, secondo comma, lett. e) - "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario")</i>	
Scheda di lettura.....	137
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme sul procedimento amministrativo")</i>	
Scheda di lettura.....	141
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche")</i>	
Scheda di lettura.....	145

<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni sulla tutela della salute") Scheda di lettura.....	149
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni sulla sicurezza alimentare") Scheda di lettura.....	153
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni per la tutela e sicurezza del lavoro") Scheda di lettura.....	157
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. n) - "disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico") Scheda di lettura.....	161
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. n) - "istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica") Scheda di lettura.....	165
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. o) - "previdenza complementare e integrativa") Scheda di lettura.....	167
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. p) - "ordinamento dei Comuni; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni") Scheda di lettura.....	169
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. q) - "commercio con l'estero") Scheda di lettura.....	173
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "tutela dei beni culturali e paesaggistici") Scheda di lettura.....	175
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema") Scheda di lettura.....	179

<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali")	
Scheda di lettura.....	183
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni sul turismo")	
Scheda di lettura.....	187
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "ordinamento sportivo")	
Scheda di lettura.....	191
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento delle professioni")	
Scheda di lettura.....	193
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento della comunicazione")	
Scheda di lettura.....	195
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. u) - "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio")	
Scheda di lettura.....	199
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. u) - "sistema nazionale e coordinamento della protezione civile")	
Scheda di lettura.....	203
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. v) - "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia")	
Scheda di lettura.....	207
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, secondo comma, lett. z) - "infrastrutture e trasporti")	
Scheda di lettura.....	211
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, terzo comma nel testo vigente - soppressione della potestà legislativa concorrente)	
Scheda di lettura.....	215
<b>Articolo 30: segue</b> (Art. 117, terzo comma - Potestà legislativa regionale)	
Scheda di lettura.....	219

<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, quarto comma - Clausola di supremazia)</i>	
Scheda di lettura.....	225
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, quinto comma - Atti normativi dell'Unione europea)</i>	
Scheda di lettura.....	231
<b>Articolo 30: segue</b> <i>(Art. 117, comma sesto - Potestà regolamentare)</i>	
Scheda di lettura.....	233
<b>Articolo 31</b> <i>(Art. 118 - Funzioni amministrative)</i>	
Scheda di lettura.....	235
<b>Articolo 32</b> <i>(Art. 119 - Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione)</i>	
Scheda di lettura.....	239
<b>Articolo 33</b> <i>(Art. 120, secondo comma - Potere sostitutivo)</i>	
Scheda di lettura.....	243
<b>Articolo 34</b> <i>(Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)</i>	
Scheda di lettura.....	245
<b>Articolo 35</b> <i>(Art. 126 - Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali)</i>	
Scheda di lettura.....	247
<b>Articolo 36</b> <i>(Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale)</i>	
Scheda di lettura.....	251
<b>Articolo 37</b> <i>(Artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 - Disposizioni consequenziali e di coordinamento)</i>	
Scheda di lettura.....	255
<b>Articolo 38</b> <i>(Disposizioni transitorie)</i>	
Scheda di lettura.....	263
<b>Articolo 39</b> <i>(Disposizioni finali)</i>	
Scheda di lettura.....	273

**Articolo 40**

*(Entrata in vigore)*

Scheda di lettura.....279



**PREMESSA**  
**LA DOCUMENTAZIONE DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO**  
**SULLE RIFORME ISTITUZIONALI**

Il Servizio Studi ha prodotto un'articolata documentazione (in forma di dossier, testi a fronte e note brevi) sui temi della riforma costituzionale e su quelli limitrofi, a partire dalla normativa elettorale, fin dall'inizio della legislatura e con particolare riferimento agli aspetti comparatistici.

Le schede di lettura sul disegno di legge A.S. 1429 sono contenute nel [Dossier n. 133](#), *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* (aprile 2014), che persegue una lettura il più possibile documentata delle norme all'esame, corredate di sintetiche informazioni con riferimento - a parte possibili questioni interpretative - ai testi di riforma definiti ma non definitivamente approvati nel corso delle precedenti legislature, al panorama comparato e ad altri elementi, tra cui la giurisprudenza costituzionale.

Segue qui di seguito l'elenco della ulteriore documentazione prodotta, ordinata secondo il tipo editoriale e in ordine cronologico, con i relativi richiami ipertestuali ed una sommaria esposizione dei contenuti.

**DOSSIER**

- [Dossier n. 1](#), *La legge elettorale per il Senato: la terza applicazione* (marzo 2013), in apertura della legislatura analizzava i risultati delle elezioni del 24-25 febbraio 2013 illustrando gli effetti dell'applicazione della legge elettorale per il Senato e le sue particolarità;
- [Dossier n. 23](#), *Riforma costituzionale: il procedimento. Precedenti - Iniziativa governativa (A.S. n. 813) - Dibattito in Costituente* (giugno 2013), sulle precedenti iniziative volte a disciplinare i meccanismi di revisione costituzionale;
- [Dossier n. 34](#), *Riforma costituzionale: il procedimento. Il disegno di legge proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, A.S. nn. 813 e 343-A* (luglio 2013), prodotto sul testo approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione dove il disegno di legge S. 813 aveva assorbito, durante l'esame, il disegno di legge [n. 343](#));
- [Dossier n. 36/1](#), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti Parte I: i Paesi*, (luglio 2013), ha analizzato i sistemi parlamentari di tutti gli Stati membri dell'Unione europea che adottano un modello bicamerale, nonché quelli della Svizzera e degli USA;

- Dossier [n. 51](#), *Sistemi elettorali: Spagna* (settembre 2013) e [n. 52](#), *Sistemi elettorali: Francia* (settembre 2013), contributo all'analisi comparativa dove si prendono in considerazione i due sistemi e le rispettive proposte di riforma, analizzando altresì i risultati delle più recenti consultazioni;
- [Dossier n. 54](#), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti. Parte I: i Paesi. Parte II: struttura e funzioni* (settembre 2013), quadro di confronto delle soluzioni adottate nei diversi paesi considerati in relazione alle funzioni qualificanti delle Camere alte;
- [Dossier n. 112](#), *Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014* (marzo 2014), che ha affrontato il problema del sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni profili della [Legge n. 270 del 2005](#); si analizzano le motivazioni e gli effetti dell'intervento della Corte;
- [Dossier n. 114](#), *Rappresentanza di genere e cariche elettive* (marzo 2014), informa su diversi aspetti della c.d. "questioni di genere" nel procedimento elettorale;
- [Dossier n. 118](#), *Le Camere alte nei Paesi extraeuropei* (marzo 2014), si propone di illustrare struttura e funzioni delle Camere alte in otto Paesi extraeuropei che adottano un sistema parlamentare bicamerale;
- Dossier n. [125](#), *La riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. n. 1429 d'iniziativa del Governo - Note di sintesi* (aprile 2014), in relazione all'avvio dell'esame del disegno di legge - di iniziativa governativa - [A.S. 1429](#), riassume il contenuto della proposta, evidenziandone taluni aspetti;
- Dossier n. [126](#), *In tema di riforma costituzionale cinque testi a confronto (1997 - 2014)* (aprile 2014), propone una tabella di raffronto tra l' A.S. 1429 e i testi di alcuni progetti di riforma della Parte II della Costituzione definiti nel corso di precedenti legislature.
- [Dossier n. 127](#), *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia e Stati Uniti* (aprile 2014), propone la comparazione delle disposizioni costituzionali di quei quattro paesi a struttura federale, relativamente al riparto delle competenze legislative tra Stato federale e enti federati.

## TESTI A FRONTE

- [Testo a fronte n. 14](#), *In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto. 1997-2012* (maggio 2013), che presenta, in una prospettiva storica, il quadro evolutivo delle proposte di riforma istituzionale elaborate nei tre lustri che comprendono le legislature dalla XIII (1997) alla XVI (2012);
- [Testo a fronte n. 24](#), *Riforma costituzionale: il procedimento - Testo a fronte tra l'A.S. n. 813 e le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997* (giugno 2013), il testo del disegno di legge n. 813 è stato confrontato con le corrispondenti disposizioni contenute nelle leggi costituzionali [n. 1](#)

[del 1993](#) e [n. 1 del 1997](#) che istituivano Commissioni parlamentari per le riforme;

- [Testo a fronte n. 109](#), *I Senati nelle Costituzioni di Belgio, Francia, Germania e Spagna* (febbraio 2014), sul versante del confronto tra testi costituzionali mette in parallelo tra loro i rispettivi Senati nelle Costituzioni di quattro Paesi europei: Belgio, Francia, Germania e Spagna, sotto diversi aspetti (ruolo istituzionale, *status* dei membri, organizzazione interna, esercizio del potere legislativo; funzioni di indirizzo e controllo e altre funzioni non legislative; rapporti con il Capo dello Stato e con altre istituzioni; rapporti con l'Unione europea e con le autonomie territoriali);
- [Testo a fronte n. 150](#), *La Costituzione del Belgio dopo la sesta riforma dello Stato* (giugno 2014), contempla il raffronto tra il testo della Costituzione del Belgio, come modificato a seguito della cosiddetta sesta riforma dello Stato (modifiche entrate in vigore il 25 maggio 2014) ed il testo previgente, comprendente le modifiche introdotte fino al 2012 al testo coordinato del 1994.

## NOTE BREVI

- [Nota breve n. 10](#), *Bicameralismo e navette: i dati* (giugno 2013) e [Nota breve n. 11](#), *Tempi del legiferare: i dati* (giugno 2013), analizzano le *navette* parlamentari e i tempi del legiferare, utilizzando i dati disponibili relativi alle ultime legislature;
- [Nota breve n. 14](#), *Il numero dei parlamentari. I dati nell'Unione europea* (dicembre 2013), presenta i dati relativi alla consistenza numerica dei componenti dei vari parlamenti dei paesi europei (mono o bicamerali) in rapporto alla popolazione per evidenziarne la rappresentatività;
- [Nota breve n. 17](#), *Le leggi bicamerali nei paesi a bicameralismo differenziato* (dicembre 2013), sono analizzati il ruolo della Camera alta nel procedimento legislativo e i diversi poteri attribuiti alle due camere in ordine a diverse materie;
- [Nota breve n. 18](#), *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali* (dicembre 2013), si illustrano i meccanismi adottati in vari sistemi bicamerali (sia paritari che differenziati, quando in questi ultimi sono previste leggi necessariamente bicamerali);
- [Nota breve n. 23](#), *I Senati in un flash* (febbraio 2014), sinossi agile, di immediata consultazione, rispetto a questa attività di ricerca sulle Camere alte in prospettiva comparata, presenta i dati sotto forma di tabelle;
- [Nota breve n. 28](#), *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali* (marzo 2014), ha dato conto di una recente modifica del *Code électoral* che avrà, a partire dal 2017, effetti rilevanti sulla composizione delle assemblee del Parlamento francese.



## **SCHEDE DI LETTURA**



## **Articolo 1**

*(Art. 55 - Funzioni delle Camere)*

Art. 55 Cost. - Testo vigente

---

Art. 55 Cost. - Testo AS 1429-A

---

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*Identico.*

**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 della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.**

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

*Identico.*

L'articolo 1 del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429-A riscrive dell'**articolo 55 della Costituzione**.

Reca una elencazione delle funzioni di un Senato profondamente rivisitato nella struttura ed attività, nonché alcune enunciazioni che toccano i rami 'alti' del costituzionalismo, in tema di rappresentanza e funzioni parlamentari.

Il Parlamento, secondo l'immodificato art. 55 primo comma, resta composto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

➤ *E' mantenuta la denominazione di "Senato della Repubblica".*

**E' modificazione apportata in sede referente** (rispetto alla formulazione di "Senato delle Autonomie" presente originariamente nel disegno di legge governativo, assunto quale testo base dalla Commissione Affari costituzionali referente).

Del resto, la dizione di "Repubblica" - che attualmente caratterizza il Senato "della Repubblica" - già coinvolge, a norma dell'articolo 114 della Costituzione, i Comuni, [le Province], le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato", vale a dire le espressioni territoriali elencate in ordine ascendente.

Sulla denominazione di "Senato della Repubblica", vi fu qualche dibattito in Assemblea Costituente.

Nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, la denominazione di Senato fu contestata da Terracini (sia "perché la seconda Camera che ora si crea non ha nulla a che fare col soppresso Senato, né per il modo di formazione, né per il modo di funzionamento", sia perché "questa denominazione non potrebbe non richiamare alla mente il ricordo di un triste periodo di asservimento politico"), difesa invece da Mortati ("sia per ragioni storiche, sia perché non ritiene che nelle responsabilità spettanti ai vecchi corpi rappresentativi per l'avvento e la perpetuazione del regime fascista quella gravante sul Senato sia maggiore dell'altra spettante alla Camera dei Deputati, alla quale nessuno pensa di mutare il nome", sicché "non trova serie ragioni perché si debba rinunciare ad un nome a cui sono legati tanti ricordi di saggezza e di benemeranza"). Lussu si dichiarò per il cambiamento del nome, ritenendo il Senato screditato sotto il regime fascista; di segno opposto l'opinione di Codacci-Pisanelli; Einaudi propose "Camera dei Senatori", in quanto più anziani rispetto ai deputati.

Le votazioni in Seconda Commissione diedero un risultato piuttosto confuso: furono respinte sia la proposta di conservare il nome di "Senato" alla Seconda Camera, sia la dicitura "Camera dei Senatori", sia "Seconda Camera", sia "Camera delle Regioni" (seduta del 19 dicembre 1946).

La questione fu demandata all'Assemblea, dove giunse la proposta: "Camera del Senato". Gli interventi di Codacci-Pisanelli e Lussu (rispettivamente il 10 e 15 settembre 1947) ribadirono le posizioni già espresse. In difesa del nome Senato intervenne Nitti ((il 16 settembre: "Non bisogna considerare la seconda Camera come un ornamento costituzionale. La seconda Camera è una necessità. Nel progetto di Costituzione è ammessa. Abbiamo cominciato però con offenderla, perché nel nostro progetto che esaminiamo, il nostro Senato ha avuto un nome sconcio: è chiamato «Camera del Senato». E chi ha pensato a un simile orrore, non dirò errore? Ma come! «Senato» è un nome glorioso. In tutte le strade di Roma troviamo ancora scritto *Senatus Populusque Romanus*. Nell'America stessa la seconda Camera si chiama Senato; tutti i grandi popoli che hanno voluto costituire un'Assemblea hanno cercato di chiamarla Senato. Il più grande tragico, Shakespeare, ammiratore di Roma e incurante delle precisazioni della storia, attribuisce a tutti i grandi popoli, a cominciare da Atene, un Senato").

Il 23 settembre 1947, l'Assemblea Costituente votò (per parti separate) un emendamento a firma di due esponenti repubblicani, Macrelli e De Vita, inteso a sostituire "Camera dei senatori" con "Senato della Repubblica". La proposta fu approvata.

➤ Di là del mantenimento della denominazione di Senato della Repubblica, di esso sono dettate *una complessiva funzione e legittimazione, marcatamente differenziate rispetto a quelle della Camera dei deputati*.

➤ *"Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione"*.

I senatori cessano, secondo il dispositivo del disegno di legge, di condividere insieme con i deputati la rappresentanza della Nazione *ex* articolo 67 della Costituzione (l'unico articolo della Carta che espressamente si riferisca alla rappresentanza politica), il quale, nel testo attualmente vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione, intesa come la vivente collettività del popolo.

La riscrittura dell'articolo 67, operata dal disegno di legge, mantiene anche per i membri del Senato il solo divieto di mandato imperativo.

Esclusivamente i deputati dunque rappresentano la Nazione secondo il disegno di legge, non già i senatori i quali sono - *rectius*, *l'assemblea Senato è - rappresentanza delle "istituzioni territoriali"*.

Invero, perché rappresentanza della Nazione si abbia, nell'accezione di cui all'articolo 67 della Costituzione vigente, è necessaria una provenienza da periodiche elezioni popolari. *Una elettività di secondo grado, nell'ambito di membri comunque eletti dal corpo elettorale, potrebbe ritenersi di per sé non preclusiva di rappresentanza della nazione*.

*Nell'esperienza comparata una rappresentatività territoriale di per sé non esclude una rappresentatività del popolo-nazione*. Lo testimonia la Costituzione spagnola, secondo la quale le Cortes (ossia ambedue i rami del Parlamento: Congresso dei deputati e Senato) "rappresentano il popolo spagnolo", ed insieme il Senato "è la Camera di rappresentanza territoriale". In altro Stato federale, il Belgio, dove il Senato è territoriale (in ampia parte di secondo grado, in altra fin di 'terzo grado' in quanto membri cooptati dai primi - questo con la riforma costituzionale del 2014), "i membri delle due Camere rappresentano la nazione". Nei Paesi Bassi, dove il Senato (Prima Camera) è elettivo indiretto (da parte degli Stati provinciali, sorta di consigli provinciali), il Parlamento composto da ambedue le Camere rappresenta "tutto il popolo olandese". In Francia, il Senato "assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica", al contempo però si intende nell'esegesi del testo costituzionale che "i senatori rappresentano come i deputati la Nazione tutta intera"<sup>2</sup> né vi è disposizione costituzionale che circoscriva ad una sola Camera la rappresentanza della nazione (piuttosto "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti").

➤ *La Camera dei deputati diviene titolare esclusivo del rapporto di fiducia con il Governo*.

---

<sup>2</sup> Così il rapporto *Pour un renouveau démocratique*, reso sul finire del 2012 dalla Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica, cd. Commissione Jospin, p. 24.

Il disegno di legge mira ad una revisione della forma di governo parlamentare (perseguita già dall'Assemblea Costituente con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi).

Essa è perseguita con una riforma del bicameralismo sinora paritario e mediante l'attribuzione in via esclusiva alla Camera dei deputati della relazione fiduciaria con il Governo (cfr. *infra* le schede relative agli articoli 70 e 94 della Costituzione come novellati dal disegno di legge).

In Assemblea Costituente, posto l'orientamento prevalente a favore di una forma di governo parlamentare e di un sistema non già monocamerale ma bicamerale, non si discusse tanto della bicameralità della fiducia parlamentare al Governo, che conseguiva naturalmente da quelle premesse, quanto se essa dovesse essere resa dalle due Camere riunite assieme in Assemblea nazionale (secondo la proposta di Mortati relatore nella Seconda Sottocommissione, indi di Perassi, e secondo il progetto quale approvato dalla Commissione dei Settantacinque, pur con una formula che faceva dell'Assemblea nazionale, conferente la fiducia all'insediamento di un nuovo Governo, una sorta di sede di appello, per il Governo in carica che fosse sfiduciato da una delle Camere) ovvero partitamente (come auspicato, in Assemblea, già da Codacci Pisanelli nella seduta del 10 settembre 1947; *contra*, tra gli altri, Tosato nella seduta pomeridiana del 19 settembre). In plenaria la seduta antimeridiana del 24 ottobre rivelava come fosse maturato un accordo politico per la non collegialità della fiducia bicamerale, talché nella pomeridiana dello stesso giorno fu approvata la proposta della Commissione: "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". E' il testo dell'articolo 94, primo comma, vigente.

- In tema di rappresentanza, secondo il dettato del disegno di legge costituzionale *il Senato (quale organo) rappresenta le istituzioni territoriali*.

E' dicitura diversa da quella recata dalla Costituzione francese, la quale menziona una rappresentanza delle "*collettività*" territoriali, non già delle "istituzioni" territoriali<sup>3</sup>.

Nell'esperienza comparata europea, il riferimento alla realtà territoriale *istituzionale* quale specifico sostrato della rappresentatività pare commisurato - nelle realtà più propriamente federali - alla dimensione dei *Länder* (così in Austria, o in Germania dove peraltro la Legge fondamentale dispone non già che il *Bundesrat* 'rappresenti' i *Länder* bensì che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione europea"). Ma qui rileva il ruolo delle entità federate nei confronti di una Federazione, tema che esula dai limiti della presente trattazione.

In Assemblea Costituente, la rappresentanza nazionale da parte di ciascun membro del Parlamento, sancita dall'articolo 67 della Carta vigente, fu approvata speditamente, senza dar luogo a particolare discussione.

---

<sup>3</sup> Quanto poi alla riforma legislativa che ha rivisitato il tradizionale connotato del Senato francese, che è elettivo di secondo grado, quale Camera dei territori specie comunali - posto che la maggior parte, circa il 96 per cento, dei 'grandi elettori' è costituito dai delegati dei consiglieri municipali - sancendo l'incompatibilità del mandato parlamentare con responsabilità esecutive locali, si rinvia per maggiori approfondimenti alla nota breve n. 28 del Servizio Studi, [L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali](#), marzo 2014; cfr. anche il *dossier* n. 52, [Sistemi elettorali: Francia](#), settembre 2013.

Può ricordarsi tuttavia l'intervento in plenaria (il 7 ottobre 1947) di Lussu, il quale era stato favorevole ad un Senato quale "Camera delle Regioni" ed ora rilevava: "credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale»".

In Seconda Sottocommissione, vi era stato (il 19 settembre 1946) un intervento del Presidente Terracini, relativo alla proposta di Mortati di una rappresentanza "della Nazione nel suo insieme". Egli ribatteva - rilevando altro riguardo - "che la disposizione in esame si potrebbe omettere. Essa poteva avere la sua ragion d'essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura".

➤ *"La Camera dei deputati esercita la funzione di indirizzo politico".*

La Costituzione vigente non affronta il tema della titolarità dell'indirizzo politico, solo soffermandosi sul mantenimento della sua unità all'interno della plurale composizione del Consiglio dei Ministri (art. 97).

Il disegno di legge interviene così su un profilo assai dibattuto nella dottrina costituzionalistica, se l'indirizzo politico sia o meno una funzione autonoma. E' dibattito sviluppatosi già negli anni Trenta (con i contributi di Mortati e di Crisafulli) e mantenutosi desto nell'età repubblicana.

Citando da uno degli studiosi che approfondirono questo tema (Martines): *"di regola, i testi costituzionali non disciplinano una funzione di indirizzo politico come autonoma funzione dello Stato e, conseguentemente, non ne assegnano espressamente la titolarità"*.

Ed invero, la determinazione dei fini che connota l'indirizzo politico, se è concettualizzabile come momento autonomo, risulta nella sua concreta esplicazione non agevolmente 'distaccabile' dall'esercizio di altra funzione, legislativa od esecutiva. In breve, l'indirizzo politico si svolge anche attraverso gli atti di produzione del diritto.

*Talché l'esclusione del Senato dall'indirizzo politico potrebbe ritenersi elemento altro, ed ulteriore, rispetto alla sua esclusione dal circuito fiduciario, e tale da potersi riverberare nell'esercizio delle funzioni di cui è pur titolare, dal procedimento legislativo (quale ne sia l'organizzazione) alla fase ascendente della normazione comunitaria. Siffatto esercizio parrebbe suscettibile di limitazione non procedimentale ma contenutistica, potendosi ipotizzare una carenza di potere a lambire profili riconducibili all'indirizzo politico - importando, in tale ipotesi, una valutazione di coerenza e congruità circa l'ammissione del Senato a concorrere al procedimento legislativo per atti che sussumano scelte di indirizzo.*

Ancora: se è vero che la relazione fiduciaria è fonte del raccordo organizzatorio che sorregge l'indirizzo politico, ed essa si instaura in forza del principio

maggioritario, è pur vero che *il grado di maggioritarizzazione dell'indirizzo politico* (profilo, questo, su cui altresì incide, quale elemento 'materiale', la configurazione della legge elettorale) *è in grado di incidere sul disegno pluralistico (cui è servente il medesimo divieto di mandato imperativo) quale quello che innerva la Costituzione vigente.*

Nella Costituzione vigente, dell'indirizzo politico si trova menzione, come sopra accennato, nell'articolo 95 (nel titolo dedicato al Governo), là dove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".

E' disposizione in cui valeva una continuità con l'esperienza costituzionale statutaria, posto che già un regio decreto del 1867 (n. 3629) sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri (era allora Ricasoli), come poi un regio decreto del 1876 (n. 3289), nel disciplinare le attribuzioni del Consiglio dei ministri (presieduto allora da Depretis), prevedevano, con dettato ripreso pressoché invariato dalla Costituente repubblicana: "Il Presidente del consiglio dei ministri [...] mantiene l'uniformità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri".

➤ Secondo il disegno di legge, *la Camera dei deputati "esercita la funzione legislativa"; invece il Senato "concorre, nei casi (è stato aggiunto con **modificazione intervenuta in sede referente**) e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa".*

E' così delineata una differenziazione tra titolarità della funzione e concorso al suo esercizio. Inoltre il rinvio per il "come" avviene tale concorso è stato esteso anche a "cosa" è oggetto del concorso stesso.

*L'inciso secondo cui il concorso del Senato, ma non la funzione della Camera, avviene "nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione" non appare d'univoca interpretazione, posto che il rinvio sarebbe disposto in questo novellato articolo dalla medesima Costituzione, ossia dalla fonte stessa cui si rinvia - salvo dover cogliere in questo passaggio un 'di più' prescrittivo, inteso a circoscrivere l'ambito di auto-regolamentazione spettante alla fonte regolamentare parlamentare senatoriale, con riferimento alle modalità.*

*Tuttavia, la definizione di "concorso" alla funzione legislativa potrebbe ritenersi - in quanto opposta alla titolarità della Camera - non pienamente descrittiva per i "casi" di leggi bicamerali ex art. 70 Cost..*

➤ Secondo il disegno di legge, *è la Camera dei deputati ad esercitare "la funzione di controllo dell'operato del Governo".*

Invero, pare suscettibile di approfondimento se il "controllo sull'operato del Governo" sia qualificabile alla stregua di una funzione in senso proprio, come settore dell'attività statale dai contorni definiti e distinti (nel dibattito - che qui non si può esaustivamente neppure riassumere - spesso si fa riferimento alla funzione di indirizzo e controllo, quasi a evidenziare la non perfetta individuabilità della seconda, rispetto alla prima).

Di là di questo profilo teorico, *pare suscettibile di approfondimento se e in che misura l'esclusione del Senato dal "controllo sull'operato del Governo" retroagisca sullo svolgimento di attività conoscitive o della verifica sull'attuazione delle leggi, cui il disegno di legge pur abilita il medesimo Senato* - fermo restando che da quelle attività non possa derivare l'impegno di responsabilità politica del Governo.

Più avanti si dirà della funzione, attribuita al Senato, di controllo sulle politiche pubbliche.

➤ Il Senato altresì *"esercita la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica"*.

La previsione che nell'ambito di raccordo operato dal Senato rientri **altresì l'Unione europea è modificazione apportata in sede referente**.

Del pari, è stata **inserita in sede referente la dicitura: "e gli altri enti costitutivi della Repubblica"**, in luogo dell'enumerazione di tali enti ("le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni") prevista nel disegno di legge originario.

Anche riguardo a siffatto ambito di competenza senatoriale, *potrebbe ritenersi incerto se si abbia qui funzione in senso proprio, posto che in assenza di ulteriori specificazioni complessivamente emergenti dal disegno di legge, non pare agevole individuare aspetti salienti di tale funzione di raccordo, ulteriori rispetto alla modalità di composizione del Senato o alla partecipazione ordinaria al procedimento legislativo, ancorché con effetto procedurale 'rinforzato' per alcune materie di rilevanza territoriale (v. infra, la scheda riferita all'articolo 70, quarto comma, della Costituzione quale novellato dal disegno di legge)*.

Per quanto concerne il riferimento - inserito durante l'esame referente - all'Unione Europea - si veda il paragrafo seguente, nonché l'art. 80 Cost. novellato.

➤ Il Senato *"partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea"*.

La disciplina del ruolo del Senato nei confronti dei temi dell'Unione europea sembra esaurirsi nella presente disposizione, l'unica in materia europea oltre a quella - di cui si dirà di qui a breve - che prevede la bicameralità paritaria per i soli disegni di legge di modifica dei Trattati.

Le forme di partecipazione "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea" sono attualmente previste dalla legge ordinaria, in primo luogo dalla [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

*Premesso che vi è una differenza tra il titolo della legge (che comprende le "politiche" europee) e il testo costituzionale proposto (che non le include), una legge come la legge 234, con il suo rilievo generale, pare rientrare tra le leggi ordinarie sottoposte al procedimento di approvazione a prevalenza della*

*Camera, rafforzata solo nel caso di legge quadro sull'attività delle Regioni ex art. 70, comma quarto, che richiama l'art. 117, comma quinto; di conseguenza il ruolo e le funzioni del Senato (ma anche, ad esempio, degli organi delle Regioni) parrebbero materia definita con il livello di concorso legislativo più limitato che il Senato sia chiamato ad esprimere.*

*L'art. 117, comma quinto, della Costituzione, nel testo che giunge all'esame dell'Aula, prevede una legge dello Stato sul ruolo delle Regioni nella fase ascendente (partecipazione) e discendente (attuazione); tale legge parrebbe da approvare con il normale procedimento a "prevalenza Camera" ex art. 70, secondo comma, non rafforzato ex art. 70, quarto comma.*

A parte parrebbero doversi citare le norme dei Trattati che stabiliscono direttamente funzioni e poteri dei Parlamenti.

Secondo gli [articoli 5 e 12 del Trattato sull'Unione Europea \(TUE\)](#), nel testo consolidato a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, "i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" attraverso l'esercizio di poteri di informazione, di valutazione, di cooperazione interparlamentare e, soprattutto, di partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati.

In base all'art. 48, par. 7, TUE, inoltre, è sufficiente l'opposizione di uno solo dei Parlamenti nazionali, espressa entro il termine di sei mesi, per bloccare la decisione del Consiglio europeo di passare, in una data materia, dalla regola dell'unanimità alla maggioranza qualificata (cd. norme "passerella", le quali costituiscono la più semplificata delle procedure di revisione). In tal caso si attribuisce quindi un potere di veto alle assemblee legislative nazionali, che possono efficacemente contrastare il consenso espresso dai rispettivi governi.

Inoltre, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, che - dopo aver sancito che ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, nei termini ed alle condizioni previsti, esprimere un parere motivato di sussidiarietà - chiarisce che spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

*Le predette funzioni - di cui sono titolari i "parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti" - spettano dunque al Senato, come alla Camera, per forza diretta dei Trattati che, peraltro, non sembrano indicare previsioni specifiche riguardo ad un'eventuale specializzazione di un ramo del Parlamento nazionale nei confronti dei "parlamenti regionali".*

Ciò premesso sul rilievo delle competenze europee del Senato (e del Parlamento nel suo complesso<sup>4</sup>), la partecipazione alla fase discendente non sembra

---

<sup>4</sup> Il panorama degli interventi è anche più ampio, potendosi ricordare che i parlamenti nazionali partecipano alla valutazione di Eurojust e di Europol (ex articolo 85 e articolo 88 del TFUE).

comportare - nel disegno di legge in esame - una particolare tipologia di procedimento (v. *infra*, scheda relativa all'articolo 70 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge) rispetto, ad esempio, agli atti legislativi di recepimento di normativa europea.

Il comma quarto dell'art. 70 - novellato dall'articolo 8, **come modificato in sede referente** (v. *infra*, la correlativa scheda) - prevede un procedimento legislativo bicamerale paritario solo (nel contesto europeo) per la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

*Non potendosi qui richiamare, per questi profili, un dibattito ampio e complesso, si fa solo cenno a che i Trattati sono configurabili come norme 'superlegislative' (pur se, secondo la nota teoria dei 'contropoteri', subordinate ai fondamenti della Costituzione<sup>5</sup>) in quanto norme che fungono da parametro per il giudizio di validità della legislazione stessa.*

Per quanto riguarda l'esperienza comparata, circa il coinvolgimento dei Senati nelle tematiche dell'Unione europea, può qui ricordarsi quel che avviene in Germania e Francia.

In Germania il ruolo del *Bundesrat* è di rilievo e costituisce un fattore di riequilibrio del potere che i *Länder* hanno "ceduto" alle istituzioni europee. L'articolo 23 della Legge fondamentale tedesca afferma che la Repubblica federale può trasferire diritti di sovranità, al fine di realizzare un'Europa unita, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante legge bicamerale, a consenso necessario del *Bundesrat*. All'indomani della firma del Trattato di Lisbona, inoltre, è stato inserito un nuovo comma 1-*a* nell'articolo 23, che introduce il diritto (riconosciuto precedentemente al solo Governo federale) da parte del *Bundesrat* - come pure da parte del *Bundestag*, su richiesta di un quarto dei componenti - di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà.

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, ha diritto ad essere informato dal Governo federale di tutte le questioni che attengono agli affari europei. Il quinto e il sesto comma del medesimo articolo 23 prevedono inoltre che il parere del *Bundesrat* assuma un peso via via maggiore a seconda del rilievo che l'atto normativo europeo ha sui poteri dei *Länder*. Infatti, qualora i testi comunitari siano ritenuti rilevanti per gli interessi dei *Länder*, il parere del *Bundesrat* diviene vincolante per il Governo federale e, in caso di disaccordo con quest'ultimo, rappresenta una posizione insuperabile se è approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi. L'efficacia del vincolo risulta tuttavia attenuata quando la decisione politica suggerita dal *Bundesrat* comporta un aumento di spesa o una diminuzione di risorse, caso in cui è d'obbligo l'assenso del Governo.

Per quanto riguarda la Francia, rilevano gli articoli 88-1 e segg. della Costituzione, novellati nel 2008 in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare l'articolo 88-4 prevede l'istituzione di una Commissione degli affari europei presso ciascuno dei due rami del Parlamento (in luogo delle preesistenti Delegazioni). Il citato articolo stabilisce l'obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i progetti di atti normativi europei e le altre proposte dirette all'adozione di atti dell'Unione, simmetricamente conferendo ai due rami il potere di adottare risoluzioni sui predetti

<sup>5</sup> Corte costituzionale, Sentenza [348 del 2007](#), secondo cui la cessione di parte della sovranità nazionale, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, avviene "con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione".

progetti e proposte come pure su qualsiasi documento emanato da istituzioni europee. I lineamenti delle attribuzioni spettanti all'Assemblea nazionale e al Senato in materia di principio di sussidiarietà, sia in fase ascendente, sia nell'ipotesi di ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'UE, sono poi tracciati dall'articolo 88-6 della Carta costituzionale. L'articolo 88-7, infine, prevede che le due Camere, tramite l'approvazione di una mozione formulata in termini identici, possono opporsi alla modifica delle regole di adozione degli atti dell'UE (con riferimento alle ipotesi di revisione semplificata dei Trattati di cui all'art. 48 del TUE).

➤ Il Senato *"valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.*

**Sono previsioni assai modificate in sede referente, onde valorizzare una funzione senatoriale di controllo.**

In sede referente si è soppressa la previsione che siffatte attribuzioni fossero svolte dal Senato "secondo quanto previsto dal proprio regolamento", sì da rafforzare la prescrittività del precetto costituzionale. Si è **introdotta la previsione che il Senato valuti l'attività delle pubbliche amministrazioni.** Si è disposto che il Senato **verifichi** l'attuazione delle leggi statali (non già "svolga attività di verifica" a questo riguardo) e **controlli e valuti le politiche pubbliche** (non già "svolga attività di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio").

Si è **inserita la previsione di un concorso all'espressione di pareri sulle nomine governative, nei casi in cui siffatta attività consultiva sia prevista dalla legge.**

*L'individuazione del "concorso all'espressione dei pareri" potrebbe ritenersi attività diversa dall'espressione dei pareri tout court. Non appare tuttavia agevole definire i termini di tale differenza. Il riferimento ai "casi" (ma non ai modi, come nel secondo periodo di questo stesso articolo), previsti dalla legge, può indurre a dubitare se la legge cui si fa rinvio (a prevalenza Camera) possa chiarire tali aspetti.*

La normativa già oggi prevede casi di pareri parlamentari su nomine, le cui modalità di espressione si pongono in un quadro di riferimento di bicameralismo perfetto.

*Parrebbe poi suscettibile di approfondimento se e in che misura la verifica dell'attuazione delle leggi statali o, in taluni casi almeno, la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, possa non riverberarsi in "controllo sull'operato del Governo", che è "funzione" attribuita da questo articolo del disegno di legge alla Camera dei deputati.*

Pare riecheggiare qui suggestione promanante dalla revisione costituzionale in Francia del 2008, che ha costituzionalizzato l'attribuzione parlamentare circa la

valutazione delle politiche pubbliche, colà assegnata tuttavia ad ambedue le Camere<sup>6</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche dal punto di vista comparato offre un quadro in cui gli Stati Uniti sembrano presentare un'esperienza matura ed ampia - iniziata con le prime esperienze di valutazione di programmi di *welfare* alla metà degli anni '60 - e con forte sviluppo degli esperimenti sociali recentemente estesi al campo educativo.

In Germania l'affermazione della valutazione è andata di pari passo con l'adozione di riforme strutturali nel mercato del lavoro, delle politiche del lavoro e del *welfare*, tra il 2002 ed il 2005.

In Francia si è avuto un passaggio da un sostanziale disinteresse dei *policy makers* e dell'amministrazione pubblica nei riguardi della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche al più grande esperimento sociale avviato in Europa su politiche di inserimento lavorativo di disoccupati di lunga durata.

L'analisi di impatto della regolamentazione trova una delle sue applicazioni più avanzate e meditate nel Regno Unito. A connotare l'analisi di impatto nel Regno Unito è una costata opera di sua rifinitura, una revisione sistematica che prenda spunto dalle esperienze intervenute per migliorare la qualità dell'indagine. L'analisi è predisposta *ex ante* ed è intesa a fornire l'onere della prova (che ricade su coloro che intendono assumere l'iniziativa di nuove regolamentazioni) che l'intervento rogatorio sia necessario e preferibile piuttosto all'opzione di un non intervento.<sup>7</sup>

Una istanza di modernizzazione della pubblica amministrazione - nel perseguimento di maggiore trasparenza, qualità, efficienza dei servizi e delle politiche pubbliche - ha ispirato in Spagna alcune iniziative riformatrici. Tra queste il legislatore ha espressamente perseguito l'obiettivo di dar vita ad un sistema pubblico della valutazione (entro uno Stato federale fortemente decentrato). Di quel sistema, centro propulsore e di raccordo è previsto sia una Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e

---

<sup>6</sup> Cfr. il dossier del Servizio Studi n. 79: "[La Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi istituita dal Senato francese: i primi due anni di attività](#)", novembre 2013. La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è tema su cui un crescente interesse pare delinearsi, in alcune esperienze comparate, con diversità di approcci: centrato sulla creazione di un'apposita Agenzia, in Spagna; orientato a valorizzare il ruolo del Parlamento, in Francia; maggiormente rivolto al Governo ed alle amministrazioni, nel Regno Unito (dove il "codice di pratiche per i regolatori" emanato a fine 2007 rammenta loro: "I regolatori sottopongono a *revisione costante* le proprie attività ed interventi regolamentari, allo scopo di *valutare* fino a che punto sia opportuno eliminare o ridurre gli oneri regolamentari che essi impongono"). Quanto all'ordinamento italiano, è stata introdotta la "verifica dell'impatto della regolamentazione" (VIR), con la legge n. 246 del 2005 (articolo 14, comma 4). La legge citata definisce la VIR come "la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Disciplina attuativa regolamentare è stata recata da apposito decreto del Presidente del Consiglio (n. 212 del 2009). Assai ottimisticamente, quella disposizione di legge prevedeva l'applicazione della valutazione di impatto della regolamentazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, ed una successiva sua effettuazione periodica a scadenze biennali. Siffatta previsione è stata abrogata dal decreto-legge n. 5 del 2012 (come convertito dalla legge n. 35). Può dirsi che nonostante gli sforzi normativi intrapresi, non sia, questo, ambito di indagine che abbia avuto - a distanza di quasi dieci anni dalla sua previsione legislativa - significativa applicazione.

<sup>7</sup> Per approfondimenti si veda il Dossier n. 5: "Analisi di impatto della regolamentazione Là dove funziona: il Regno Unito" predisposto dal Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato nel luglio 2008 (disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736665.pdf>).

della qualità dei servizi, istituita dalla legge 18 luglio 2006, n. 28. Essa si è insediata il 1° gennaio 2007.<sup>8</sup>

In Italia la valutazione oscilla tra meri adempimenti amministrativi - come nel caso dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) introdotta nel 1999<sup>9</sup> ossia di una valutazione *ex ante* che dovrebbe accompagnare tutti i provvedimenti normativi - e l'incerta iniziativa di alcune Regioni. L'AIR - che pure può rappresentare un parziale strumento di valutazione<sup>10</sup> - è stata disegnata intorno ai provvedimenti legislativi tradendo così l'ambizione della legge istitutiva di valutare le politiche pubbliche più che le leggi. Esperienze più mature sviluppate a cavallo degli anni '90 e la prima metà del decennio successivo a livello centrale sono rappresentate dai nuclei di valutazione degli investimenti pubblici costituiti presso varie strutture ministeriali e regionali, nonché l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI) che produce una misurazione delle competenze e dei progressi degli studenti tramite test standardizzati di apprendimento. Si tratta - come detto dianzi - di esperienze molto settoriali.

Le Regioni hanno mostrato una domanda di valutazione molto differenziata a livello territoriale imperniata su un tema cruciale del controllo delle assemblee elettive sull'operato dell'esecutivo. Il depotenziamento del ruolo legislativo delle assemblee regionali - a seguito dello spostamento dei poteri alle giunte regionali - ha fatto emergere una "domanda di valutazione" quale base tecnica per la valutazione politica dell'operato dell'esecutivo.<sup>11</sup>

Infine, si segnala che nel 2008 le Presidenze del Senato, della Camera, del CNEL hanno promosso un'iniziativa inter-istituzionale volta a costituire una Commissione di diciotto esperti per condurre un'indagine sul "Lavoro che cambia". In questo ambito una parte dell'indagine ha riguardato specificamente la valutazione degli effetti delle politiche del lavoro.

---

<sup>8</sup> Per approfondimenti si veda il Dossier n. 17 "Valutare le politiche pubbliche - Spagna: un'agenzia " predisposto dal Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato nel marzo 2009 (disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736996.pdf>).

<sup>9</sup> La disciplina 'a regime' è contenuta nella legge n. 246 del 2005. Essa prevede anche la verifica di impatto della regolamentazione (VIR)

<sup>10</sup> Parziale in quanto non misura l'effetto causale di un intervento pubblico quanto invece i costi e benefici delle varie forme di regolazione degli atti normativi.

<sup>11</sup> Nel 2002 prende avvio il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative. Alle attività di CAPIRe partecipano rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli che aderiscono al progetto.

## Articolo 2

*(Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato)*

Art. 57 Cost. - Testo vigente

---

Art. 57 Cost. - Testo AS 1429-A

---

**Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.**

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, **fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero**, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

**Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.**

**I consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono con metodo proporzionale i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.**

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a **due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.**

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla **loro** popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

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

**Con legge approvata da entrambe le**

Art. 57 Cost. - Testo vigente

Art. 57 Cost. - Testo AS 1429-A

**Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.**

*La composizione del Senato è mutata in elettiva di secondo grado.*

*Ai senatori elettivi in secondo grado si aggiungono i senatori nominati dal Presidente della Repubblica ed i senatori di diritto (gli uni e gli altri in numero complessivo di cinque prescrive altra disposizione del disegno di legge, laddove il primo comma del presente articolo prevede che possano essere cinque i senatori di nomina presidenziale).*

*Scompare dunque per il Senato l'elezione popolare diretta.*

**L'articolo è stato riscritto in sede referente.**

*L'elezione popolare diretta è sostituita con l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e da parte del Consiglio provinciale di Trento e del Consiglio provinciale di Bolzano (potrebbe ritenersi che per il Trentino-Alto Adige siano solo essi - non altresì il Consiglio regionale di quella Regione - i titolari del potere di nomina; è interpretazione che qui si segue, anche ai fini della redazione delle seguenti tabelle di complessiva sintesi numerica; ma è, appunto, interpretazione, giacché il dettato della disposizione non pare escludere, di per sé testualmente, il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, esclusione che potrebbe eventualmente ipotizzarsi dal suo carattere di organo 'derivato' nel senso di composto dai membri dei due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano).*

Ciascun Consiglio regionale<sup>12</sup> (nonché il Consiglio provinciale di Trento e il Consiglio provinciale di Bolzano) sceglie un componente fra i sindaci dei rispettivi territori.

Sono così *ventuno* i senatori sindaci.

Gli altri *settantaquattro* senatori sono consiglieri regionali (e provinciali autonomi). Infatti essi sono scelti dai Consigli regionali e delle due Province autonome, al proprio interno.

---

<sup>12</sup> Lo statuto della regione siciliana prevede un'Assemblea e non un Consiglio regionale.

Secondo il disegno di legge d'iniziativa governativa, tale elezione di secondo grado era prevista avvenire con voto limitato (inteso, ad assicurare la rappresentanza delle minoranze). Secondo il disegno di legge approvato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente, i seggi sono attribuiti con metodo proporzionale.

L'attuazione di queste previsioni, relative all'elezione - si è ricordato, da parte dei Consigli regionali - nonché alla sostituzione dei senatori-consiglieri regionali e dei senatori sindaci, è demandata ad apposita legge (bicamerale), per la quale vale il controllo preventivo di costituzionalità introdotto dall'art. 73, secondo comma, novellato (*cf.*).

*Questa legge attuativa è chiamata a 'bilanciare', per la complessiva rappresentanza della singola Regione (consiglieri regionali più sindaco), un duplice criterio: i voti espressi e la composizione del Consiglio regionale.*

*Per voti espressi, parrebbe di intendere: voti espressi dal corpo elettorale regionale - ma il dettato della disposizione non pare inequivoco.*

*E' bilanciamento, quello così rimesso alla legge attuativa, che potrebbe ritenersi non agevole, posta la presenza di sistemi elettorali regionali diversi, in parte, tali da 'maggioritarizzare' la composizione del Consiglio regionale.*

*Inoltre la 'disproporzionalità' negli ordinamenti elettorali regionali agisce in modo fattualmente assai diversificato, ai fini dell'ottenimento o meno di una rappresentanza entro il Consiglio regionale da parte delle forze politiche.*

Questo vale per la disciplina 'a regime'.

Per la prima applicazione, altre disposizioni del disegno di legge (articolo 38, commi 1, 4 e 6, alla cui scheda si rinvia) prevedono apposito meccanismo.

*Nessuna Regione può avere meno di due senatori.*

*La Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano hanno ciascuna due senatori.*

Escluse tali Regioni, i restanti 66 seggi di senatori-consiglieri regionali spettano alle altre Regioni proporzionalmente alla loro popolazione.

Ne consegue una ripartizione di senatori-consiglieri regionali (ripartizione peraltro suscettibile di mutamenti, allorché intervengano variazioni nella popolazione regionale, registrate in sede di censimento generale) che parrebbe, a una prima stima, essere la seguente:

	<i>Popolazione 2011</i>	<i>Senatori consiglieri regionali</i>
Lombardia	9.704.151	<b>13</b>
Campania	5.766.810	<b>8</b>
Lazio	5.502.886	<b>7</b>
Sicilia	5.002.904	<b>6</b>
Veneto	4.857.210	<b>6</b>

	<i>Popolazione 2011</i>	<i>Senatori consiglieri regionali</i>
Piemonte	4.363.916	<b>6</b>
Emilia-Romagna	4.342.135	<b>5</b>
Puglia	4.052.566	<b>5</b>
Toscana	3.672.202	<b>4</b>
Calabria	1.959.050	<b>2</b>
Sardegna	1.639.362	<b>2</b>
Liguria	1.570.694	<b>1</b>
Marche	1.541.319	<b>1</b>
Abruzzo	1.307.309	<b>1</b>
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	<b>1</b>
Umbria	884.268	<b>1</b>
Basilicata	578.036	<b>1</b>
Provincia Autonoma Trento	524.832	<b>1</b>
Provincia Autonoma Bolzano	504.643	<b>1</b>
Molise	313.660	<b>1</b>
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	126.806	<b>1</b>
	59.433.744	<b>74</b>

La seguente tabella evidenzia, a una prima stima, *all'ultima colonna*, il numero di abitanti per ciascun senatore regionale (quale rapporto tra complessiva popolazione di una singola Regione e complessivo numero di senatori - i consiglieri regionali più il sindaco - spettanti alla medesima Regione):

	<i>popolazione 2011</i>	<i>seggi da assegnare (consiglieri regionali+sindaci)</i>	<i>rapporto tra popolazione e numero seggi</i>
Piemonte	4.363.916	<b>6+1</b>	623.417
Valle d'Aosta	126.806	<b>1+1</b>	63.403
Liguria	1.570.694	<b>1+1</b>	785.347
Lombardia	9.704.151	<b>13+1</b>	693.154
Provincia Autonoma Bolzano	504.643	<b>1+1</b>	252.322
Provincia Autonoma Trento	524.832	<b>1+1</b>	262.416
Veneto	4.857.210	<b>6+1</b>	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	<b>1+1</b>	609.493
Emilia-Romagna	4.342.135	<b>5+1</b>	723.689
Toscana	3.672.202	<b>4+1</b>	734.440

	<i>popolazione 2011</i>	<i>seggi da assegnare (consiglieri regionali+sindaci)</i>	<i>rapporto tra popolazione e numero seggi</i>
Umbria	884.268	<b>1+1</b>	442.134
Marche	1.541.319	<b>1+1</b>	770.660
Lazio	5.502.886	<b>7+1</b>	687.861
Abruzzo	1.307.309	<b>1+1</b>	653.655
Molise	313.660	<b>1+1</b>	156.830
Campania	5.766.810	<b>8+1</b>	640.757
Puglia	4.052.566	<b>5+1</b>	675.428
Basilicata	578.036	<b>1+1</b>	289.018
Calabria	1.959.050	<b>2+1</b>	653.017
Sicilia	5.002.904	<b>6+1</b>	714.701
Sardegna	1.639.362	<b>2+1</b>	546.454
	59.433.744	<b>74+21</b>	625.618

La durata del mandato senatoriale coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale nella quale sono eletti, una formulazione che potrebbe diversificare la situazione dei senatori consiglieri regionali da quella dei senatori sindaci.

Pertanto il Senato non può essere oggetto di scioglimento, ed è organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti.

*La composizione così dal disegno di legge 'ibrida' rappresenta delle assemblee regionali e (in misura più contenuta) degli esecutivi comunali.*

*Non può dirsi pertanto ricalcare il 'modello' tedesco, ove il Bundesrat è espressione degli esecutivi regionali (e vi è il voto 'in blocco' regionale).*

*Si discosta altresì dal 'modello' francese, ove il numero degli elettori dei senatori è ben più numeroso (circa 150.000 grandi elettori) e in prevalente parte costituito da delegati dei Consigli municipali (il 95 per cento). Inoltre un riforma del 2014 ha previsto divieto del cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di parlamentare<sup>13</sup>.*

*Se non fosse per la presenza di una componente di rappresentanti municipali, potrebbe ravvisarsi qualche assonanza piuttosto con il 'modello' austriaco, ove il Bundesrat è nominato dalla Diете regionali (Landtage)<sup>14</sup>.*

Può valere ricordare come altre disposizioni del disegno di legge prevedono scompaia la composizione speciale 'allargata', inclusiva di tre delegati per Regione, per l'elezione del Presidente della Repubblica (composizione speciale prevista dall'articolo 83 della Costituzione vigente). Come scompare il

<sup>13</sup>Sul punto, si rinvia alla nota breve del Servizio Studi n. 28, "[L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali](#)", marzo 2014.

<sup>14</sup> Dossier del Servizio Studi n. 54, [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), settembre 2013, p. 27.

riferimento costituzionale (articolo 126, primo comma nel testo vigente) ad una Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Del pari è soppresso l'articolo 58 della Costituzione, dunque il requisito, per diventare senatori, del compimento di quaranta anni di età. Così come scompare la previsione di 6 senatori eletti dalla circoscrizione Estero.

Il disegno di legge governativo prevedeva che ai membri rappresentanti dei territori, potessero aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica, scelti tra cittadini che abbiano "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario". **E' previsione soppressa nell'esame referente.** Si veda, tuttavia, il successivo art. 3 del d.d.l che novella l'art. 59 Cost..

### Articolo 3

(Art. 59 - Senatori di nomina del Presidente della Repubblica)

Art. 59 Cost. - Testo vigente

Art. 59 Cost. - Testo AS 1429-A

È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

*Identico.*

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori **a vita cinque** cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. **Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.**

L'articolo è stato **reinserito in sede referente**, a riprova di una profonda rivisitazione ivi condotta, circa la nomina di senatori da parte del Presidente della Repubblica, quale originariamente congegnata dal disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa.

Quest'ultimo prevedeva (con correlativa abrogazione dell'articolo 59, secondo comma della Costituzione) 21 senatori di nomina presidenziale, per un settennato di loro permanenza in carica (art. 57, quarto comma).

E' previsione risultata soppressa in sede referente (v. scheda relativa all'articolo 2), ove è stato di contro **'ripristinato' l'articolo 59, secondo comma della Costituzione, tuttavia con l'aggiunta del limite temporale della carica, settennale.**

Dunque, *i senatori a vita* sono figura che, con la riforma costituzionale, scompare - o più esattamente, è 'ad esaurimento', giacché per effetto di altra disposizione del disegno di legge (suo articolo 38, comma 7) rimangono in carica i senatori esistenti.

I nuovi senatori di nomina presidenziale durano in carica per sette anni.

Diversa figura sono *i senatori di diritto a vita*. Essi permangono: sono (salvo rinuncia) gli ex Presidenti della Repubblica, per l'immodificato comma primo dell'articolo in esame.

In sede referente è stata rivolta attenzione al nodo interpretativo, postosi per i senatori a vita vigente l'originario articolo 59 della Costituzione, cioè se il

numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia un 'numero chiuso' ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarli.

La soluzione prescelta è contenuta *in altra disposizione del disegno di legge: l'articolo 39, comma 5, introdotto in sede referente, rendendosi così la disciplina costituzionale di tale istituto incompleta per profili non solo transitori.*

La soluzione è che il numero di cinque senatori sia 'chiuso' ed onnicomprensivo, quale soglia numerica complessiva, inclusi - si direbbe - tutti i senatori "non eletti", pur restando degni di considerazione i profili di sopravvenienza di *ex*-Presidenti della Repubblica (sul punto v. la scheda riferita al citato articolo 39, comma 5).

## Articolo 4

*(Art. 60 - Durata della Camera dei deputati)*

Art. 60 Cost. - Testo vigente

Art. 60 Cost. - Testo AS 1429-A

La Camera dei deputati **e il Senato della Repubblica** sono eletti per cinque anni.

La Camera dei deputati è **eletta** per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

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

L'articolo in esame modifica **l'art. 60 della Costituzione**, che disciplina la durata delle Camere.

La modifica riferisce alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra, disposizioni attualmente valide per entrambe le Camere.

La modifica è conseguente alla previsione, di cui all'articolo 57 della Costituzione come novellato dal disegno di legge in commento, che il Senato diventi organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti (in quanto la durata del mandato dei senatori coincide con quella dell'organo che lo ha eletto).

*Sul punto, si rinvia pertanto a quanto osservato in commento al nuovo articolo 57 della Costituzione.*

*Sullo "stato di guerra" si rinvia, invece, alla scheda relativa al nuovo articolo 78 della Costituzione.*



## Articolo 5

(Art. 63 - Cariche interne del Senato)

Art. 63 Cost. - Testo vigente

Art. 63 Cost. - Testo AS 1429-A

Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

*Identico.*

**Il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali.**

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

*Identico.*

Fermo restando che - ex **art. 63 Cost.** primo comma - ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza, **secondo modifica apportata in sede referente**, è demandata al Regolamento del Senato la disciplina dei casi in cui nomine ed elezioni alle cariche negli organi del medesimo Senato, possa essere limitata in funzione di cariche nei governi regionali o locali.

*La dizione "organi del Senato" - di cui all'inserito nuovo comma secondo - appare diversa, e in ipotesi più ampia, rispetto a quella "Presidente e Ufficio di presidenza" di cui al vigente ed immodificato primo comma.*

*La prima, e non la seconda dizione, potrebbe così ricomprendere Presidenti di Commissione e di Giunte o, in ipotesi, anche di gruppi. Entrambe, tuttavia, sembrano comprendere lo stesso Presidente del Senato.*

*Una ragione della facoltà - rimessa al Regolamento - di configurare come non compatibili la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica e l'esercizio di funzioni di governo regionali o locali potrebbe identificarsi nell'onerosità funzionale di 'doppi incarichi' regionali o municipali rispetto allo*

*svolgimento di alcune mansioni di particolare rilievo per la funzionalità dell'organo.*

*L'immodificato comma terzo - a norma del quale quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati - va letto in coordinamento con la neo introdotta disposizione che, novellando l'art. 85 Cost., alla cui scheda si rinvia, incarica il Presidente del Senato di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle.*

## Articolo 6

*(Art. 64 - Diritti delle minoranze parlamentari.  
Dovere dei parlamentari di partecipare ai lavori delle Camere)*

Art. 64 Cost. - Testo vigente

Art. 64 Cost. - Testo AS 1429-A

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

*Identico.*

**Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari.**

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

*Identico.*

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

*Identico.*

I membri del Governo, **anche se non fanno parte delle Camere**, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

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

**I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.**

La Commissione affari costituzionali in sede referente ha approvato una duplice modificazione all'articolo 64 della Costituzione.

Una prima modifica apportata è l'**inserimento della previsione che il Regolamento della Camera dei deputati garantisca i diritti delle minoranze parlamentari.**

*La previsione è riferita esclusivamente al Regolamento della Camera dei deputati, ragionevolmente nel presupposto che questa si avvii ad essere esclusiva Camera 'politica' di natura elettiva diretta.*

La previsione parrebbe riconducibile ad un contemperamento e bilanciamento della proposta rafforzativa del 'Governo in Parlamento', disegnata con riferimento ad altro articolo della Costituzione modificato dal disegno di legge (art. 72 Cost.).

A tal fine, demanda al Regolamento parlamentare la determinazione di una garanzia del ruolo e delle attività delle forze parlamentari di minoranza, intese come presenti presso la (sola) Camera dei deputati.

Invero, è tema già emerso anche nel dibattito sulle riforme istituzionali degli anni scorsi. Ad esempio, nella più recente XVI legislatura, alcuni disegni di legge costituzionale proposero l'attribuzione da parte dei regolamenti parlamentari alle opposizioni e minoranze, di tempi (con riserva di voto finale) per l'esame di proprie proposte, o l'assegnazione loro della presidenza di Commissioni o Giunte che svolgano compiti ispettivi e di garanzia, o la previsione che le inchieste parlamentari possano essere attivate su richiesta di un terzo o di un quarto dei componenti una Camera.

*La previsione ora introdotta fa menzione dei diritti "delle minoranze" parlamentari, non già "dell'opposizione". La scelta potrebbe pertanto ritenersi orientata per uno 'statuto' di tutte le minoranze parlamentari, non della sola maggiore opposizione, uno schema, questo ultimo, consono ad un modello bipartito o bipolare.*

La disposizione mira ad una tutela dei diritti politici delle minoranze, senza proiettarsi su una considerazione della forma di governo, alla quale attiene di contro lo 'statuto' dell'opposizione.

La tutela del contraddittorio e della rappresentanza delle minoranze è demandata alla fonte regolamentare parlamentare, quale sede 'naturale' di determinazione delle automatismi procedurali che in ambito ispettivo, conoscitivo, d'indirizzo e programmazione conseguano ad istanze e proposte formulate da tali minoranze.

E' materia su cui il Regolamento del Senato (dalla riforma del 1988) si è andato cimentando (si consideri, ad esempio, l'inserimento di determinati argomenti nell'ordine del giorno di Commissioni ed Assemblea, se richiesto da minoranze qualificate), indi quello della Camera dei deputati, a fronte di un contenimento dell'applicazione di alcuni strumenti suscettibili di assumere valenza 'ostruzionistica'.

Premesso che i regolamenti parlamentari - oltre che la Costituzione stessa - contengono da tempo disposizioni che riconoscono diritti a frazioni rappresentative inferiori alla metà, sono entrate a far parte, più recentemente, dell'ordinamento anche norme specificamente riferite alle minoranze o alle opposizioni.

Attualmente, secondo il Regolamento del Senato, i "Gruppi parlamentari delle opposizioni" hanno facoltà di indicare i disegni di legge e i documenti da esaminare nelle sedute a ciò esclusivamente dedicate, in ragione di almeno quattro sedute ogni due mesi, ex art. 53, comma 3°; si prevede inoltre l'alternanza delle domande di senatori della maggioranza con quelle di "senatori delle opposizioni" nello svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, ex art. 151-bis, comma 4°.

Inoltre, il Regolamento prevede la partecipazione della minoranza in taluni comitati incaricati dell'esame dei disegni di legge (art. 43) e la possibilità di "rapporti di minoranza" in plurime fattispecie.

Il tema ha anche un suo svolgimento a livello legislativo (così, tra l'altro, il presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica è eletto tra i componenti appartenenti "ai gruppi di opposizione" a maggioranza assoluta dei componenti ex art. 30 della legge 124 del 2007).

**Altra modificazione apportata in sede referente è la previsione (così posta in Costituzione) che i parlamentari abbiano l'obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.**

*Siffatta previsione verrebbe a costituzionalizzare quanto già disposto per i senatori, col medesimo testo, dal Regolamento del Senato (suo articolo 1, comma 2), in seguito alla riforma regolamentare del 1988, che recita "I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni"<sup>15</sup>.*

La formula appare dunque ripresa immutata, ai fini della sua costituzionalizzazione (in una materia sinora demandata nei suoi risvolti applicativi, in ampia misura a deliberazioni di Consigli di Presidenza e altri atti 'interni').

Ad uno sguardo comparato, limitato ad alcuni Paesi europei, l'obbligo di essere presenti alle sedute per i membri del Parlamento, si tratti di Assemblea plenaria o di Commissioni, non è sancito dalla Costituzione bensì da disposizioni regolamentari.

In Germania, la Costituzione non detta disposizioni sull'argomento. Ma è obbligatorio per i membri del *Bundestag* partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni ai sensi dell'art. 13, 2 del [Regolamento](#), *Diritti e doveri dei membri del Bundestag*: "I membri del Bundestag sono tenuti a partecipare ai

---

<sup>15</sup> Per suo conto il Regolamento della Camera reca un apposito articolo (art. 48-bis in seguito della riforma regolamentare del 1997) che differisce nella formulazione da quello del Senato e così recita:

"1. È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera.

2. L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni.

3. L'Ufficio di Presidenza determina, con la deliberazione di cui al comma 2, le ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. L'Ufficio di Presidenza determina altresì le cause ammesse di assenza per le quali non si dà luogo a trattenuta".

lavori del Bundestag. Per ciascun giorno di seduta viene redatta una lista delle presenze cui i membri del Bundestag devono iscriversi. Le conseguenze della mancata iscrizione e della mancata partecipazione ai lavori sono stabilite in base alla legge sullo status dei membri del Bundestag."

Per i membri del *Bundesrat*, invece, la presenza alle sedute non rappresenta un obbligo.

La Costituzione spagnola del pari non reca alcuna disposizione sull'obbligo di presenza alle sedute del Parlamento. Ma il [Regolamento](#) del *Congreso de los Diputados* (articolo 15) e il Regolamento del Senato (articolo 20) richiedono la presenza obbligatoria dei membri delle camere alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni ("Articolo 15: I Deputati avranno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea del Congresso e a quelle delle Commissioni di cui fanno parte". Articolo 20: "I Senatori avranno il diritto e il dovere di presenziare alle sessioni plenarie e a quelle delle commissioni di cui fanno parte").

Infine, in Francia la Costituzione non conteneva espressamente l'obbligo per i membri del Parlamento di essere presenti alle sedute dell'Assemblea o delle Commissioni. Ma una recente revisione costituzionale francese (legge costituzionale n. 2008- 724 del 23 luglio 2008) ha previsto tra i suoi punti più qualificanti ([LOI constitutionnelle n°2008-724 - art. 26](#)) novella all'articolo 51 della Costituzione, inserendovi la previsione che: "Il regolamento di ciascuna Assemblea determina i diritti dei gruppi parlamentari costituiti al suo interno. Esso riconosce specifici diritti ai gruppi di opposizione dell'Assemblea così come ai gruppi delle minoranze ("*groupes minoritaires*").

Commissioni parlamentari l'obbligo di essere presenti alle sedute di commissione ("*La présence des commissaires aux réunions des commissions est obligatoire*"). L'inosservanza di tale obbligo è punita con la trattenuta del 25 per cento dell'ammontare mensile dell'indennità.

Anche il [Regolamento del Senato](#) francese, all'articolo 15, impone ai membri delle Commissioni permanenti l'obbligo di essere presenti alle sedute. In caso di tre assenze consecutive non giustificate i membri della commissione decadono e perdono metà della loro indennità per tutto il periodo che intercorre tra la decadenza e l'apertura della successiva sessione parlamentare.

## Articolo 7

*(Art. 66 - Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie)*

Art. 66 Cost. - Testo vigente

---

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Art. 66 Cost. - Testo AS 1429-A

---

**La Camera dei deputati** giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

**Il Senato della Repubblica giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostantive alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato della Repubblica da parte del suo Presidente.**

L'articolo in esame modifica **l'articolo 66 della Costituzione**. Nella formulazione vigente tale disposizione costituzionale stabilisce, al primo comma, che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi.

L'articolo in commento modifica la predetta formulazione prevedendo che il primo comma si riferisca soltanto alla Camera dei deputati, per la quale quindi nulla risulterà innovato in tema di verifica dei poteri.

Mentre nel testo originariamente proposto dal Governo la corrispondente attività del Senato si svolgeva in termini diversi, il nuovo secondo comma dell'articolo 66 - **a seguito di una modifica approvata nel corso dell'esame referente** - dispone che lo stesso "*giudica*" (e non più "*verifica*<sup>16</sup>") "*i titoli di ammissione dei suoi componenti*".

Si prevede quindi che, delle cause ostantive alla prosecuzione del mandato dei senatori, sia data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente.

---

<sup>16</sup> Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge nel testo originario si sottolinea come al Senato spetti la "verifica" dei titoli di ammissione dei suoi componenti (e quindi non il "giudizio" sugli stessi), precisando come "tali titoli siano 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".

Se la formulazione del **nuovo secondo comma dell'articolo 66 della Costituzione** - resa omogenea a quella del primo comma dell'articolo medesimo - sembra rendere quindi evidente che la funzione esercitata in questa sede dal nuovo Senato ha la stessa natura, nei termini di seguito precisati, di quella esercitata sui titoli di ammissione dei propri componenti dalla Camera dei deputati, *l'immutata disciplina delle cause sopraggiunte di prosecuzione del mandato senatoriale evidenzia un'asimmetria tra giudizio iniziale sul mandato e intervento (di mera presa d'atto) sulla sua prosecuzione.*

L'articolo 66 della Costituzione, nella formulazione vigente, costituisce il fondamento della cosiddetta autodichia delle Camere in materia di verifica dei poteri, e cioè più specificamente il fondamento dell'attribuzione alle Camere stesse della competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale in materia di titoli di ammissione dei propri componenti, nonché in tema di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (si vedano in questo senso Corte costituzionale n. 259 del 2009 e Corte costituzionale n. 117 del 2006, nonché, tra altre, Cass. civ. Sez. Unite 15-02-2013, n. 3731).

*A questo riguardo l'utilizzazione nel testo originario di novella al secondo comma dell'articolo 66, con riferimento al Senato, di una terminologia evidentemente diversa dal primo comma (il Senato "verifica i titoli di ammissione", mentre la Camera dei deputati "giudica dei titoli di ammissione") si sarebbe potuta ritenere tale da ingenerare incertezze interpretative circa la natura della funzione esercitata dal Senato in questa sede.*

*Poteva risultare cioè dubbio se le decisioni del Senato in materia di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti costituissero l'esercizio di una funzione giurisdizionale oppure avessero invece natura amministrativa, come attualmente previsto per quelle analoghe degli organi elettivi degli enti locali e delle regioni, con conseguente attribuzione della funzione giurisdizionale in materia agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa<sup>17</sup>.*

*La prima soluzione interpretativa sarebbe apparsa quella più coerente ove si ritenesse che, anche nel nuovo assetto costituzionale, il Senato continui a rientrare fra gli "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato"<sup>18</sup>, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità" (Corte costituzionale n. 129 del 1981), mentre la seconda soluzione avrebbe potuto ritenersi quella più aderente al*

---

<sup>17</sup> Si vedano, in particolare l'articolo 19 della legge n. 108 del 1968, gli articoli 82 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, l'articolo 70 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e l'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2011. Si rinvia anche alle disposizioni del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010.

<sup>18</sup> Fra le funzioni che il Senato conserverebbe, oltre alla partecipazione pur limitata al procedimento legislativo ordinario, si colloca sicuramente al livello di partecipazione al "*potere sovrano dello Stato*" la partecipazione paritaria del Senato medesimo all'esercizio della funzione legislativa costituzionale.

*dettato letterale della previsione e coerente con lo stretto collegamento esistente fra il Senato e le rappresentanze elettive locali.*

*La "verifica" in questione, per altro verso, avrebbe potuto ritenersi non coincidente con una mera presa d'atto di quanto già "verificato" nei procedimenti elettorali relativi agli enti locali e alle regioni. Per i componenti del nuovo Senato eletti mediante operazioni elettorali di secondo grado, così come per i componenti di nomina presidenziale ai sensi dell'articolo 59 della Costituzione, la "verifica" dei titoli di ammissione del nuovo Senato avrebbe costituito una vera e propria "verifica dei poteri" - implicante valutazioni sia in termini di legittimità sia in punto di fatto - ed è in ordine ad essa che si sarebbe posta l'esigenza di definirne la natura amministrativa o giurisdizionale nei termini sopra evidenziati.*

**Il secondo periodo del nuovo secondo comma dell'articolo 66 della Costituzione** prevede poi, come già ricordato, che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori sia data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente.

*La formulazione utilizzata sembrerebbe escludere, in materia di cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, qualsiasi attività deliberativa del Senato, diversamente da quanto avviene attualmente e da quanto continuerebbe ad essere previsto dal primo comma per la Camera dei deputati.*

In questo senso sembra deporre anche la relazione di accompagnamento (precedentemente richiamata in nota), laddove la stessa si esprime nel senso che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato di senatore sia data "mera comunicazione" al Senato da parte del suo Presidente. La *ratio* ispiratrice di tale previsione potrebbe ritenersi - alla luce della predetta relazione - la considerazione che - essendo i componenti del nuovo Senato titolari di cariche elettive a livello regionale o comunale, nonché essendo prevista la cessazione degli stessi dal mandato senatoriale in caso di cessazione dalla carica elettiva locale ai sensi del nuovo articolo 57 della Costituzione - l'accertamento delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità avverrà in relazione alla carica elettiva locale e si rifletterà su quella nazionale. Da ciò conseguirebbe che il Presidente del Senato dovrebbe appunto limitarsi alla mera comunicazione delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori, una volta che la causa sopraggiunta di ineleggibilità o incompatibilità fosse stata accertata in relazione alla carica elettiva locale in sede amministrativa e eventualmente giurisdizionale, secondo le modalità previste dalle norme vigenti<sup>19</sup>.

*Deve però osservarsi innanzitutto che tali considerazioni sarebbero comunque non riferibili ai senatori di nomina presidenziale, nonché ai senatori di diritto e*

---

<sup>19</sup> Si vedano, in particolare, gli articoli 69 e 70 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché l'articolo 7 della legge n. 154 del 1981.

*a vita di cui al primo comma dell'articolo 59 della Costituzione, per i quali, sulla base del testo in esame, risulterebbe non agevole individuare quale sia la sede in cui potranno essere accertate eventuali cause sopraggiunte di incompatibilità. In secondo luogo la soluzione di attribuire, anche in tema di cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, al Senato una cognizione piena ed esclusiva avente natura giurisdizionale (analogamente a quanto finora avvenuto), potrebbe ancora una volta considerarsi più coerente con la posizione costituzionale del Senato, ove si ritenesse che lo stesso - come già evidenziato - continui a dover essere ricompreso nel novero degli "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità".*

## Articolo 8

(Art. 67 - Vincolo di mandato)

Art. 67 Cost. - Testo vigente

Art. 67 Cost. - Testo AS 1429-A

Ogni membro del Parlamento  **rappresenta la Nazione ed** esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.  **I membri del Parlamento esercitano le loro** funzioni senza vincolo di mandato.

L'articolo 8 del disegno di legge riscrive **l'articolo 67** della Costituzione.

Esclusi i Senatori ed il Senato dalla rappresentanza della Nazione (per questa parte, si rinvia alla scheda *supra* relativa all'articolo 55 Cost, novellato dall'art.1 del d.d.l.), viene invece mantenuto anche per i Senatori il *divieto* di vincolo di mandato (*talché la titolazione dell'articolo appare suscettibile di correzione*) già previsto nel testo vigente.

*Si noti come nel testo costituzionale vigente, il singolo parlamentare ("ogni membro del Parlamento") esercita le funzioni senza vincolo di mandato, laddove nel testo novellato sono "i membri del Parlamento" ad esercitarle senza siffatto vincolo, con un trascorrere dal singolare al plurale che si direbbe suscettibile di approfondimento e interpretazione, quanto all'ipotesi di un eventuale riferimento collettivo, e non più individuale, del precetto.*

Non mette conto qui soffermarsi su questa saliente previsione costituzionale, la quale non si esaurisce nella protezione dello *status* del parlamentare ma fa riferimento al tipo di pluralismo politico disegnato dalla Costituzione, da questa voluto ancorato al pluralismo sociale (rileva qui il momento comunitario della determinazione della politica nazionale, suggellato dall'articolo 49 della Carta: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale").

Il divieto di mandato imperativo è garanzia del pluralismo politico prima che dello *status* del parlamentare, e mira a che la sintesi politica come la intermediazione partitica si mantengano agganciate al tessuto sociale nella sua molteplicità, in una prospettiva dinamica, lontana dalla integrazione plebiscitaria propria dello Stato di partito o di partiti quale realizzato in esperienze storiche di cui il Costituente aveva vivida memoria (o quale figurato nel tempo successivo della democrazia da qualificata dottrina costituzionalistica tedesca: Leibholz).

Il divieto del vincolo di mandato è caratteristica uniforme nella prospettiva costituzionale comparata.

Eccezione di rilievo è la previsione della Legge fondamentale tedesca che dispone, all'articolo 51, comma 3, che i membri del Bundesrat provenienti dal medesimo Land debbano votare in modo unitario (a tale vincolo si associa la prassi delle direttive impartite dai singoli esecutivi regionali ai propri rappresentanti).

## Articolo 9

(Art. 69 - Indennità parlamentare)

Art. 69 Cost. - Testo vigente

Art. 69 Cost. - Testo AS 1429-A

I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

I membri **della Camera dei deputati** ricevono una indennità stabilita dalla legge.

L'articolo in esame interviene sull'**articolo 69 della Costituzione** che, nella nuova formulazione, prevede che i membri della Camera dei deputati - e quindi non più i membri del Parlamento - ricevono una indennità stabilita dalla legge.

A livello di legge ordinaria la materia dell'indennità<sup>20</sup> è disciplinata dall'articolo 1 della legge n. 1261 del 1965 il quale, al primo comma, stabilisce che "*l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza*".

Conseguentemente - come evidenziato nella relazione di accompagnamento del disegno di legge in commento - la modifica apportata all'articolo 69 della Costituzione determina l'effetto di limitare la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati.

Si ricorda che l'articolo 122 della Costituzione come novellato dal disegno di legge (*cf.* art. 34 del d.d.l.) prevede che siano disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, gli emolumenti degli organi elettivi delle Regioni nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 1261 del 1965 ai membri del Parlamento è corrisposta una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

<sup>21</sup> In materia di corresponsioni economiche, inoltre, a norma dell'art. 39, comma 2 (*cf.*) del d.d.l.: "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".

*L'indennità dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado è pertanto solo quella spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono: l'indennità dei (senatori) sindaci, a differenza di quella dei (senatori) consiglieri regionali (cfr. art. 22 prima citato) non ha peraltro copertura costituzionale ed è rimessa ad una legge statale "a prevalenza Camera".*

*Invece per i senatori di nomina presidenziale, nonché per i senatori di diritto e a vita, non risulta conseguentemente prevista alcuna indennità.*

## Articolo 10

(Art. 70 - Procedimento legislativo)

Art. 70 Cost. - Testo vigente

Art.70 Cost. - Testo AS 1429-A

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere **per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma e negli altri casi previsti dalla Costituzione.**

**Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.**

**Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica 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 della Repubblica 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 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, 120, secondo comma e 132, secondo comma, la**

Art. 70 Cost. - Testo vigente

Art.70 Cost. - Testo AS 1429-A

**Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi 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 della Repubblica 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 della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.**

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

L'articolo in esame sostituisce il testo **dell'articolo 70 della Costituzione**, il quale prevede che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere. Tale statuizione viene confermata dal nuovo testo, ma circoscritta a limitate ipotesi.

Il nuovo articolo 70 comporta dunque il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi.

In estrema sintesi, il procedimento legislativo diventa - ad eccezione dei casi di applicazione del procedimento legislativo paritario - a prevalenza della Camera dei deputati (a maggioranza qualificata in alcuni casi) ove si abbia intervento del Senato.

La proposta di riforma costituzionale, **nel testo risultante dall'esame in sede referente**, mantiene il procedimento legislativo bicamerale paritario non solo per i disegni di legge costituzionali - come stabilito nel testo base - ma anche per i disegni di legge che vengono elencati al primo comma, qui di seguito illustrati.

"Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati".

Per i disegni di legge che non siano elencati nel primo comma il Senato è esclusivamente organo di seconda lettura, di "proposta" eventuale di modifiche.

**Dopo le modifiche approvate durante l'esame referente**, dunque, il primo comma prevede un procedimento "bicamerale paritario" - cioè un procedimento attraverso il quale le due Camere esercitano, necessariamente, collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa -:

- per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali. Il procedimento per l'adozione di tale leggi rimane disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, che richiede la doppia lettura da parte delle due Camere e consente il ricorso al *referendum*. Tale articolo non subisce modifiche ad opera del disegno di legge in commento;
- per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare. Come noto, la Costituzione conosce tre tipi di *referendum*: uno che fa parte (facoltativamente) del procedimento di revisione della Costituzione, previsto all'articolo 138; un *referendum* abrogativo di leggi ordinarie, di cui all'articolo 75 ed i *referendum* previsti nell'ambito dell'ordinamento regionale. L'articolo 132 prevede, in particolare, i *referendum* per l'espressione della popolazione in merito alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni, al primo comma, e al distacco di Comuni da una Regione mediante legge dello stato, al secondo comma (si rammenta che i disegni di legge che dispongono in merito al distacco di Comuni da una Regione, in forza del quarto comma dell'articolo 70, come modificato dal disegno di legge in esame, rientrano nei casi di così detto procedimento legislativo rafforzato). L'art. 75 della Costituzione è stato novellato dall'art. 15 del d.d.l. (*cf.*): il suo ultimo comma prevede esplicitamente che la legge determini le modalità di attuazione del *referendum*. Si veda al riguardo anche l'art. 38, comma 12, del d.d.l.. Si rammenta che con la legge n. 352 del 1970<sup>22</sup> sono stati disciplinati i *referendum* previsti dall'articolo 138, 75 e 132 della Costituzione. Per quanto attiene ai procedimenti regionali, l'articolo 123 della Costituzione prevede che il *referendum* abrogativo possa avvenire su leggi e provvedimenti amministrativi della regione, ma ne demanda allo statuto regionale la regolazione;
- per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p) e cioè riguardanti ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative (testo novellato nel corso

---

<sup>22</sup> L. 25 maggio 1970, n. 352, Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

dell'esame in sede referente) - nel testo base erano inserite nel comma quarto, fra le materie oggetto del così detto procedimento legislativo rafforzato-;

- per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e cioè la legge che stabilisce i principi fondamentali (nonché la durata degli organi elettivi) per il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali- nel testo base era inserita nel comma quarto, fra le materie oggetto del così detto procedimento legislativo rafforzato-;
- negli altri casi previsti dalla Costituzione. Si segnala fra questi i casi previsti dall'articolo 57, ove si prevede che con legge approvata da entrambe le Camere sono disciplinate le modalità di elezione dei membri del Senato tra i consiglieri regionali e i sindaci, dall'art. 80 per le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché dall'articolo 116, sulle speciali forme di autonomia attribuibili a talune Regioni.

*Appare utile osservare che, rispetto al testo base del disegno di legge in esame, il testo risultante dall'esame in sede referente, nel delimitare le leggi per le quali si richiede un procedimento legislativo paritario, introduce un criterio non più solo formale (leggi costituzionali), ma anche sostanziale, riferendosi alla materia oggetto della legge. Tale scelta potrebbe suscitare incertezze sul piano applicativo, ove si ritenesse ammissibile, ad esempio, la presentazione di disegni di legge a contenuto misto, nei quali confluirebbero materie suscettibili di rientrare in linea di principio nel procedimento legislativo paritario e in quello che vede la prevalenza della Camera dei deputati.*

Non sembra potersi escludere, al riguardo, il possibile insorgere di conflitti intercamerali in ordine alla riconduzione della legge in esame all'una o all'altra materia (ad esempio: ordinamento dei commi); sul punto si veda anche il seguito di questa scheda.

Il secondo comma prevede che "le altre leggi" siano approvate dalla Camera dei deputati.

*L'apparente esclusività del potere di approvazione delle "altre leggi" da parte della Camera sembra doversi leggere alla luce del comma successivo, che prevede l'obbligo di trasmissione al Senato del testo approvato: in tal senso l'approvazione della Camera non appare di per sé autosufficiente. Le disposizioni di cui al terzo comma evidenziano invece il potere spettante alla Camera di approvazione definitiva.*

Si introduce, al terzo comma, un procedimento bicamerale eventuale, in cui il ruolo della Camera dei deputati appare prevalente, ad essa spettando sia l'esame del testo in prima lettura, sia la deliberazione definitiva sulle "proposte" di modificazione eventualmente deliberate dal Senato.

Il procedimento comporta dunque che la generalità dei progetti di legge ordinaria sia esaminata e approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati. Il testo del disegno di legge è quindi immediatamente trasmesso al Senato, che ha facoltà di esaminare il testo approvato dalla Camera, ma solo se ne faccia richiesta almeno un terzo dei suoi componenti, e - sul punto si veda il corsivo che segue - se il Senato, accogliendo tale richiesta disponga di procedere all'esame, entro il termine di dieci giorni, *che parrebbe riferirsi non alla formulazione della richiesta, ma alla decisione del Senato di esaminare il disegno di legge*. L'esame deve ultimarsi "nei trenta giorni successivi".

Pertanto, l'esame da parte del Senato si attiva esclusivamente dietro richiesta di un *quorum*, pari a un terzo dei suoi componenti.<sup>23</sup> Tale richiesta parrebbe, secondo il dettato testuale, non dovervi essere per i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo (v. *infra*). Per la conversione di decreti-legge, v. *infra*, la scheda relativa all'articolo 16 del disegno di legge (dove si prevede che l'esame del Senato "è disposto": art. 77, comma sesto novellato).

*Intervenuta tale richiesta, il Senato "può disporre" di procedere all'esame. Pare suscettibile di approfondimento se, intervenuta la richiesta (suffragata dal quorum di un terzo dei componenti), si renda necessaria una deliberazione o basti una presa d'atto da parte dell'Assemblea, affinché l'esame del disegno di legge si avvii. Ad ogni modo, la sola richiesta non pare sufficiente, perché possa esservi l'esame senatoriale.*

*Potrebbe non ritenersi univocamente individuato il momento da cui decorre il termine di trenta giorni entro cui l'esame senatoriale deve concludersi: se dalla trasmissione, ovvero dalla scadenza del precedente termine di dieci giorni, ovvero ancora dal momento in cui sia disposto l'esame da parte del Senato.*

Qualora il Senato non avvii l'esame o, comunque, non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed il testo approvato dalla Camera in prima (e in tal caso unica) lettura è promulgato dal Capo dello Stato (salva la facoltà di rinvio *ex* articolo 74 della Costituzione).

---

<sup>23</sup> La previsione di un esame da parte della seconda Camera di disegni di legge, attivabile solo dietro richiesta di un quorum di componenti, non appare diffusa nell'esperienza comparata: è presente nell'ordinamento belga (ove però è di contro piuttosto esteso il novero di leggi bicamerali paritarie, distinte dalle bicamerali 'eventuali' dietro richiesta).

Per un raffronto di diritto comparato si rinvia alla documentazione del Servizio studi del Senato citata nella premessa al presente dossier.

Pare, questo, una sorta di silenzio assenso con effetto sul perfezionamento del procedimento legislativo, in quanto se non è disposto dal Senato l'esame ovvero sia inutilmente decorso il termine per deliberare, il disegno di legge si intende definitivamente approvato. *Si osserva che tale effetto appare collegato all'inutile decorso del termine per deliberare e non all'inutile decorso del termine per proporre l'esame.*

Quando invece il Senato abbia deliberato "proposte" di modificazione, il testo è nuovamente sottoposto all'esame della Camera dei deputati, la quale, entro i successivi venti giorni, "si pronuncia in via definitiva".

*Non appare del tutto agevole individuare il rilievo giuridico della qualificazione della deliberazione del Senato sul testo legislativo come "proposta", dal punto di vista degli effetti, stante la circostanza - che potrebbe ritenersi comunque assorbente per gli esiti del procedimento - del potere della Camera di pronunciarsi "in via definitiva".*

*La dicitura "proposte" di modificazione, in ipotesi, potrebbe far intendere che le modificazioni del Senato non si incorporino nel testo che poi giunge alla Camera dei deputati per la definitiva deliberazione.*

*Dalla formulazione del comma ("proposte sulle quali la Camera...") potrebbe poi desumersi che oggetto del nuovo esame della Camera dei deputati non sia l'intero testo ma le sole "proposte" di modificazione approvate dal Senato.*

*Se così fosse riconosciuto, al Senato spetterebbe la delimitazione delle possibili modifiche al testo, altre essendo da escludere.*

*Potrebbe non essere ritenuto chiaro se la Camera dei deputati debba limitarsi a confermare o respingere le proposte di modificazione approvate dal Senato, ovvero se possa incidere su di esse modificandole, senza comunque introdurre di nuove (peraltro, il discrimine tra una modifica molto penetrante e l'introduzione di una nuova modifica può essere di non univoca interpretazione).*

*L'espressione "in via definitiva" - riferita alla "pronuncia" della Camera dei deputati in seconda lettura - potrebbe ritenersi, d'altra parte, tale escludere l'eventualità di un ulteriore passaggio presso l'altro ramo del Parlamento. La legge così approvata è dunque avviata alla promulgazione e pubblicazione.*

*Il potere della Camera di approvare "in via definitiva" un testo diverso da quello inviato al Senato, ma senza connessione con la deliberazione senatoriale, potrebbe, se riconosciuto, incidere considerevolmente sul potere del Senato di esprimersi, sia pure cedevolmente, sul testo - in ipotesi definito ed ampliato nell'ultimo passaggio, precluso al Senato - destinato a diventare norma.*

*Inoltre la nuova previsione costituzionale sul procedimento legislativo - nello stabilire che il Senato possa deliberare "proposte" di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva - non fa esplicitamente salva la votazione finale, diversamente da quanto previsto attualmente dall'articolo 104 del Regolamento del Senato e dall'articolo 70 del Regolamento della Camera in relazione all'ipotesi di seconda lettura. Alla luce di tali riferimenti potrebbe rimanere dubbio se, in via generale,*

*l'esame in seconda lettura da parte della Camera dei deputati limitato esclusivamente alle modificazioni proposte dal Senato - anche in considerazione della possibilità di una pluralità di proposte di modificazione e di votazioni sulle stesse - richieda o meno la predetta votazione finale. Peraltro, il nuovo quarto comma dell'articolo 70 della Costituzione (su cui vedi infra) - in relazione alle ipotesi specifiche ivi previste - fa esplicito riferimento alla votazione finale.*

Il citato comma quarto dell'articolo 70 in esame introduce un effetto rafforzato delle "proposte" di modificazione formulate dal Senato, per alcune categorie di leggi - che in generale e in estrema sintesi incidono sulle autonomie - per le quali la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato ("non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato"), deve pronunciarsi "nella votazione finale" a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

*La "maggioranza assoluta dei componenti" potrebbe considerarsi un parametro di "rafforzamento" di intensità variabile in funzione del tipo di legge elettorale vigente se, ad esempio, proporzionale o maggioritario, con o senza premio di maggioranza e di quale consistenza.*

**Dopo le modifiche approvate durante l'esame referente**, le materie su cui è richiesta la maggioranza qualificata della Camera dei deputati, se questa si discosti dalle proposte del Senato, sono le seguenti (individuate mediante l'indicazione degli articoli della Costituzione):

- ordinamento di Roma Capitale (articolo 114, comma terzo). *Si segnala che rientrano, invece, nel procedimento legislativo paritario, ai sensi del comma 1 dell'articolo 72, come emendato dal disegno di legge in esame, le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p) e cioè riguardanti ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative;*
- disposizioni generali e comuni sul governo del territorio e sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile (articolo 117, comma secondo, lettera u), quale novellata nel corso dell'esame in sede referente);
- leggi dello Stato, in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale (articolo 117, comma quarto, quale novellato nel corso dell'esame in sede referente);
- partecipazione delle regioni alla formazione del diritto comunitario, all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza (articolo 117, comma quinto);

- legge statale di disciplina delle forme e dei casi in cui le Regioni possano, nelle materie di loro competenza, concludere accordi transfrontalieri (articolo 117, comma nono);
- disciplina del coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie riguardanti l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché la tutela dei beni culturali e paesaggistici (118, comma quarto);
- autonomia finanziaria e rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie (articolo 119);
- potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni (articolo 120, comma secondo);
- distacco di Comuni da una Regione e aggregazione ad un'altra (132, secondo comma).

**Nel corso dell'esame in referente, rispetto al testo base**, dall'elenco delle materie su cui è richiesta la maggioranza qualificata della Camera dei deputati, è stata espunta quella riguardante il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (articolo 57, comma terzo, come originariamente modificato dal testo base del disegno di legge in esame). Tale esclusione è da mettere in relazione al nuovo testo dell'articolo 57 della Costituzione, come derivante dalle modifiche introdotte in sede referente, in base al quale con legge approvata da entrambe le Camere sono disciplinate le modalità di elezione dei membri del Senato tra i consiglieri regionali e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione. Rispetto al testo base è stata inserita la materia del distacco di Comuni da una Regione e l'aggregazione ad un'altra (132, secondo comma).

Invece, come sopra illustrato, le seguenti materie, che nel testo base erano oggetto del così detto procedimento legislativo rafforzato, sono state inserite al primo comma, fra quelle per le quali è previsto un procedimento bicamerale paritario:

- le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p) e cioè riguardanti ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative (lettera p) del secondo comma dell'articolo 117, quale novellata nel corso dell'esame referente);
- principi fondamentali per le elezioni regionali, nonché durata degli organi e relativi emolumenti (articolo 122, comma primo).

*Con la disposizione in commento sembra introdursi un tipo di procedimento legislativo tale da qualificare ulteriormente l'ordinaria partecipazione del Senato.*

*Come già rilevato relativamente alle leggi bicamerali, l'esperienza successiva alla riforma del Titolo V pare evidenziare che l'individuazione di una materia piuttosto che un'altra ai fini dell'attribuzione di una o di un'altra competenza può essere tutt'altro che agevole (si pensi alla norma di intervento sul*

*patrimonio boschivo che la Camera intenda come norma sull'ecosistema - e quindi "ordinaria" - e che il Senato intenda come disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, e quindi "rafforzata"). Nell'ambito procedimento così detto rafforzato si potrebbe pertanto determinare incertezza sulla delimitazione delle materie, generando una nuova forma di contenzioso su questo terreno non più - o non solo - tra Stato e Regioni, ma anche tra le Camere, con possibili riflessi sul piano della legittimità costituzionale.*

*Si potrebbe inoltre porre, ma è tema che qui si può solo accennare, questione interpretativa sul valore in ipotesi diverso che potrebbero avere le norme approvate con procedimento rafforzato, valore che potrebbe consistere in una diversificata resistenza all'abrogazione implicita da parte di norme approvate con procedimento ordinario.*

Il quinto comma prevede che i disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma della Costituzione - ossia i disegni di legge di bilancio e il rendiconto consuntivo - una volta approvati dalla Camera dei deputati, siano esaminati dal Senato (in tal caso senza necessità di richiesta da parte del prescritto numero di senatori e di apposita decisione di esame), il quale può deliberare "proposte" di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per quanto concerne tali disegni di legge il nuovo quinto comma dell'articolo 70 prevede che le eventuali proposte di modificazione deliberate dal Senato assumano valenza rafforzata solo qualora deliberate a maggioranza assoluta dei suoi componenti. L'effetto procedurale rafforzato consiste, si è ricordato, nella maggioranza qualificata richiesta per la successiva (e definitiva) approvazione da parte della Camera dei deputati, qualora questa non sia conforme alle proposte senatoriali.

*Secondo la lettera della disposizione qui considerata, il predetto effetto di aggravamento procedurale potrebbe intendersi riferito ai casi in cui le proposte di modificazione del Senato attengano alle materie specificamente individuate dal nuovo quarto comma dell'articolo 70 della Costituzione. Infatti, il comma qui in esame (nuovo quinto comma) richiama "le disposizioni di cui al comma precedente", secondo riferimento che potrebbe pertanto intendersi comprensivo non solo del procedimento (rafforzato) ma anche della materia. In tale ipotesi le materie 'territoriali' finirebbero per fruire del procedimento rafforzato solo se 'incluse' nella legge di bilancio o di rendiconto consuntivo e solo qualora il Senato abbia deliberato per quelle materie a maggioranza assoluta.*

*Si veda anche l'art. 37, comma 6, del d.d.l..*

L'ultimo comma attribuisce infine al Senato la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di "svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati". La disposizione sembra riguardare le procedure non legislative che attualmente costituiscono parte dei lavori parlamentari (si possono menzionare fra queste quelle riguardanti le indagini conoscitive, le petizioni, le relazioni, gli atti del Governo) e che si concludono con atti di varia natura (quali documenti

conclusivi, pareri, relazioni, proposte, risoluzioni, *ove si considerino queste ultime esprimibili dal Senato, alla luce delle funzioni riconosciutegli dal disegno di legge*).

La formulazione (il Senato può svolgere attività conoscitive / nonché formulare osservazioni su atti..) sembra indicare che l'attività conoscitiva possa esplicarsi indipendentemente dall'attività della Camera per quanto concerne lo svolgimento di indagini conoscitive, mentre la formulazione di osservazioni su atti e documenti riguarderebbe atti e documenti all'esame della Camera dei deputati (secondo la relazione, "anche nel corso del loro esame da parte della Camera dei deputati").

*Tuttavia, in tal modo il nuovo settimo comma dell'articolo 70 verrebbe a considerare, per la prima volta a livello costituzionale, l'attività conoscitiva del Parlamento, riferendola espressamente al solo Senato, e non anche alla Camera dei deputati, che attualmente la esercita, come il Senato, nel silenzio, in proposito, della Costituzione.*

Nel complesso il procedimento legislativo delineato dalle modifiche apportate all'articolo 70 della Costituzione - lette anche in correlazione con quelle relative ai successivi articoli 71 e 72 - si caratterizza per una più analitica disciplina costituzionale dei tempi del medesimo rispetto all'assetto costituzionale vigente, che invece lascia la disciplina di tali profili essenzialmente all'ambito dei regolamenti parlamentari, pur con la significativa eccezione della disciplina dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

*L'analitica costituzionalizzazione di tempi procedurali pare definire altrettanti profili cui la legge debba ottemperare, per non incorrere in vizi procedurali di costituzionalità.*

**Articolo 11**  
*(Art. 71 - Iniziativa legislativa)*

Art. 71 Cost. - Testo vigente

---

Art. 71 Cost. - Testo AS 1429-A

---

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

*Identico.*

**Il Senato della Repubblica 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 della Repubblica.**

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno **duecentocinquantamila** elettori, di un progetto redatto in articoli. **La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari.**

L'articolo in esame modifica **l'articolo 71 della Costituzione** che disciplina l'iniziativa legislativa in generale.

Risulta invariato, dell'articolo 71, l'attuale comma primo, che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferita con legge costituzionale.

Rimane, pertanto, la facoltà per ciascun senatore di presentare un disegno di legge, che dovrà essere, tuttavia, presentato alla Camera dei deputati al di fuori dei casi di procedimento legislativo paritario previsti dal primo comma dell'articolo 72, come novellato dal disegno di legge in esame **dopo le modifiche**

**apportate in sede referente.** Si consideri, infatti, che il nuovo secondo comma dell'articolo 72 prevede che "ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati".

L'articolo in esame introduce un nuovo comma, dopo il primo, nel quale si prevede la facoltà per il Senato di richiedere alla Camera dei deputati, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di procedere all'esame di un disegno di legge.

*Secondo quanto stabilito nel nuovo primo comma dell'articolo 72, vengono presentati alla Camera e al Senato solo i disegni di legge per i quali si prevede il procedimento legislativo paritario, mentre ogni altro disegno di legge è presentato solo alla Camera dei deputati. Il procedimento oggetto della presente scheda dovrebbe riguardare, pertanto, la richiesta di esaminare un disegno di legge depositato alla Camera, non necessariamente da un senatore. Può apparire utile osservare che tale procedimento non risulta espressamente limitato con riferimento alle leggi "ordinarie" o alle leggi "rafforzate" o "paritarie".*

In tal caso, la Camera dei deputati deve esaminare il disegno di legge e pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato. Si direbbe indubbio l'obbligo della Camera dei deputati, a seguito della richiesta del Senato, di esaminare il disegno di legge, pur tenendo conto dei limiti regolamentari che tale obbligo possa incontrare. Si pensi, ad esempio, alla previsione dei regolamenti parlamentari (articolo 76 del Regolamento del Senato e articolo 72, comma secondo, del Regolamento della Camera dei deputati) ove si dispone che non possono essere assegnati alle commissioni progetti di legge che riproducono sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti se non siano trascorsi sei mesi dalla reiezione.

*La formulazione del comma ("la Camera ..procede all'esame.. e si pronuncia..") non appare tale da dover comportare unicamente decisioni sul merito.*

Com'è noto, la Costituzione attuale disciplina l'iniziativa in tre diversi articoli (71, di carattere generale, 99 e 121, rispettivamente relativi a CNEL e Consigli regionali), nonché attribuisce, all'articolo 133, l'iniziativa ai Comuni per il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la istituzione di nuove Province.

Il disegno di legge in esame dispone la soppressione dell'articolo 99 ( il CNEL viene soppresso) e dell'articolo 133 (le Province sono soppresse). Lascia invariato l'articolo 121, tranne prevedere che le proposte di legge del Consiglio regionale siano presentate presso la solo Camera di deputati e non più siano fatte "alle Camere" (cfr. le schede dedicate a tali specifici articoli).

**Nel corso dell'esame referente sono state approvate modifiche al disegno di legge in commento,** volte ad incidere sull'articolo 71, comma terzo, ove si

disciplina l'iniziativa popolare prevedendo che il popolo la eserciti "mediante la proposta, da parte di cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli".

Un modifica riguarda il numero degli elettori proponenti, che viene elevato da cinquantamila a duecentocinquantamila.

Sempre **nel corso dell'esame in sede referente** è stato aggiunto un periodo con il quale si demanda ai regolamenti parlamentari la definizione di tempi, forme e limiti della discussione e della deliberazione conclusiva delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Si rammenta che con la legge di attuazione del *referendum* (Legge n. 352 del 1970<sup>24</sup>) è stata disciplinata anche l'iniziativa legislativa popolare, per la quale si stabilisce che la proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

L'articolo 74 del Regolamento del Senato stabilisce che le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento, non disponendo peraltro alcunché circa la deliberazione conclusiva.

Nei regolamenti parlamentari è inoltre stabilito che i disegni di legge di iniziativa popolare non decadono allo scadere delle legislature (articolo 107, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati e articolo 74, comma 2, del Regolamento del Senato).

---

<sup>24</sup> L. 25 maggio 1970, n. 352, Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.



## Articolo 12

*(Art. 72 - Il procedimento legislativo: segue)*

Art.72 Cost. - Testo vigente

Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

Art. 72 Cost. - Testo AS 1429-A

Ogni disegno di legge di cui **all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera**, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

**Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.**

**I regolamenti stabiliscono** procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

**Possano** altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, **che, alla Camera dei deputati, sono** composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

**Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di**

Art.72 Cost. - Testo vigente

Art. 72 Cost. - Testo AS 1429-A

**esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70, terzo comma.**

**Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. 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.**

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, **per quelli di conversione in legge di decreti, per quelli** di autorizzazione a ratificare trattati internazionali **e per quelli** di approvazione di bilanci e consuntivi.

L'articolo in esame modifica **l'articolo 72 della Costituzione**, che riguarda il procedimento di approvazione dei disegni di legge.

Viene modificato innanzitutto il primo comma, nella parte relativa alla presentazione dei disegni di legge.

**Nel corso dell'esame in referente è stato modificato il disegno di legge in esame**, che nel testo base prevedeva che i disegni di legge fossero presentati soltanto alla Camera dei deputati.

Il nuovo testo del comma primo dell'articolo 72, come risulta modificato dal disegno di legge emendato, prevede che i disegni di legge di cui all'articolo 70, comma primo, e cioè i disegni di legge per i quali si prevede un procedimento

legislativo paritario delle due Camere, sono presentati ad una delle due Camere. Ne consegue quindi che, per il procedimento legislativo paritario, anche le restanti disposizioni contenute nel comma in questione, e riguardanti le modalità di esame e di approvazione, debbono riferirsi sia alla Camera dei deputati che al Senato.

A seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame in sede referente, che reintroducono anche il Senato al comma primo dell'articolo 72, la parola "Camera" nei commi quarto e quinto del medesimo articolo 72 torna ad indicare sia la Camera dei deputati sia il Senato, come avviene attualmente.

**Il nuovo comma** secondo dell'articolo 72, **introdotto nel corso dell'esame referente** prevede che ogni altro disegno di legge sia presentato alla Camera dei deputati, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale.

*A seguito della modifica introdotta all'articolo 72 primo comma, che ne limita l'applicazione al procedimento legislativo paritario, la previsione costituzionale generale - per la quale un disegno di legge, secondo le norme del regolamento parlamentare, è esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, approvato articolo per articolo e con votazione finale - è riferita solo al predetto procedimento paritario. Peraltro il nuovo secondo comma reintroduce per la sola Camera dei deputati alcuni elementi di tale originaria previsione generale, in particolare l'approvazione articolo per articolo e la votazione finale, mentre non prevede la parte relativa al regolamento parlamentare e alla necessità dell'esame sia in commissione sia in Assemblea.*

**Nel corso dell'esame in sede referente è stato modificato il comma terzo dell'articolo 72**, ove si affida al regolamento interno della Camere la disciplina dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, al fine di specificare che tale disposizione riguarda i regolamenti di entrambe le Camere.

Analogo fine è da attribuire alla **modifica, sempre introdotta nel corso dell'esame in sede referente, all'articolo 72, comma quarto, primo periodo**, ove si riferisce ai regolamenti parlamentari di entrambe le camere la possibilità di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alla Commissioni.

**Un'altra modifica, sempre introdotta nel corso dell'esame in sede referente, all'articolo 72, comma quarto, primo periodo**, riguarda la composizione della Commissioni ed è volta a riferire solo a quelle della Camera dei deputati la previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. *La conseguenza parrebbe che per il Senato un'analogha previsione nel regolamento parlamentare sia solo eventuale (appare improbabile inferirne un divieto).*

*Analogha limitazione alla sola Camera dei deputati della previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la*

*proporzione dei gruppi parlamentari la si riscontra nel nuovo testo dell'articolo 82 per le commissioni d'inchiesta.*

*Il disegno di legge in esame, quindi, nel suo testo emendato in referente, non prevede, per il Senato, che le commissioni di cui al quarto comma dell'articolo 72 e quelle di cui all'articolo 82 della Costituzione siano composte in modo proporzionale alla rappresentanza di gruppi parlamentari.*

*La mancata previsione di tale criterio proporzionale sembra rimettere pertanto la composizione delle commissioni del Senato o al livello regolamentare o - in assenza di disciplina in tale fonte - alla determinazione presidenziale, senza che il nuovo impianto costituzionale fornisca al riguardo - perlomeno in modo esplicito - alcun criterio direttivo, né - peraltro - escluda di riferirsi comunque al criterio di proporzionalità, seppure esplicitato solo per la Camera.*

*La circostanza che il criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto, per il Senato, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del plenum - potrebbe indurre a ritenere che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche - riconducibili ad una minore dimensione "politica" del Senato - che contraddistinguono la composizione di tale plenum, come desumibili in primo luogo dalle previsioni del novellato articolo 55 della Costituzione.*

L'articolo in esame, **nel testo emendato in sede referente, introduce, poi, dopo il comma quarto dell'articolo 72, due nuovi commi.**

Il primo di questi - e cioè il **nuovo quinto comma dell'articolo 72** - riguarda il procedimento legislativo in seno al Senato.

Il testo base del disegno di legge in esame, in primo luogo, demandava al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, mentre per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale, specificava che essi venissero esaminati dal Senato articolo per articolo e approvati ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

**Il nuovo testo del comma quinto dell'articolo 72**, anche in conseguenza delle modifiche che il disegno di legge in esame, nel suo testo emendato, apporta agli articoli 70 e 72 della Costituzione, non riproduce la disciplina contenuta nel testo base con riferimento ai disegni di legge costituzionali, mentre continua a demandare al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, specificando, tuttavia, che si tratta di quelli previsti dall'articolo 70, terzo comma della Costituzione, come novellato dal disegno di legge in esame, e cioè disegni di legge ordinaria, che, approvati dalla Camera dei deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato.

*La limitazione dell'applicazione del comma in esame ai disegni di legge previsti dal comma terzo dell'articolo 70 non sembrerebbe escludere il riferimento anche ai disegni di legge rientranti nel così detto procedimento rinforzato, di cui al*

*nuovo comma quarto dell'articolo 70, né ai disegni di legge di bilancio e di rendiconto, di cui al nuovo comma quinto dell'articolo 70, atteso che il comma quarto del citato articolo 70 appare di per sé onnicomprensivo ("Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della repubblica...").*

*La disposizione di cui al comma quinto dell'articolo 72 qui in commento demanda, dunque, in via generale al regolamento del Senato la disciplina delle modalità dell'esame dei disegni di legge non destinati al procedimento legislativo paritario.*

Il successivo **nuovo sesto** comma prevede la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione.

**Nel corso dell'esame in sede referente è stata soppressa** la previsione, contenuta nel testo base del disegno di legge in esame, della sottoposizione del disegno di legge ad approvazione entro un termine, inferiore ai sessanta giorni, determinato in base al regolamento "tenuto conto della complessità della materia". Inoltre, sempre nel corso dell'esame in sede referente, il testo base è stato integrato con la precisazione che, per chiedere alla Camera dei deputati l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno di un disegno di legge, occorre che questo sia "indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo". *La ricorrenza di tale condizione appare da definire alla luce dell'indicazione che qualifica il disegno di legge come "essenziale", e in particolare se tale indicazione risulti da una dichiarazione o da un voto.*

Decorso il termine, il testo, proposto o accolto, dal Governo, viene votato, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Il secondo periodo del comma in questione prevede, pertanto, una fase di esame del disegno di legge che oltrepassa il termine di esame programmato, ed anzi *condiziona al decorso di tale termine, la richiesta governativa di 'voto a data certa'.*

*E pare consentire al Governo di individuare il testo del disegno di legge da sottoporre a votazione ("testo proposto o accolto"), quale che sia l'esito dell'esame parlamentare sino allora intercorso.*

*Al riguardo, potrebbe porsi questione se con "proposto" possa intendersi "originariamente proposto dal Governo" o anche "proposto dal Governo ex-novo", solo eventualmente alla luce dell'esame parlamentare.*

*Ferma restando la possibilità di self-restraint governativo, in tale ultimo caso i poteri del Governo acquisterebbero ancora maggiore spessore.*

Si stabilisce, infine, che "in tali casi" i tempi previsti dall'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà. *La dizione "in tali casi" potrebbe ritenersi non del tutto univoca.*

La predetta riduzione dei tempi sembrerebbe riferirsi a tutti i casi in cui il Governo richieda la votazione alla Camera dei deputati entro un termine, anche nell'ipotesi in cui non richieda il "voto a data certa".

Si ricorda che l'articolo 70, comma terzo, come modificato dal disegno di legge in esame, disciplina:

- i tempi di esame presso il Senato dei disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati;
- il termine entro cui la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva sulle proposte di modificazione del Senato.

Pertanto:

- si riduce da dieci a *cinque giorni* il termine entro il quale, su richiesta di un terzo dei componenti, il Senato possa disporre di esaminare un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati;
- si riduce dai successivi trenta a *quindici giorni* il termine entro il quale il Senato possa deliberare proposte di modificazione del testo;
- si riduce da venti a *dieci* giorni il termine entro il quale la Camera dei deputati sia tenuta a pronunciarsi in via definitiva sulle proposte di modificazione deliberate dal Senato.

Secondo quanto riportato nella citata relazione che accompagna il disegno di legge in esame, "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".

*Il procedimento descritto, che la relazione che accompagna il disegno di legge definisce "istituto del voto a data certa", si riferisce, in generale, ai disegni di legge, talché risulta suscettibile di approfondimento quale raccordo si ponga (nella disciplina costituzionale dei tempi di esame) con la specialità di talune procedure, quali quelle relative ai disegni di legge costituzionali, ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge e ai disegni di legge di bilancio.*

*Il nuovo procedimento pare inoltre convivere con il comma terzo dell'articolo in esame, che affida al regolamento i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di urgenza.*

*Infine, ove si ritenesse che l'istituto del voto a data certa sia applicabile anche a tutti o ad alcuni dei disegni di legge per i quali è previsto il procedimento legislativo paritario, ne conseguirebbe - stante l'applicabilità del medesimo istituto alla sola Camera dei deputati - un'asimmetria nelle modalità di esame fra i due rami del Parlamento.*

**Nel corso dell'esame in sede referente** sono state introdotte modifiche al disegno di legge in esame al fine di incidere sulla collocazione e sul contenuto dell'attuale comma quarto dell'articolo 72, riguardante la "procedura normale di esame e di approvazione", che prescrive sia sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, e per quelli di delegazione legislativa di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Quanto alla collocazione si è disposto di spostarlo alla fine dell'articolo 72, divenendo così il comma settimo ed ultimo di tale articolo.

Quanto al contenuto fra i disegni di legge sopra indicati, per i quali si prescrive la procedura normale di esame e di approvazione, sono stati inseriti, **in sede referente**, quelli di conversione di decreti-legge, costituzionalizzando una previsione ora contenuta nei regolamenti parlamentari (articolo 35, comma 1, e 37, comma 1, del Regolamento del Senato e articolo 92 del Regolamento della Camera dei deputati), che, peraltro, richiedono la procedura normale anche per i disegni di legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica. I disegni di legge per cui si prevede la "procedura normale" sono anche tra quelli per cui si vieta la decretazione d'urgenza *ex art. 77*, quarto comma.

*Il testo oggi vigente del comma quarto dell'articolo 72 della Costituzione appare utilizzare l'espressione "procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera" con l'implicito riferimento all'attuale comma primo dell'articolo 72, dove è descritta un procedura (esame in Commissione e poi dall'Assemblea, approvazione articolo per articolo e poi approvazione finale) che vale per la generalità dei disegni di legge presentati alla Camere ("riserva d'Assemblea"). Il disegno di legge in esame, nel testo emendato in referente, ha inciso sul primo comma dell'articolo 72, determinando una sua trasformazione da disposizione riferita alla generalità dei disegni di legge ("normale") a procedura destinata ai soli disegni di legge per i quali è previsto un procedimento legislativo paritario (e pertanto, in un certo senso, "speciale"). Potrebbe ritenersi, dunque, opportuno, ridefinire per il nuovo comma settimo dell'articolo 72 uno specifico, anche se implicito, riferimento normativo a livello costituzionale che identifichi "la procedura normale di esame". Questo potrebbe forse essere identificato nel nuovo comma secondo dell'articolo 72, nel quale tuttavia, rispetto all'originaria procedura normale di esame e di approvazione, non vengono riprodotti il rinvio al regolamento parlamentare la previsione del necessario esame sia in commissione sia in Assemblea.*

*Ove poi si ritenesse risolto il problema di identificazione della "procedura normale di esame" potrebbero sorgere dubbi interpretativi in merito alla applicabilità della procedura previste nel comma sesto ("istituto del voto a data certa") ai disegni di legge per i quali il nuovo comma settimo dell'articolo 72 richiede sia sempre adottata la procedura normale di esame.*



### Articolo 13

(Art. 73 - Modificazioni agli articoli 73 e 134 della Costituzione)

Art. 73 Cost. - Testo vigente

Art. 73 Cost. - Testo AS 1429-A

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione.

*Identico.*

**Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di un mese e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata.**

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Se **la Camera dei deputati**, a maggioranza assoluta dei **suoi** componenti, ne **dichiara** l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

*Identico.*

Art. 134 Cost. - Testo vigente

Art. 134 Cost. - Testo AS 1429-A

(...)

**La Corte costituzionale giudica altresì sulla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, deferite ai sensi dell'articolo 73, secondo comma.**

**Nel corso dell'esame in sede referente** è stato approvato un emendamento che introduce un articolo aggiuntivo, il cui **primo comma** è volto ad inserire un nuovo secondo comma all'**articolo 73 della Costituzione**.

Tale norma prevede che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato, presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

In tal caso la nuova previsione costituzionale stabilisce altresì che *"la Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di un mese e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata."*

L'articolo in esame interviene inoltre, con il **secondo comma**, sull'**articolo 134 della Costituzione** aggiungendo allo stesso un nuovo secondo comma ai sensi del quale - per esigenze di coordinamento con la modifica all'articolo 73 sopra ricordata - si prevede che la Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, deferite ai sensi del secondo comma del citato articolo 73.

*Il testo non sembra prevedere un termine minimo per la presentazione della richiesta di giudizio preventivo, essendo il termine massimo quello della promulgazione. Il nuovo testo del terzo comma dell'art. 73 - che consente alla sola Camera di dichiarare il termine della promulgazione urgente - sembra poter ridurre i tempi di esercizio del previsto diritto delle minoranze.*

*Poiché testualmente il nuovo secondo comma dell'articolo 73 stabilisce che "in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere*

promulgata"<sup>25</sup>, da ciò parrebbe doversi desumere che - in tale specifica ipotesi - anche qualora la Corte ravvisi un'illegittimità limitata ad alcune disposizioni soltanto della legge, dovrebbe risultare comunque preclusa la promulgazione della legge nel suo complesso<sup>26</sup>.

*Non è esplicitamente previsto che cosa accada qualora la Corte costituzionale non si pronunci entro il termine previsto di un mese.*

*Qualora si ritenga che la legge possa essere in tal caso promulgata, l'ipotesi dovrebbe tuttavia confrontarsi con la possibilità che la Corte si pronunci anche successivamente al termine di un mese. Pur nella consapevolezza dei delicati profili che si aprirebbero in tale ipotesi, una eventuale pronuncia (tardiva) nel senso dell'illegittimità - di una o più delle disposizioni ovvero della legge nel suo complesso - parrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 136 della Costituzione, per cui le norme dichiarate illegittime cesserebbero di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.*

*Sul punto potrebbe ritenersi auspicabile una formulazione più esplicita.*

*Infine, l'espressione "leggi che disciplinano l'elezione" (dei deputati e dei senatori) potrebbe ritenersi un'area non del tutto univoca: se essa pare ricomprendere la formula elettorale (trasformazione di voti in seggi), non sembra altrettanto univoco se comprenda anche la c.d. "legislazione elettorale di contorno" (consistente, tra l'altro, nella disciplina dei rimborsi elettorali, della data delle elezioni, della c.d. "par condicio", della selezione dei candidati).*

*La diversa - ma per certi versi analoga - espressione «sistema di elezione» - utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. - è stata esaminata dalla Corte costituzionale in più occasioni. Nella sentenza 151 del 2012 essa è stata ritenuta comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato - ha ritenuto la Corte - include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali (nella fattispecie per il rinnovo dei Consigli regionali) ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.*

<sup>25</sup> A differenza dell'articolo 136 della Costituzione ai sensi del quale "quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione". Nello stesso senso si vedano gli articoli 23 e 27 della legge n. 87 del 1953.

<sup>26</sup> Per un raffronto comparatistico si veda il primo comma dell'articolo 62 della Costituzione francese vigente ai sensi del quale "Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application".

In una prospettiva comparata in tema di rapporti tra le Camere legislative e la Corte costituzionale, si può rammentare infine come, nel panorama dei sistemi bicamerali europei, l'affermazione del principio maggioritario nella procedura legislativa trovi un diffuso e ormai sperimentato temperamento nell'attribuzione ad una minoranza parlamentare - spesso, nei sistemi bicamerali, appartenente indifferentemente all'uno o all'altro ramo del Parlamento - del potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale per verificare la legittimità costituzionale delle leggi. Un simile meccanismo è infatti presente nelle Costituzioni della Francia, della Germania, della Spagna, dell'Austria, della Polonia, della Repubblica ceca, della Romania e della Russia (oltre che di paesi con sistema monocamerale, quali il Portogallo e l'Ungheria).

La legittimazione dei parlamentari al ricorso si configura principalmente, in tali casi, come strumento volto a rendere possibile, su iniziativa di una minoranza qualificata, una tutela diretta e tempestiva di fronte all'eventuale abuso di potere da parte della maggioranza, che potrebbe concretizzarsi nell'approvazione di leggi incostituzionali.

In particolare, in Francia, l'articolo 61<sup>27</sup> della Carta è stato modificato nel 1974 al fine di attribuire anche a 60 deputati (su 577) o a 60 senatori (su 348) la potestà (già prevista in capo ad altri soggetti istituzionali, tra i quali il Presidente dell'Assemblea nazionale e il Presidente del Senato) di deferire le leggi, prima della loro promulgazione, al Consiglio costituzionale. Quest'ultimo ha un termine di un mese per la decisione, che si riduce ad otto giorni in caso di urgenza, su richiesta del Governo.

Se nel caso della Francia il ricorso ha carattere preventivo, dovendo essere presentato prima dell'entrata in vigore della legge e con effetto sospensivo della sua promulgazione, in Germania e in Spagna, invece, esso ha carattere successivo.

In Germania, l'articolo 93, comma (2), della *Grundgesetz* prevede che la legittimità costituzionale di una legge - sia della Federazione che di un *Land* - possa essere impugnata davanti alla Corte costituzionale federale non solo dal Governo federale o di un *Land*, ma pure da una minoranza dei deputati al *Bundestag* che la revisione costituzionale del 2008 ha ridotto da un terzo ad un quarto.

---

<sup>27</sup> Si riporta qui di seguito il testo vigente del citato articolo 61: "Art. 61. *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.*"

In Spagna, in base agli articoli 161 e 162 della Costituzione, l'incostituzionalità di una legge o di una disposizione normativa con forza di legge può essere oggetto di ricorso al Tribunale costituzionale su iniziativa di 50 deputati (su 350) o di 50 senatori (su 266).



## Articolo 14

(Art. 74 - Rinvio delle leggi di conversione)

Art.74 Cost. - Testo vigente

Art. 74 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, **anche limitata a specifiche disposizioni.**

**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.**

**Se le Camere approvano** nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

**Se la legge o le specifiche disposizioni della legge sono** nuovamente approvate, questa deve essere promulgata.

L'articolo in esame modifica l'**art. 74 della Costituzione**, recependo un'esigenza più volte prospettata in ordine all'esercizio del potere di rinvio di disegni di legge di conversione di decreto-legge: al nuovo **secondo comma** si accorda una dilazione di trenta giorni alla scadenza del termine costituzionale di cui all'articolo 77, per non "soffocare" il potere di rinvio del Capo dello Stato con la ristrettezza dei tempi di conversione allorquando il testo da promulgare gli sia trasmesso a strettissimo ridosso del sessantesimo giorno dalla pubblicazione.

La Commissione **in sede referente** ha comunque scelto di affrontare anche il separato problema del rinvio parziale, specificando, sia nel **primo comma** dell'articolo 74 che in quello che diventa il **terzo comma**, che il rinvio può aversi anche limitatamente a specifiche disposizioni della legge sottoposta al Capo dello Stato<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Si consegue, in tal guisa, il risultato cui tendeva, nell'ordinamento statunitense, il *Line Item Veto Act of 1996* (Pub.L. 104-130), che fu caducato nel 1998 dal *judicial review* (v. *decision of the Supreme Court of the United States in the case Clinton v. City of New York*) proprio per carenza di rango costituzionale della previsione di legge.

Della prassi per la quale è possibile solo un “rinvio in blocco” il Capo dello Stato aveva dato conto varie volte, come di un limite all'esercizio del proprio potere di rinvio in ordine ai disegni di legge di conversione.

Con la lettera trasmessa il 22 febbraio 2011 ai presidenti di Assemblea e al presidente del Consiglio<sup>29</sup>, il Capo dello Stato - richiamando il percorso fin lì svolto da un disegno di legge di conversione, che aveva visto l'aggiunta di numerose disposizioni «*estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione*», e sottolineando che i 5/6 del tempo concesso dall'art. 77 co. 3 Cost. per la conversione dei decreti-legge erano stati consumati per l'esame in prima lettura da parte del Senato conclusosi con la votazione di un “maxi-emendamento” del Governo - ribadiva in maniera più puntuale i rilievi critici già avanzati nella comunicazione del 22 maggio 2010 relativi alla tecnica legislativa e prefigurava possibili soluzioni, che però partivano dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale di sessanta giorni<sup>30</sup>.

Rifacendosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2012, nella missiva inviata al presidente del Consiglio e ai presidenti delle due Camere il 23 febbraio 2012, il Capo dello Stato tornò a richiamare l'attenzione dei tre Presidenti sulla necessità di limitare in sede di conversione l'ammissibilità degli emendamenti a quelli strettamente attinenti all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto legge-originario<sup>31</sup>; quindi tornava a

<sup>29</sup> In riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. 'decreto milleproroghe'), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 33 del 29 dicembre 2010. In questa occasione la comunicazione del presidente della Repubblica pervenne mentre il disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato il 15 febbraio 2011, era in fase di discussione sulle linee generali all'Assemblea della Camera (AC. 4086). Il presidente della Camera diede lettura integrale in Assemblea della lettera del capo dello Stato, oggetto di esame anche da parte della conferenza dei Presidenti di gruppo svoltasi nel corso del dibattito in Aula (seduta di martedì 22 febbraio 2011 n. 437).

<sup>30</sup> In particolare il presidente segnalava che l'inserimento nei decreti di norme non conformi al contenuto degli stessi, non omogenee e «*spesso*» prive del carattere di straordinarietà e urgenza si poneva «*in contrasto con i principi sanciti all'art. 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988 recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari*». Come possibile causa ostativa al rinvio, stavolta il Presidente della Repubblica evocava anche la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità della prassi della cd. reiterazione dei decreti decaduti: «*è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 [...]*». Quindi, in merito alla possibile decadenza del decreto-legge, suggeriva due possibili soluzioni: la prima consistente nel sanare con legge gli effetti già prodotti dal provvedimento governativo ai sensi dell'art. 77 co. 3 Cost., riproponendo con uno o più nuovi provvedimenti legislativi - anche d'urgenza - le norme introdotte in sede di conversione conformi al dettato costituzionale; l'altra in una parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge, a fronte del fatto che la cessazione degli effetti del decreto non sarebbe stata la conseguenza di una mancata conversione bensì di una richiesta di riesame del capo dello Stato. La lettera si chiudeva con l'avvertenza che, qualora non fosse stato possibile modificare il testo approvato dal Senato, il presidente si riservava «*di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora [avesse ritenuto], in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge*» e che comunque, di fronte a un caso analogo, in futuro non avrebbe esitato ad operare un rinvio.

<sup>31</sup> Il presidente della Repubblica faceva notare come anche durante il procedimento di conversione del decreto-legge 'milleproroghe' 29 dicembre 2011 n. 216 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2011 n. 302) conclusosi al Senato il 22 febbraio 2012 (AS. n. 3128), nonostante i ripetuti richiami effettuati durante il suo settennato e prima ancora dal presidente Ciampi, fossero stati ammessi e approvati «*emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche*

proporre possibili soluzioni che - partendo dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale - ovviassero alla forzata compressione del suo potere di rinvio<sup>32</sup>.

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto rilevanza alle circostanze<sup>33</sup> che - in ordine ai decreti-legge in scadenza - impediscono "di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale": lo ha fatto - anche utilizzando<sup>34</sup> la citata corrispondenza ai fini del suo sindacato<sup>35</sup> - con la sentenza n. 32 del 2014<sup>36</sup>.

---

*proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa».*

<sup>32</sup> Mediante l'invito al Governo di valutare in futuro l'opportunità di collocare le disposizioni ritenute urgenti (e dotate oggettivamente di tale requisito) in appositi decreti-legge, in considerazione della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco".

<sup>33</sup> Nella fattispecie: "l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006" (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014).

<sup>34</sup> Dando seguito a quanto già avvenuto con la sentenza 13 febbraio 2012 n. 2, con la quale per la prima volta la Corte annullava alcune disposizioni inserite in un decreto-legge (nella fattispecie il n. 225/2010) dalla relativa legge di conversione per l'«*evidente estraneità*» delle stesse rispetto alla materia del decreto legge.

<sup>35</sup> "In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002); e recentemente anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013): interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge, e in particolare l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost."

<sup>36</sup> cfr. il *dossier* del Servizio Studi n. 111, [Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale](#), marzo 2014.



## Articolo 15

(Art. 75 - Referendum abrogativo)

Art. 75 Cost. - Testo vigente

Art. 75 Cost. - Testo AS 1429-A

E' indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, **totale o parziale**, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, di una legge o di un atto avente valore di legge, **oppure di articoli o parti di essi con autonomo valore normativo**, quando lo richiedono **ottocentomila** elettori o cinque Consigli regionali.

Non e' ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

*Identico.*

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

Hanno diritto di partecipare al referendum **tutti gli elettori**.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza **degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati**, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

*Identico.*

**La Commissione in sede referente ha accolto un emendamento** che riformula l'**articolo 75** della Costituzione in tema di referendum abrogativo.

La specificazione introdotta al **primo comma** della novella - secondo cui può essere indetto referendum popolare anche per deliberare l'abrogazione di articoli o parti di essi con autonomo valore normativo - appare meramente riproduttiva, in altra veste, della vigente formulazione in ordine all'abrogazione parziale, almeno come interpretata dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il quesito referendario è, infatti, stato scrutinato dalla Corte in quanto "diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo" (sentenza 26/2011). Nell'esame della proposta abrogativa sottoposta, la Corte ha altra volta concluso "che quelle oggetto del quesito referendario costituiscono un corpo normativo omogeneo, all'interno della legge che le contiene, e come taluni si prestano ad essere investite dalla formulata pretesa di abrogazione parziale" (sentenza 32/2000).

D'altra parte, potrebbe ritenersi che la nuova formulazione possa innovare anche alla costituzione vivente, nel circoscrivere l'ammissibilità del quesito referendario che non abbia per oggetto un'intera legge, ma articoli o anche loro parti. La condizione neointrodotta per cui questi devono avere "autonomo valore normativo", tenderebbe ad escludere la figura del referendum c.d. "per ritaglio", quando non sia riscontrabile "autonomo valore normativo" di ciascun singolo "ritaglio", pur emergendo il valore normativo del ritaglio nel suo insieme. Il referendum parziale, in altre parole, potrebbe ritenersi non ammissibile se ciascuna parte di cui si propone l'abrogazione non abbia "autonomo valore normativo", cioè esprima di per sé un precetto (di cui si chiede, appunto, l'abrogazione).

Non si avrebbe invece tale effetto, qualora si ritenesse che l'autonomo valore normativo possa risultare dagli "articoli o parti di essi" nel loro insieme.

Il medesimo comma è invece, assai sostanzialmente, inciso dalla previsione che, lasciando indenne la facoltà di proposta dei cinque Consigli regionali, eleva dagli attuali cinquecentomila elettori ad un numero pari ad ottocentomila i sottoscrittori della proposta di svolgimento del referendum<sup>37</sup>.

Tra le disposizioni finali, **al comma 6 dell'art. 39 del disegno di legge costituzionale**, è accordato alla Corte costituzionale il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo "quando la richiesta è stata sottoscritta, entro il termine di novanta giorni, da almeno quattrocentomila elettori": si tratta di una norma speciale (rispetto a quella generale dell'articolo dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) non solo perché attiene ad una soltanto delle due iniziative (quella popolare e non quella dei consigli regionali), ma anche perché si colloca in una fase anteriore al completamento della raccolta delle firme. È presumibile che un ruolo, anche sul raggiungimento di questo stadio intermedio, residuerà comunque all'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, visto che è ad esso che compete, ai sensi dei primi tre commi

---

<sup>37</sup> Proposte in tal senso si rinvengono nei lavori di riforma costituzionale svolti nel 1997, anche nel senso, di cui si dirà, di prevedere come fase intermedia il giudizio di ammissibilità prima del completamento della raccolta di firme.

dell'articolo 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il conteggio delle firme ed il riscontro della loro regolarità.

*Al riguardo, potrebbe osservarsi come così si determini una significativa suddivisione - dentro e fuori la Costituzione - di una disciplina complessivamente omogenea di un importante istituto della Carta.*

Resta intatto il **secondo comma**, che non ammette il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. È invece modificato, col **terzo comma**, il requisito secondo cui hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti gli elettori: non sono più specificati i requisiti di elettorato attivo della Camera dei deputati, né la cittadinanza, per cui è presumibile che tutti i soggetti cui la platea elettorale si estende - in virtù di norme equiordinate al d.P.R. n. 223 del 1967 - possano rientrarvi (si rammenta, a puro titolo di esempio, i cittadini dell'Unione europea che possono votare per le elezioni dei membri del Parlamento europeo di spettanza italiana)<sup>38</sup>.

Anche in ordine al *quorum* partecipativo si registra (**quarto comma**) un'innovazione: la proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati<sup>39</sup>.

Per una norma di analogo tenore si vedano l'articolo 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana, a norma del quale "La proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.", nonché l'articolo 2 dello Statuto della Regione Sardegna, a norma del quale "2. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se alla consultazione partecipa almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle elezioni per il Consiglio regionale nella legislatura in cui si tiene il *referendum*, e nel caso del *referendum* consultivo, almeno un terzo degli elettori.

<sup>38</sup> V. anche l'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 197 del 12.4.1996, che espressamente consente, in occasione di consultazioni per la elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale, la domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, proposta dai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea che intendono partecipare alle elezioni.

<sup>39</sup> La vecchia definizione era rapportata alla maggioranza degli aventi diritto. La trasposizione dal dato matematico al dato comparativo, qui, si arricchisce invece di un elemento diacronico, che comunque resta abbastanza chiaro: non si tratta di accertare quante delle persone fisiche, che risultano registrate come votanti alle ultime elezioni politiche, abbiano partecipato al *referendum*, e se siano in maggioranza rispetto ai non votanti; piuttosto, la formula "maggioranza" sta ad indicare un numero di votanti al *referendum* pari alla metà più uno del numero dei votanti alle ultime elezioni politiche. Sull'eziologia del *quorum* in Assemblea Costituente v. XVI legislatura, Senato della Repubblica, Servizio studi, Nota Breve n. 31. *I quorum del referendum abrogativo nel dibattito presso l'Assemblea Costituente* - marzo 2012; sull'elenco dei risultati referendari inferiori a quel quorum, v. XVI legislatura, Senato della Repubblica, Servizio studi, *Disegni di legge AA.SS. nn. 83, 1092, 1428, 1625. Referendum e iniziativa popolare* - luglio 2009, pp. 32-33.

Ancora della vecchia logica rapportata agli aventi diritto, ma comunque con un quorum più basso, vanno richiamati lo Statuto della Regione Lombardia, che lo fissa nei due quinti del corpo elettorale (regionale; articolo 51, comma 6), quello della Regione Valle d'Aosta (che lo fissa nel 45% degli elettori: legge regionale n. 19 del 2003) e quello della provincia autonoma di Bolzano (che lo fissa nel 40% degli aventi diritto).

Il *quorum* deliberativo resta il medesimo: l'approvazione della proposta abrogativa richiede che sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Il **quinto comma** conferma la riserva di legge sulle modalità di attuazione del *referendum*. In via transitoria, è da ritenere strettamente collegata a ciò la disposizione del **comma 12 dell'articolo 38 del disegno di legge costituzionale**, che - entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale - colloca l'emanazione della legge in questione. Essa dovrà anche prevedere un termine non inferiore a centottanta giorni per la raccolta delle sottoscrizioni sulla richiesta di *referendum*, termine che è stato definito "effettivo": con ciò presumibilmente si intende detrarre il periodo durante il quale la raccolta può essere sospesa, ai fini del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale.

Ancora in via transitoria, al successivo **comma 13 del citato articolo 38**, si prevede una *standstill clause*, che fa scattare la nuova normativa costituzionale solo al momento dell'applicazione della nuova legge costituzionale (legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere): prima di allora, il referendum potrà aver luogo secondo la disciplina che si è seguita negli scorsi quarant'anni.

## Articolo 16

*(Art. 77 - Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza)*

Art. 77 Cost. - Testo vigente

Art. 77 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Il Governo non può, senza delegazione **della Camera dei deputati**, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione **alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce** entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. **La Camera dei deputati può** tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

**Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, ultimo 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.**

Art. 77 Cost. - Testo vigente

Art. 77 Cost. - Testo AS 1429-A

**L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica 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.**

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

L'articolo in esame modifica l'**art. 77 della Costituzione**, che disciplina la decretazione di rango primario.

In particolare, il **primo comma** della disposizione limiterebbe alla sola Camera dei deputati la competenza a conferire al Governo la delega legislativa di cui all'articolo 76 (v. relazione illustrativa).

Il **secondo comma** introduce l'obbligo di presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge di conversione dei decreti-legge, per un procedimento che, come si arguisce dall'ultimo comma, rientra tra quelli per i quali, a norma dell'articolo 70 Cost., pare possibile la richiesta di esame da parte del Senato della Repubblica.

Il **terzo comma** attribuisce alla sola Camera dei deputati il potere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Nel primo dei commi aggiuntivi, inseriti dalla proposta di revisione costituzionale, si inserisce il divieto (**quarto comma**):

- di disciplinare, per decreto-legge, le materie per cui c'è riserva di Assemblea (i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, quelli di delegazione legislativa, quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, quelli di approvazione di bilanci e consuntivi).

Ad essi sono state aggiunte, dalla Commissione **in sede referente**, le stesse leggi di conversione di decreto-legge.

Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera *b*), prevede che il decreto-legge non possa provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (oggi diventato ultimo comma dell'articolo 72, come ha ricordato la stessa **Commissione operando in sede di coordinamento**). Per il divieto di decreto-legge recante delega

legislativa, inoltre, opera l'inibizione prevista già alla lettera *a)* del citato comma 2<sup>40</sup>;

- di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi. Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettere *c)* e *d)*, prevede che il decreto-legge non possa rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali fosse stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, né potesse regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;
- di 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. Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera *e)*, prevede che il decreto-legge non possa operare in tal senso (sia pur con riferimento più generale alle "disposizioni", e non alle norme di legge o di atti aventi tale forza).

Le prescrizioni della legge n. 400 del 1988 sono riprodotte anche nel **quinto comma** della disposizione in esame. Rispetto alla relazione illustrativa - che specificava che essi non si applicavano al disegno di legge di conversione (per i limiti all'introduzione, in quella sede, di modificazioni non connesse all'oggetto o allo scopo del decreto, si riteneva sufficiente l'operatività della giurisprudenza costituzionale<sup>41</sup> e dei regolamenti parlamentari in essere o in via di ulteriore specificazione), la Commissione in sede referente ha approvato un emendamento dei relatori che, invece, ha scelto di esplicitare in un apposito (**settimo**) **comma** talune questioni sottese alla sentenza 32 del 2014 della Corte costituzionale: pertanto ora è statuito che, nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge, non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

In ordine ai disegni di legge di conversione il **sesto comma** prevede che l'eventuale esame debba essere disposto dal Senato della Repubblica già entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati, prescindendo quindi dal completamento dell'*iter* presso quel ramo; ovviamente, però, le proposte di modificazione del Senato dovranno riferirsi al testo trasmesso dalla Camera e, pertanto, è previsto un termine di dieci giorni dalla data di trasmissione, perché possano essere deliberate. *Si rinvia al commento all'art. 74 novellato circa la non esplicita disciplina dei tempi di esame in sede di conversione del decreto-legge in caso di rinvio.*

<sup>40</sup> La quale, peraltro, non si estendeva al disegno di legge di conversione: la Corte costituzionale, con sentenza del 24 luglio 2013, n. 237, adoperò un diverso *standard* di scrutinio in riferimento alle modifiche apportate all'articolo unico del disegno di legge di conversione, citando come precedente la sentenza 26 luglio 1995, n. 391.

<sup>41</sup> Culminata con la sentenza n. 32 del 2014, in cui si enuncia anche il valore giuridico così tutelato: l'esigenza di mantenere "entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa".

*Parrebbe suscettibile di approfondimento la diversità di formulazione tra l'articolo qui in commento, ove si legge che l'esame da parte del Senato dei disegni di legge di conversione "è disposto" dal Senato medesimo, rispetto al dettato del nuovo terzo comma dell'articolo 70 (che regola la procedura ordinaria di esame del Senato: articolo pur richiamato in quello qui in commento), dove si legge che l'esame senatoriale di un disegno di legge "può" essere disposto.*

*Potrebbe infine ritenersi che, in assenza della previsione di un termine per la conclusione della prima lettura dei disegni di legge di conversione da parte della Camera dei deputati - termine che andrebbe ovviamente ricordato con l'esercizio del potere di esame da parte del Senato della Repubblica - a quest'ultimo potrebbe, in via di fatto, essere conferito un sostanziale potere di veto in tutti i casi in cui la trasmissione del testo avvenga quando alla decadenza del decreto-legge residui un termine inferiore a quello (dieci giorni) entro il quale il Senato ha comunque diritto di deliberare le sue proposte.*

## Articolo 17

(Art. 78 - Deliberazione dello stato di guerra)

Art. 78 Cost. - Testo vigente

Art. 78 Cost. - Testo AS 1429-A

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

**La Camera dei deputati delibera** lo stato di guerra e **conferisce** al Governo i poteri necessari.

L'articolo in esame modifica l'**art. 78 della Costituzione**, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla deliberazione dello stato di guerra e all'attribuzione al Governo dei poteri necessari.

*L'attribuzione alla sola Camera dei deputati potrebbe dar luogo a una questione interpretativa relativa alla natura legislativa o non legislativa della deliberazione dello stato di guerra e del conferimento al Governo dei conseguenti poteri. Solo in caso affermativo, infatti, troverebbe applicazione il nuovo articolo 70, terzo comma, in tema di partecipazione del Senato della Repubblica al procedimento legislativo "ordinario". In caso contrario, invece, il Senato resterebbe del tutto escluso sia dalla deliberazione dello stato di guerra - pur avendo competenza ad intervenire nell'esame di disegni di legge quali, ad esempio, quelli concernenti le missioni delle forze armate all'estero - sia dalla deliberazione del conferimento dei poteri all'Esecutivo - ancorché tale atto comporti di norma la deroga all'assetto costituzionale delle competenze, con particolare riferimento a quelle legislative. Al riguardo potrebbe ritenersi da valutare la compatibilità sistematica di una simile eventuale esclusione di competenza con il disposto del nuovo articolo 70 che, al comma primo, attribuisce al Senato della Repubblica una competenza paritaria nell'esame dei disegni di legge costituzionali e dei disegni di legge di ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia alla UE.*

Com'è noto, non vi sono nella vigente Costituzione previsioni che disciplinino espressamente l'impiego dello strumento militare all'estero ad eccezione delle disposizioni volte a disciplinare lo stato di guerra.

Le disposizioni di cui agli artt. 78 (Le Camere deliberano lo Stato di guerra) e 87 (Il Presidente della Repubblica dichiara lo Stato di guerra) si riferiscono al ricorso alla guerra internazionale, storicamente definita come *debellatio* della controparte; diverso è stato, dopo la seconda guerra mondiale, il ricorso alla

violenza bellica, avvenuto con modalità difficilmente riconducibili alla guerra. Mancando una disciplina esplicita a livello costituzionale sugli altri impieghi dello strumento militare all'estero, si deve attualmente fare riferimento alle leggi ordinarie, come la legge 14 novembre 2000, n. 331 che, dopo aver ricordato che il compito delle Forze armate italiane è la difesa dello Stato, aggiunge che queste possono essere impiegate all'estero al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, ma sempre in conformità delle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia sia membro.

## Articolo 18

(Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto)

Art. 79 Cost. - Testo vigente

Art. 79 Cost. - Testo AS 1429-A

\_\_\_\_\_

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

\_\_\_\_\_

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti **della Camera dei deputati** in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

*Identico*

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

*Identico*

L'articolo in esame interviene sul primo comma dell'**articolo 79 della Costituzione**, modificandolo nel senso di prevedere che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati - e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto - in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La modifica proposta - **letta in correlazione con la nuova formulazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione** - sembrerebbe implicare che, nel nuovo procedimento di concessione dell'amnistia o dell'indulto, la partecipazione del Senato sia comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70.

*Potrebbe porsi, in tal caso, il problema di determinare se la maggioranza qualificata dei due terzi si applichi anche alla **pronuncia**, da parte della Camera dei deputati, sulle proposte di modifica eventualmente deliberate dal Senato.*



## Articolo 19

(Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)

Art. 80 Cost. - Testo vigente

Art. 80 Cost. - Testo AS 1429-A

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

**La Camera dei deputati autorizza** con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. **Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere.**

L'articolo in esame modifica **l'art. 80 della Costituzione**, che disciplina la l'autorizzazione con legge dei trattati internazionali inerenti alle cinque categorie di materie indicate dal medesimo articolo: trattati di natura politica; che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari; che importano variazioni del territorio; che comportano oneri alle finanze; che comportano modificazioni di leggi.

Il testo proposto riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

Con una **modifica approvata in sede referente** è stato qui ribadito che nel caso di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE viene attribuita al Senato della Repubblica - con previsione riconducibile allo schema di cui al nuovo articolo 70, comma 1 della Costituzione - una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge; nel testo base era una previsione inserite nel comma quarto dell'art. 70, fra le materie oggetto del così detto procedimento legislativo rafforzato.

Il Senato, si ricorda, "esercita la funzione di raccordo tra l'Unione Europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e "partecipa alla formazione ... degli atti normativi dell'Unione Europea" *ex art. 55* come riformato (*cfr.* la relativa scheda).



## Articolo 20

(Art. 82 - Inchieste parlamentari)

Art. 82 Cost. - Testo vigente

---

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria.

Art. 82 Cost. - Testo AS 1429-A

---

**La Camera dei deputati** può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. **Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.**

A tale scopo **ciascuna Camera** nomina fra i propri componenti una Commissione. **Alla Camera dei deputati la Commissione** è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

L'articolo in esame interviene sull'**art. 82 della Costituzione**, in tema di istituzione di commissioni di inchiesta.

Mentre il testo originariamente proposto dal Governo operava sul solo primo comma, attribuendo alla sola Camera - e non al Senato<sup>42</sup> - il potere istitutivo di

---

<sup>42</sup> Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale in commento si evidenzia, con riferimento al testo originario, "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...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". La relazione prosegue osservando altresì come "tali considerazioni non siano in astratto inconciliabili con l'eventuale mantenimento in capo al Senato...di un potere d'inchiesta limitato agli ambiti di competenza propria 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".

commissioni di inchiesta, **il nuovo testo definito dalla Commissione** stabilisce, al primo comma, che la Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse, mentre il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il secondo comma dispone quindi che, a tale scopo, ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una commissione.

Soltanto per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. Analogamente a quanto già oggi previsto, le commissioni d'inchiesta procederanno alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

*Anche rispetto alla nuova formulazione proposta per l'articolo 82 della Costituzione appare difficile ipotizzare - anche se non può escludersi - la compatibilità con il nuovo assetto costituzionale dell'istituzione di commissioni bicamerali di inchiesta.*

*Rilevano, a tal fine, sia il più limitato ambito materiale in cui il Senato può disporre l'attivazione di un simile strumento (per cui commissioni bicamerali di inchiesta potrebbero presumibilmente riguardare solo materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali), sia il fatto che il nuovo secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione parrebbe prefigurare diverse modalità di composizione delle commissioni di inchiesta in relazione a ciascun ramo del Parlamento.*

*Il testo in esame, sotto questo profilo, non prevede, per il Senato, che le commissioni permanenti di cui al quarto comma dell'articolo 72 e quelle di inchiesta ex articolo 82 della Costituzione qui in esame, siano composte in modo proporzionale alla rappresentanza di gruppi parlamentari.*

*La mancata previsione di tale criterio proporzionale sembra rimettere pertanto la composizione delle commissioni del Senato o al livello regolamentare o - in assenza di disciplina in tale fonte - alla determinazione presidenziale, senza che il nuovo impianto costituzionale fornisca al riguardo - perlomeno in modo esplicito - alcun criterio direttivo, né - peraltro - escluda di riferirsi comunque al criterio di proporzionalità, seppure esplicitato solo per la Camera.*

*La circostanza che il criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto, per il Senato, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del plenum - potrebbe indurre a ritenere che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche - riconducibili ad una minore dimensione "politica" del Senato - che contraddistinguono la composizione di tale plenum, come desumibili in primo luogo dalle previsioni del novellato articolo 55 della Costituzione.*

## Articolo 21

(Art. 83 - Delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 83 Cost. - Testo vigente

Art. 83 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

*Identico.*

**All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.**

*Abrogato*

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. **Dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dopo l'ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.**

L'articolo in esame – **modificato durante l'esame in sede referente** – sopprime in primo luogo **l'articolo 83, secondo comma, della Costituzione** il quale prevede attualmente che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano:

- tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze;
- un solo delegato della Valle d'Aosta.

La soppressione era già contenuta nel testo base; come già osservato la composizione del nuovo Senato prevede rappresentanti delle Regioni (oltre che di enti locali) eletti dai Consiglieri regionali al loro interno.

**Il nuovo testo, inoltre, sostituisce l'articolo 83, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione e introduce un nuovo terzo periodo.** Ai sensi del primo comma, dell'articolo 83, non modificato, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri; ai sensi del terzo comma, primo periodo, anch'esso non modificato, l'elezione ha luogo per

scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea; il secondo periodo prevede attualmente che dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta: **il nuovo testo del secondo periodo** prevede, invece, che dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti e **il nuovo terzo periodo** prevede che dopo l'ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. Si aumenta di 1 il numero di scrutini con il quorum più alto (i due terzi) e si introduce un nuovo quorum (i tre quinti) per 4 scrutini, prima di giungere, a partire dal nono scrutinio, al quorum più basso (maggioranza assoluta).

*In conseguenza sia della soppressione del secondo comma, sia della riduzione del numero dei senatori prevista dal nuovo articolo 57 - come proposto dal testo base ovvero **dal testo risultante dalla modifiche approvate in sede referente** - le maggioranze previste dal terzo comma dell'articolo 83, pur non modificato, corrisponderebbero ad un diverso numero di voti necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica, rispetto a quello attualmente previsto.*

*A Costituzione vigente il collegio è composto da 630 deputati, 315 senatori, 5 attuali senatori di diritto e a vita e 58 delegati regionali per un totale di 1.008 membri i cui 2/3 sono 672 e la cui maggioranza assoluta è 504.*

**Secondo il testo risultante dalla modifiche approvate in sede referente<sup>43</sup>** il nuovo collegio sarebbe - in ipotesi - composto da 630 deputati, 95 senatori, fino a 5 senatori di nomina, 1 attuale senatore di diritto e a vita, per un totale di 731 membri, i cui 2/3 sono 488, i 3/5 sono 439 e la cui maggioranza assoluta è 366.

---

<sup>43</sup> Secondo il testo base il nuovo collegio sarebbe stato - in ipotesi - composto da 630 deputati, 122 senatori, fino a 21 senatori di nomina e 5 attuali senatori a vita per un totale di 768 membri (nella composizione più ampia ai sensi del testo base) i cui 2/3 sono 512 e la cui maggioranza assoluta è 385.

## Articolo 22

(Art. 85 - Elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 85 Cost. - Testo vigente

Art. 85 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

*Identico.*

Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica. **Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune.**

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

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**. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Il testo in esame - **nella formulazione approvata in sede referente** - reca tre novelle **all'articolo 85 della Costituzione** – relativamente alla composizione dell'Assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla Presidenza di tale Assemblea e alla convocazione della medesima, cioè il Parlamento in seduta comune.

**La novella**, in primo luogo, sopprime la previsione relativa ai delegati regionali **di cui all'articolo 85, secondo comma**. Come visto in precedenza, la gran parte del nuovo Senato è composta da consiglieri regionali: sul punto si veda la scheda relativa alla novella all'art. 83 Cost..

A seguito **dell'esame in sede referente** è stato introdotto un nuovo secondo periodo **all'articolo 85, secondo comma della Costituzione**, tale da attribuire al

Presidente del Senato il compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle; conseguentemente è modificato l'articolo 86 Cost. (*cfr.*) per attribuire al Presidente del Senato il compito di convocare il Parlamento in seduta comune nella predetta circostanza.

*La formulazione della norma appare tale da non ammettere eccezioni alla prevista condizione di esercizio suppletivo delle funzioni del Presidente della Repubblica, quale che sia l'adempimento cui è chiamato il Parlamento in seduta comune, compreso, potrebbe ritenersi a prima lettura, il giuramento del Presidente della Repubblica neo eletto (ex art. 91 Cost.) a seguito di impedimento del precedente.*

*Potrebbe ritenersi opportuno specificare qual è l'Ufficio di presidenza che assiste il Presidente in tale evenienza, in relazione a quanto previsto dal vigente testo dell'articolo 63 della Costituzione, in base al quale, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza, sono quelli della Camera dei deputati. Potrebbe, altresì, ritenersi opportuno specificare quale Regolamento trovi applicazione.*

L'ultima novella opera **sull'articolo 85, terzo comma della Costituzione**, che disciplina la convocazione del Parlamento in seduta comune per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica nel il caso di scioglimento o quando manchino meno di tre mesi alla sua cessazione; nel nuovo testo lo scioglimento è riferito alla sola Camera dei deputati (in quanto per il nuovo Senato non è previsto scioglimento, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge); inoltre il termine per la convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione presidenziale viene ad essere riferito alla riunione della nuova Camera dei deputati.

## Articolo 23

*(Art. 86 - Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica)*

Art. 86 Cost. - Testo vigente

Art. 86 Cost. - Testo AS 1429-A

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente **della Camera dei deputati**.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente **del Senato** indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se **la Camera dei deputati è sciolta** o manca meno di tre mesi alla **sua** cessazione.

L'articolo propone novella **l'articolo 86 della Costituzione**, sull'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, in caso egli non possa adempierle e sulla convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

La disposizione novella il primo comma, prevedendo che il supplente del Presidente della Repubblica sia non più il Presidente del Senato bensì quello della Camera dei deputati.

**Si modifica inoltre, a seguito dell'esame in sede referente**, il secondo comma, attribuendo al Presidente del Senato, il compito di convocare il Parlamento in seduta comune, nella circostanza in cui il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, perché questi non può adempierle per impedimento permanente, morte o dimissioni.

La parte della disposizione non modificata in sede referente riferisce solo alla Camera dei deputati la circostanza del suo scioglimento (non più previsto per il Senato), che comporta un diverso termine per procedere all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di suo impedimento permanente, morte o dimissioni.



## **Articolo 24**

*(Art. 88 - Scioglimento della sola Camera dei deputati)*

Art. 88 Cost. - Testo vigente

Art. 88 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere **o anche una sola di esse.**

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

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

*Identico.*

L'articolo novella **l'articolo 88 della Costituzione**, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati e la fase di consultazione solo al relativo Presidente.

Sia taluni testi di riforma costituzionale definiti nel corso delle precedenti legislature, sia il panorama comparato, testimoniano la ricorrenza di tale previsione: all'esclusione del rapporto di fiducia tipicamente consegue la non assoggettabilità allo scioglimento, nel quadro della complessiva configurazione dei poteri e delle funzioni del nuovo Senato della Repubblica.



**Articolo 25**  
*(Art. 94 - Fiducia al Governo)*

Art. 94 Cost. - Testo vigente

---

Art. 94 Cost. - Testo AS 1429-A

---

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Il Governo deve avere la fiducia **della Camera dei deputati**.

**Ciascuna Camera** accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

La fiducia è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta **innanzi alla Camera dei deputati** per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

Il voto contrario **della Camera dei deputati** su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della **Camera dei deputati** e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

L'**articolo 25** modifica l'[art. 94](#) della Costituzione, che disciplina la fiducia delle Camere al Governo.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, il Senato resta esterno al rapporto di fiducia, che si instaura solo tra il Governo e la Camera dei deputati.

Sugli aspetti sistematici del ruolo e delle funzioni del Senato, si rinvia alla scheda relativa all'**articolo 1**.



## Articolo 26

(Art. 96 - Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione)

Art. 96 Cost. - Testo vigente

Art. 96 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione **del Senato della Repubblica o** della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

L'articolo in esame interviene sull'**articolo 96 della Costituzione** espungendo dal medesimo il riferimento al Senato della Repubblica, così da prevedere l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della competenza ad autorizzare - secondo le norme stabilite con legge costituzionale - la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Premesso che la legge costituzionale cui fa riferimento l'articolo 96 della Costituzione è attualmente la legge costituzionale n. 1 del 1989<sup>44</sup> (a livello di legge ordinaria, nella materia in esame, rilevano inoltre disposizioni di cui alla legge n. 219 del 1989<sup>45</sup>), sembra che il testo in esame non intervenga sull'articolo 5 della predetta legge costituzionale, ai sensi del quale "*l'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere*".

Tale previsione continuerebbe così a prevedere, sul piano letterale, una competenza del Senato della Repubblica, in materia di autorizzazione per reati ministeriali, che potrebbe ritenersi incompatibile con la modifica apportata all'articolo 96 della Costituzione dal disegno di legge in commento. Al fine di

---

<sup>44</sup> Recante modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della [legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1](#), e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione.

<sup>45</sup> Recante nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione.

evitare che la portata dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, nonché delle ulteriori disposizioni della medesima che al predetto articolo 5 fanno rinvio, debba essere lasciata alla ricostruzione dell'interprete - cui spetterebbe valutare se la modifica apportata all'articolo 96 della Costituzione determini un'abrogazione implicita del riferimento al Senato contenuto nel citato articolo 5 ovvero se tale riferimento conservi ancora una limitata vigenza con un diverso spazio applicativo - *potrebbe ritenersi opportuno un intervento di coordinamento* su tale disposizione, analogo a quelli ai quali provvede l'articolo 37 del testo in esame.

**Articolo 27**  
*(Art. 99 - Soppressione del CNEL)*

Art. 99 Cost. - Testo vigente

---

Art. 99 Cost. - Testo AS 1429-A

---

**Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.**

*Abrogato*

**E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.**

**Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge**

L'**articolo 27** sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), organo di consulenza delle Camere e del Governo, istituito in base all'[art. 99 della Costituzione](#).

Si ricorda che, nell'attuale ordinamento, il CNEL è disciplinato, come fonte di legislazione ordinaria, dalla [L. 30 dicembre 1986, n. 936](#), e successive modificazioni, la quale ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla [L. 5 gennaio 1957, n. 33](#).

Secondo le norme costituzionali, il CNEL è composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell'importanza numerica e qualitativa di queste ultime (la composizione è disciplinata dagli artt. da 2 a 8 della citata [L. n. 936 del 1986](#), e successive modificazioni).

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire - anche mediante le funzioni di consulenza suddette - all'elaborazione "della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge" (le

attribuzioni del CNEL sono oggetto del Titolo II della citata [L. n. 936 del 1986](#), e successive modificazioni).

Le disposizioni finali e transitorie relative ai profili amministrativi della soppressione del CNEL sono stabilite dal successivo **articolo 39, comma 1**, del disegno di legge in esame.

*Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare l'esigenza di un chiarimento circa l'applicazione di varie norme che, nell'ordinamento nazionale vigente, nonché nei singoli ordinamenti regionali, fanno riferimento al CNEL, in particolare delle norme che individuano, a determinati fini, le associazioni in quelle rappresentate nel CNEL (come l'[art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44](#), relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i mutui per le vittime di usura<sup>46</sup>) e delle norme che demandano al CNEL il potere di designazione di alcuni membri di organi collegiali (come l'[art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999](#), e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura), nonché della disciplina sull'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, di cui all'art. 17 della citata [L. n. 936 del 1986](#) (in base a tale disciplina, devono essere depositati presso il CNEL - che organizza il relativo archivio, consultabile dal pubblico - gli accordi ed i contratti collettivi di lavoro, entro 30 giorni dalla loro stipulazione<sup>47</sup>).*

Attualmente il CNEL è composto da 64 membri. Fino al 2011 erano 121. La riduzione è stata disposta con l'articolo [23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#)

Essi sono:

- ✓ 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- ✓ 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali:
  - 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati,
  - 9 in rappresentanza del lavoro autonomo,
  - 17 in rappresentanza delle imprese;
- ✓ 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente,
  - 3 designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e
  - 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

---

<sup>46</sup> Cfr., in merito, anche l'art. 8, comma 1, del regolamento concernente il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, di cui al [D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455](#).

<sup>47</sup> Sull'inserimento in tale archivio anche dei contratti di solidarietà, cfr. l'art. 5, comma 1-ter, del [D.L. 20 marzo 2014, n. 34](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 16 maggio 2014, n. 78](#).

Un precedente caso di soppressione di un organo previsto dalla Costituzione ha riguardato i comitati regionali di controllo (sugli atti degli enti locali), soppressi con l'abrogazione - da parte dell'[art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#) - dell'[art. 130 della Costituzione](#).



## Articolo 28

(Art. 114 - Abolizione delle Province)

Art. 114 Cost. - Testo vigente

Art. 114 Cost. - Testo AS 1429-A

La Repubblica è costituita dai Comuni, **alle Province**, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

*Identico.*

*L'articolo sopprime la menzione delle Province nell'enumerazione delle articolazioni territoriali della Repubblica, quale recata in Costituzione dall'articolo 114.*

Correlata è la soppressione di analoga menzione negli altri articoli della Costituzione in cui essa ricorra, disposta (cfr. le relative schede) dall'articolo 31 del disegno di legge (per l'articolo 118 della Costituzione), dall'articolo 32 del disegno di legge (per l'articolo 119 della Costituzione), dall'articolo 37 del disegno di legge (per gli articoli 120, 132 e 133 - il quale viene abrogato - della Costituzione) - inclusa beninteso la menzione presente nell'attuale articolo 117, secondo comma, lettera *p*), del pari modificato dall'articolo 30 del disegno di legge.

E' così condotta a compimento l'abolizione delle Province quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni fondamentali loro proprie.

E' tema ampiamente dibattuto in recenti occasioni parlamentari (sfociate nell'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, di riorganizzazione degli enti locali, cd. 'svuota-Province'), talché può rinviarsi al *dossier* del Servizio Studi ([n. 121](#), marzo 2014) su quell'iniziativa legislativa.

*Con la nuova disposizione costituzionale, la determinazione degli enti di area vasta verrebbe ad essere franca dall'obbligo del riferimento provinciale, con facoltà per il legislatore di diversa determinazione territoriale.* Peraltro la competenza della legge statale è limitata (da altra disposizione inserita

nell'articolo 39, comma 4, - v. la relativa scheda di lettura - ai profili ordinamentali regionali, le ulteriori disposizioni spettando alla competenza della legge regionale).

*La soppressione di ogni riferimento alle Province nel testo costituzionale, inoltre, sembra comportare il venire meno delle Province come ente territoriale costituzionalmente necessario.*

## Articolo 29

(Art. 116, terzo comma - particolari autonomie regionali)

Art. 116 Cost. - Testo vigente

Art. 116 Cost. - Testo AS 1429-A

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

*Identico.*

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

*Identico.*

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui **al terzo comma** dell'articolo 117 e **le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle** lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a **maggioranza assoluta dei componenti**, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, **anche su richiesta delle stesse**, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, **purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**. La legge è approvata da **entrambe** le Camere, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

La norma - **quale risulta a seguito dell'esame referente** - modifica il **terzo comma dell'art. 116** della Costituzione, che dal 2001 disciplina il procedimento attraverso cui si possono attribuire forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni che le richiedano.

Il procedimento, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

**La versione originariamente introdotta all'esame del Senato prevedeva, invece, la soppressione della disposizione.**

La reintroduzione della norma in esame è stata disposta, nel corso dell'esame referente, contestualmente alla soppressione della nuova potestà legislativa che lo Stato avrebbe potuto delegare alle Regioni in talune materie di propria competenza.

Il testo della norma - così come modificato - consente di attribuire ad altre Regioni - diverse da quelle ad autonomia speciale, di cui ai primi due commi del medesimo articolo 116 (non modificati dal disegno di legge in commento) - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti parte delle materie di competenza statale.

La norma vigente consente questa particolare forme di autonomia anche nelle competenze concorrenti oltre che per quelle esclusive, più avanti specificate. Ciò non accade con il testo di riforma in esame che sopprime la competenza concorrente, pur ridisegnando alcune competenze statali con riferimento alle "disposizioni generali e comuni". Queste ultime tuttavia, non vengono comunque ricondotte alla competenza regionale "differenziata" di cui al comma in esame.

Le materie - dunque, solo statali - che possono essere oggetto della speciale ed allargata competenza di una o più Regioni sono:

- organizzazione della giustizia di pace; (lettera l), art. 117, comma secondo);
- "disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica";(lettera n), art. 117, comma secondo);
- " tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo "; (lettera s), art. 117, comma secondo);

L'attribuzione è, nel testo vigente, effettuata con legge dello Stato, su iniziativa solo - e non anche, come nel testo proposto - della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione, noto come disciplina del "federalismo fiscale", approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Il testo che giunge all'esame dell'Aula del Senato, conferma la necessità della qui prevista intesa e prevede - per l'attribuzione delle nuove competenze - una legge "approvata da entrambe le Camere", un'ipotesi riconducibile ad "uno degli altri casi previsti dalla Costituzione" (art. 70, primo comma) di legge bicamerale "paritaria"

La nuova formulazione inoltre, aggiunge - al rispetto dei principi di cui all'art. 119 - un'ulteriore condizione, vale a dire che la Regione abbia in equilibrio le

entrate e le spese del proprio bilancio (già il testo vigente dell'art. 119 si riferisce, al primo comma, al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" da parte delle Regioni e delle altre autonomie territoriali).

Va ricordato inoltre che la legge 5 maggio 2009 , n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", all'art. 14 (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) recita, al primo comma:

"Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge".

La norma di cui all'art. 116, terzo comma, è nota nel dibattito come disciplina del c.d. "federalismo differenziato" e consente<sup>48</sup> - con un procedimento legislativo aggravato - l'attribuzione di una diversa (verosimilmente maggiore) autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

Nel dibattito politico e giornalistico è nota come la disciplina del "federalismo a velocità variabile" o "differenziato" sul "modello spagnolo".

Può ricordarsi per la sua parziale analogia con il testo qui in esame, il disposto dell'art. 118, Cost., terzo comma, a norma del quale:

*"La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h)<sup>49</sup> del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali"*.

Per quanto riguarda le iniziative di attuazione<sup>50</sup>, un primo tentativo di dare attuazione alla previsione costituzionale dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione qui in esame, fu effettuato dalla regione Toscana nel 2003, in materia di beni culturali<sup>51</sup>.

Successivamente diverse Regioni, prima della fine della scorsa legislatura regionale, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato - il 3 aprile 2007 - una Deliberazione (allegato n. 2) n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto<sup>52</sup> con il Governo per definire e sottoscrivere

---

<sup>48</sup> E' stato sottolineato, per la verità in modo critico, come l'art. 116, terzo comma, infranga il principio di rigidità costituzionale, consentendo ad una legge - sia pur rafforzata - di modificare l'impianto costituzionale di ripartizione territoriale delle competenze.

<sup>49</sup> Il riferimento è alle materie concernenti immigrazione ed ordine pubblico.

<sup>50</sup> Si veda <http://www.issirfa.cnr.it/3518,46.html>

<sup>51</sup> Decreto della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n. 1237, Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici.

<sup>52</sup> Da [http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/giornalisti/speciale\\_federalismo](http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/giornalisti/speciale_federalismo): "Regione e Governo si sono trovati il 30 ottobre 2007 a Roma per dare ufficialmente il via al negoziato per il trasferimento alla Regione di competenze sulla base del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, per l'applicazione del cosiddetto "federalismo differenziato".

un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie<sup>53</sup>.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una delibera (n. 98) di approvazione (allegato n. 3) del Documento tecnico di proposte ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., relativamente a quattordici materie<sup>54</sup> nonché del Provvedimento consiliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso.

Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del Piemonte ha approvato una delibera (allegato n. 4) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie<sup>55</sup>.

Inoltre, per quanto concerne il livello statale, il 30 ottobre 2007<sup>56</sup> il Consiglio dei Ministri dell'epoca aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di 12 competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

---

<sup>53</sup> Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela dei beni culturali; Organizzazione della giustizia di pace; Organizzazione sanitaria; Ordinamento della comunicazione; Protezione civile (corpo forestale); Previdenza complementare e integrativa; Infrastrutture; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; Università; Cooperazione transfrontaliera; Casse di risparmio.

<sup>54</sup> Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

<sup>55</sup> Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare.

<sup>56</sup> <http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=37061>

## **Articolo 30 - profili generali**

*(Art. 117 - Competenze legislative dello Stato e delle Regioni)*

L'art. 30 nel suo complesso cambia profondamente l'attuale sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

**Con una modifica approvata durante l'esame referente**, la competenza statale (secondo comma) e quella regionale (terzo comma) vengono riferite dall'art. 117 novellato non più a "materie e funzioni" come nel testo-base, ma alle sole "materie", come nel testo vigente.

Si evidenziano, qui di seguito, le caratteristiche dell'intervento partitamente, per lo Stato e per le Regioni.

I singoli commi sono poi trattati nelle schede che seguono, in relazione a ciascun singolo intervento.

*Il nuovo riparto di competenze – è opportuno evidenziare preliminarmente – non si applica alle autonomie a Statuto speciale, così come non si applicano, a norma dell'art. 38, comma 11 del d.d.l., tutte le norme di modifica del Titolo V. Si rinvia alla scheda relativa all'articolo da ultimo citato anche per l'incidenza della tuttora vigente "clausola del miglior trattamento", con cui si affrontò analoga questione di applicabilità, nel contesto della riforma costituzionale del 2001.*

### **Le nuove competenze statali esclusive**

Le competenze esclusivamente statali sono consistentemente ampliate, in particolare aggiungendosi diverse competenze che nell'attuale sistema sono competenze concorrenti, una tipologia che la riforma in esame intende sopprimere.

Un simile trasferimento – da concorrente ad esclusivamente statale - era già stato realizzato, per la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", [dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 3](#).

Alcune competenze esclusivamente statali - pur se individuate come materie - consistono nelle "disposizioni generali e comuni" (*su cui v. infra*) relative a una determinata materia. **Si tratta di una modifica approvata durante l'esame in sede referente**, dove l'espressione citata ha sostituito quella di "norme generali". Ciò è avvenuto per:

- norme sul procedimento amministrativo tese all'uniformità,
- norme sul lavoro alle dipendenze della P.A. tese all'uniformità,
- disposizioni generali e comuni per la tutela della salute,
- disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare,
- disposizioni generali e comuni per la tutela e sicurezza del lavoro,

- disposizioni generali e comuni sull'istruzione,
- disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema,
- disposizioni generali e comuni sulle attività culturali,
- disposizioni generali e comuni sul turismo,
- disposizioni generali e comuni sul governo del territorio.

### **La competenza statale e la 'clausola di supremazia'**

A norma del nuovo comma quarto dell'art. 117, lo Stato può intervenire con legge - su proposta del Governo - anche in materie regionali (senza eccezioni esplicite) utilizzando la c.d. 'clausola di supremazia' a tutela dei valori riconducibili all'unità o all'interesse nazionale, nei termini specificati (**e modificati durante l'esame referente**); si tratta in uno di quei casi per i quali si prevede il procedimento rafforzato che richiede - in caso di contrasto tra Senato e Camera - l'approvazione definitiva di quest'ultima a maggioranza assoluta dei componenti, ex art. 70, comma quarto, novellato ( cfr. *infra*).

### **Soppressione della proposta relativa alla legge statale di delega alle Regioni**

**E' stato soppresso, durante l'esame in sede referente, il nuovo comma quinto**, a norma del quale lo Stato avrebbe potuto approvare - a maggioranza assoluta dei componenti della Camera - una legge di delega per l'esercizio da parte delle Regioni della funzione legislativa in materie o funzioni di competenza esclusiva statale.

### **Le nuove competenze regionali**

Solo alcune tra le competenze che - nell'attuale sistema sono competenze concorrenti - divengono competenze residuali regionali: trattandosi di materie che "scompaiono" dagli elenchi, inoltre, tali competenze possono essere solo ipotizzate.

La modifica approvata in sede referente circa l'inedita titolarità statale relativa alle "disposizioni generali e comuni" potrebbe essere ritenuta tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generale e comuni" delle seguenti materie:

- tutela della salute,
- sicurezza alimentare,
- tutela e sicurezza del lavoro,
- istruzione,
- ambiente ed ecosistema,

- attività culturali,
- turismo,
- governo del territorio.

**A seguito delle scelte della sede referente**, si dovrebbe riferire alla competenza regionale la normativa *non* tesa ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale su:

- procedimento amministrativo,
- disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,

**Ancora a seguito dell'esame referente**, inoltre, si rende esplicita la competenza regionale in una combinazione di materie(/obiettivi) e materie *tout court*.

In particolare la competenza regionale si esplicherebbe, quanto alle materie(/obiettivi), su:

- pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno,
- dotazione infrastrutturale,
- programmazione e organizzazione in ambito regionale dei servizi sanitari e sociali,
- promozione dello sviluppo economico locale
- organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese;

La competenza regionale si esplicherebbe inoltre, quanto alle materie, su:

- servizi scolastici, istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici;
- valorizzazione e organizzazione regionale del turismo;
- regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

### **La competenza concorrente e le “norme generali”**

Come già sopra accennato, la competenza concorrente viene soppressa dalla proposta di riforma in esame: la maggior parte delle materie vengono – per lo più con nuove formulazioni e caratterizzazioni – attribuite alla competenza statale, altre vengono meno e quindi divengono attribuibili alla competenza regionale.

Diverse materie vengono attribuite allo Stato - **secondo quanto statuito dalla sede referente** - in quanto "disposizioni generali e comuni" che - sostituendosi alle “norme generali” cui faceva riferimento il testo iniziale - vengono ora utilizzate al posto della vigente categoria dei “principi fondamentali”.

*Non pare agevole individuare esattamente il rapporto tra quelle e questi, sol che si consideri che già la natura dei principi fondamentali ha considerevolmente impegnato la giurisprudenza costituzionale (la categoria era già presente nel testo costituzionale del 1948).*

*Norme generali e principi fondamentali già coesistono, nel testo costituzionale vigente, nell'ambito del settore dell'istruzione, mentre le "disposizioni generali e comuni" sono un inedito.*

*Potrebbe paventarsi, pertanto, il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

La relazione al disegno di legge evidenzia il collegamento tra la configurazione del "nuovo Senato ... come la sede istituzionale più alta nella quale coniugare coerentemente il principio democratico e il principio autonomistico nell'ambito dei processi decisionali pubblici" e la finalità di "assicurare una composizione preventiva dei possibili conflitti tra gli interessi di cui ciascun livello di governo è interprete" assumendo "come paradigma di riferimento un rinnovato assetto delle competenze, rivisto anche sulla base di un criterio di netta semplificazione". Questa scelta - sottolinea la relazione - "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".

## **Il Senato e le modifiche al sistema delle competenze**

Sul profilo del collegamento tra la partecipazione dei livelli di governo (in senso ampio) coinvolti in aspetti di competenza frammista, gli strumenti di cooperazione e collaborazione istituzionale, e la struttura degli organi parlamentari in particolare, la Corte ha avuto modo di esprimersi, notando la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (la c.d. "integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali": *ndr*).

In tale quadro - ha affermato la Corte - la legislazione statale che assegni allo Stato l'esercizio e la disciplina legislativa di una funzione (amministrativa) che esula dalla sua competenza esclusiva "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

In altre parole, per i profili critici del sistema di ripartizione delle competenze sembra richiedersi un momento procedurale per la ricerca del consenso tra Stato e Regioni sulle rispettive - ed intersecanti - pretese: quanto prolungata debba essere questa ricerca e quanto necessario il suo positivo esito è materia

complessa che, in concreto e nel vigente quadro del bicameralismo "perfetto", è finita per risolversi nel tema della qualificazione delle intese (tra Stato e Regioni) come "forti" o "deboli", un profilo complesso cui qui si può solo accennare.

Un aspetto del rapporto tra vocazione territoriale del Senato ed ambito di competenza si coglie nel già citato art. 70, quarto comma, che, nel testo novellato (*cfr.*), elenca una serie di disegni di legge per i quali la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La relazione al disegno di legge parla - per tali casi - di "particolare rilievo dal punto di vista del sistema delle autonomie territoriali" e di "procedimento rafforzato" dove si tiene "conto delle modifiche proposte in tema di revisione del titolo V".

*In commento alla norma sopra citata si è già osservato il rilievo del tipo di legge elettorale, e dei meccanismi maggioritari che può utilizzare, rispetto alla capacità di concretizzare le ragioni del "rafforzamento".*



### **Articolo 30**

*(Art. 117, primo comma - vincoli alla potestà legislativa statale e regionale)*

Art. 117, primo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, primo comma, Cost. - Testo AS  
1429-A

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento **dell'Unione europea** e dagli obblighi internazionali.

L'articolo in esame modifica **l'art. 117, primo comma, della Costituzione**, che disciplina la potestà legislativa statale e regionale, specificandone - tra l'altro - i vincoli.

La proposta in esame riformula il testo relativamente ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, utilizzando la specificazione "dell'Unione Europea" al posto dell'aggettivo "comunitario".

Come è noto, a seguito del [trattato di Lisbona](#) "*l'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea*" (art. 1, terzo comma TUE).



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma - "materie" e "funzioni")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

Il comma in esame disciplina la competenza esclusiva dello Stato.

**A seguito dell'esame referente è stato ripristinato il testo vigente**, per cui l'*incipit* del comma fa riferimento alle sole "materie" di competenza statale, e non più anche alle "funzioni".

Come è noto, una nutrita giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, ha evidenziato i limiti del riferimento costituzionale alle "materie".

#### **Materie e "funzioni" nella giurisprudenza costituzionale**

Non di materie vere e proprie tratterebbe infatti il riparto ex art. 117 Cost., ma di ciò che solo per comodità può dirsi "materia" - ed anzi è stata a tal riguardo coniata la definizione dottrina di "non-materie" (confluita anche nel "ritenuto in fatto" della sentenza n. 228/2004) – essendo in realtà nozione più complessa, di carattere marcatamente teleologico.

La Corte coniuga al massimo grado il criterio della finalità riconoscendo alla stessa "materia" contenuta nel "catalogo" dell'articolo 117 della Costituzione la natura di finalità che il legislatore statale è legittimato a perseguire: finalità di garanzia di valori "da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere" (sentenza n. 133/2006) ossia, appunto, trasversale.

Si tratta di casi, infatti, in cui la materia di volta in volta considerata non può essere definita come «"materia" in senso stretto», ossia oggettiva individuazione di uno specifico ambito materiale, bensì come «un compito» (sentenza n. 336/2005), un "valore trasversale" (tra le molte, cfr. sentenza n. 536/2002), ovvero una "materia-funzione".

E' nella sentenza 272 del 2004 che la Corte si riferisce per la prima volta alla "cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (...), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di

altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese".

*I cenni fin qui svolti alla giurisprudenza costituzionale avrebbero potuto convincere che il riferimento iniziale del testo governativo anche alle "funzioni", oltre che alle "materie", implicasse - o, per altro verso, formalizzasse - il riconoscimento di un'estensibilità degli effetti finalistici dell'intervento esclusivo statale anche in "materie" di competenza regionale, proprio per via di una competenza (statale) estesa anche sulle funzioni, intese come trasversali alle materie.*

*Si sarebbe determinato così - in altri termini - un maggiore grado di interconnessione tra le reciproche aree di competenza, non più ripartita tra sole "materie" (in ipotesi dotate di più netti confini), ma anche tra funzioni (atte ad interessare più materie).*

*Benché il nesso tra "funzioni" a "materie" sia ampiamente rintracciabile nella giurisprudenza costituzionale fino ad oggi nota, l'intento di "risolvere le note questioni sottese all'incertezza normativa ed alla conflittualità" (tra le competenze statali e regionali) cui si riferisce la relazione al disegno di legge sembra ora orientarsi - con la conferma effettuata in sede referente del testo già oggi vigente - su quanto si può ritenere ormai definito da un quindicennio circa di giurisprudenza costituzionale.*

### Articolo 30: segue

(Art. 117, secondo comma, lett. e) - "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;

(...)

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e **assicurativi**; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**; perequazione delle risorse finanziarie;

La norma in esame innova a quella vigente sotto due profili:

- aggiunge il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" tra le materie di competenza esclusivamente statale, mentre fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente;
- introduce (**innovazione definitiva in sede referente**) i "*mercati assicurativi*" - materia attualmente non esplicitamente prevista - tra le materie di competenza esclusivamente statale

#### Giurisprudenza costituzionale.

Benché materia attualmente concorrente, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" si presenta - nella consolidata giurisprudenza costituzionale - come un ambito capace di radicare la legittimità di norme statali (riconosciute come "principi fondamentali") di rilevante impatto sulle attività regionali.

La Corte costituzionale, sin dalle prime sentenze rese all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, ha frequentemente ricondotto le disposizioni statali volte al

contenimento della spesa corrente alle finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. [4](#) e [36](#) del 2004 e n. [417](#) del 2005), riconoscendo che “il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli di bilancio – anche se questi ultimi vengono indirettamente ad incidere sull’autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. [139](#) e n. [237](#) del 2009; n. [52](#) del 2010). Ciò in virtù dell’assunto in base al quale “non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata” (sentenze n. [425 del 2004](#) e n. [267 del 2006](#)), ancor più rilevante alla luce della configurazione dei vincoli posti dal diritto dell’Unione europea (da ultimo, [sentenza n. 60 del 2013](#)).

La giurisprudenza costituzionale ha però contestualmente precisato, anche in questo caso sin dalle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. [36](#) del 2004 e n. [417](#) del 2005), mentre non può fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all’adozione di misure analitiche e di dettaglio, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. [36](#) del 2004; n. [417](#) del 2005; n. [169 del 2007](#); n. [120](#) e n. [159](#) del 2008; n. [237 del 2009](#)).

In particolare, tra il 2004 e il 2005, la Corte costituzionale ha ulteriormente delimitato l’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, affermando, anzitutto, che non sono riconducibili a tale categoria disposizioni che fissino vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali, in quanto, in tal caso, esse finirebbero per ledere l’autonomia finanziaria di spesa delle autonomie territoriali garantita dall’art. 119 Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. [417 del 2005](#)).

Tuttavia il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo (Sentenza n. [376 del 2003](#)).

Nel ribadire tale concetto la Consulta ha precisato che il carattere 'finalistico' dell’azione di coordinamento postula che "a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata". (*sentenza 35 del 2005*)

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio ancorché si traducano - inevitabilmente - in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti, ma solo, con “disciplina di principio”, “per

ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari” (sentenza n. 376 del 2003; n. 4, n. 36 e n. 390 del 2004).

In terzo luogo, il Giudice delle leggi ha affermato che perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenza n. [36 del 2004](#) e n. 417 del 2005).

La Corte costituzionale ha infine concluso che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò “in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sentenze [n. 390 del 2004](#) e n. 417 del 2005).

Muovendo da questi presupposti, la Corte ha successivamente precisato che possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali alla seguente duplice condizione: qualora si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; qualora non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. [88](#) del 2006; n. [169](#) e n. [412](#) del 2007; n. [120](#) e n. [289](#) del 2008; n. [139](#), n. [237](#) e n. [297](#) del 2009; n. [326](#) del 2010 e n. [232](#) del 2011).

La Corte costituzionale ha affermato che sono consentite limitazioni all'ammontare complessivo delle spese di personale (sentenza n. 169 del 2007), qualificando poi, ad esempio, principi di coordinamento le disposizioni che prescrivono riduzioni dei componenti di consigli di amministrazione di enti dipendenti (sentenza n. 139 del 2009), nonché ulteriori misure di contenimento della spesa (v., ad esempio, sentenza n. 297 del 2009).

Nella fase successiva all'avvio del processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge n. 42 del 2009, la Corte costituzionale ha anche avvalorato una nozione del principio di coordinamento della finanza pubblica decentrata, ribadendo che esso è volto ad assicurare “l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. [237](#) del 2009; n. [52](#) del 2010), viepiù alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. [78](#) del 2011; n. [28](#), n. [51](#), n. [79](#) e n. [104](#) del 2013).

La sentenza n. [428](#) del 2004 evidenzia come la disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore si inquadra certamente nella lettera l) del secondo comma dell'art. 117, nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'«ordinamento civile».

Anche il Consiglio di Stato - nel parere reso nell'adunanza del 14 febbraio 2005 dalla sezione consultiva degli atti normativi in merito al codice delle assicurazioni - ha rilevato come la materia oggetto del codice sia ricompresa in competenze legislative esclusive statali ed in particolar modo in quella dell'ordinamento civile di cui all'art. 117 lett. l) Cost.; alle norme generali del contratto di assicurazione e di riassicurazione, infatti, è dedicato il capo XX del titolo III del IV libro del vigente codice civile (artt. 1882-1932).

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme sul procedimento amministrativo")*

Art. 117 Cost. - Testo vigente

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

*Identico:*

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; **norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, le "norme sul procedimento amministrativo" tra le materie di competenza esclusivamente statale, in quanto tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale.

Si tratta di una materia che attualmente non è esplicitamente presente tra gli elenchi delle competenze di cui all'art. 117.

Il testo originario disegnava la competenza con riferimento alle norme "generali", ma **questo aggettivo è stato soppresso durante l'esame referente.**

Per questa ragione la competenza in materia di procedimento amministrativo si presenta - ad un primo esame - particolarmente ampia, comprendendo "tutta" la normativa (generale, comune, particolare o speciale che sia).

Tuttavia, una specificazione della materia risulta **da quanto introdotto dalla commissione referente**, che ha individuato le "norme" - di competenza statale - in quelle "tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale".

In questo senso, dunque, non tutte le "norme" sono di competenza statale esclusiva: sarebbero di competenza regionale (per via residuale) quelle *non* "tese ad assicurare l'uniformità sul territorio".

*Potrebbe non essere ritenuto del tutto agevole distinguere chiaramente tra i profili di competenza statale esclusiva sulle "norme tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale" e "la tutela dell'unità giuridica ...della*

Repubblica" che (ex art. 117, quarto comma) giustifica comunque l'intervento statale anche al di fuori della propria competenza, e ciò con riferimento al dichiarato intento di ridurre il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Inoltre, potrebbe ritenersi di non agevole identificazione i motivi per cui l'assicurare l'uniformità della normativa sul territorio nazionale sia riferito esplicitamente alla materia del procedimento amministrativo e al rapporto di lavoro pubblico e non - per la sua potenziale valenza di carattere generale - alla competenza statale nel suo complesso, specie con riferimento alle numerose specificazioni - presenti nel testo - alle disposizioni generali e comuni quale elemento caratterizzante diverse materie di competenza statale.

### **Giurisprudenza costituzionale**

In via generale, la Corte (sentenza 401 del 2007) si è espressa nel senso che il procedimento amministrativo non sia "una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale (sentenza 465 del 1991), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha poi esaminato numerosi casi di singoli procedimenti amministrativi in relazione ai quali lo Stato o le Regioni hanno lamentato lesioni delle rispettive prerogative, ivi compresi alcuni in cui sono state attivate procedure d'intesa ritenute però inadeguate dai ricorrenti.

La [sentenza n. 39/2013](#) ha dichiarato illegittimo che lo Stato, pur in considerazione di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario, adotti unilateralmente un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale non avendo raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata. La Corte ha osservato che «il rilievo nazionale degli interessi menzionati (...) non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze». Prima ancora, la sentenza [n. 303 del 2003](#) aveva affermato che l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato può superare il vaglio di legittimità costituzionale «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Devono quindi essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie di bilateralità.

Tuttavia, quando i dissensi tra le parti sono talmente radicali da non lasciare intravedere «un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative», allora «obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere», puntualizza la sentenza [219/2013](#). La [sentenza](#)

[239/2013](#) aggiunge che «una condotta meramente passiva che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa».

Il principio di leale collaborazione non si applica però «allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva» (sentenza n. [8/2013](#) e similmente, *ex plurimis*, n. [8/2005](#)). Se invece, in relazione ad un medesimo oggetto, un titolo di competenza esclusiva dello Stato si intreccia con materie di competenza regionale, le istanze della leale collaborazione devono essere soddisfatte e, a tal fine, la [sentenza n. 62/2013](#) reputa sufficiente la previsione del parere della conferenza unificata Stato-Regioni «come momento partecipativo».

Le Autorità nazionali di regolazione hanno una funzione di garanzia ([sentenza 88/2009](#)) e perciò l'istituzione di una di esse non incide sulle competenze di amministrazione attiva o di controllo e non altera la ripartizione dell'esercizio di queste ultime tra Stato, Regioni ed enti locali ([sentenza n. 41/2013](#)).

Nei casi di spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, la Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, ritenendo che un atto unilaterale dello Stato non rappresenti leale collaborazione, necessaria in tale evenienza (*ex multis*, sentenze n. [165 del 2011](#) e n. [383 del 2005](#)).

In base alla [sentenza n. 62/2013](#), «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la [sua] competenza legislativa esclusiva». Nella stessa logica, le «imperiose necessità sociali, indotte anche dall'attuale grave crisi economica nazionale e internazionale», sono state ritenute «giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza residuale delle Regioni» dalla [sentenza n. 121/2010](#), orientamento che è stato confermato dalla [sentenza 273/2013](#).

Quanto alla normativa tese "ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale", l'ambito ricorre spesso nella giurisprudenza costituzionale, riferito ad intenti unitari e a plurime materie, con riferimento - ad esempio - alla concorrenza, per cui determinate norme sono strumentali a tutelarla e promuoverla in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007). Altra normativa, sulla salute della persona, è stato detto che «per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (cfr. sentenze n. 255 del 2013 e n. 361 del 2003); la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi ([sentenze n. 8 del 2011](#) e n. 141 del 2013). In altri ambiti, una disciplina necessariamente uniforme si svolge attraverso principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono

pienamente tenute anche le Province autonome» (cfr. sentenza n. 352 del 1992; 231 del 2012; n. 448 del 2006).

E' "unitaria a livello nazionale" la natura dei compiti delle Autorità indipendenti (sentenza n. 482 del 1995; sentenza n. 256 del 2007, in relazione all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici).

### Articolo 30: segue

(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*Identico:*

(...)

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; **norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, le norme sulla "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;" tra le materie di competenza esclusivamente statale, in quanto tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale.

Si tratta di una materia che attualmente non è esplicitamente<sup>57</sup> presente tra gli elenchi delle competenze di cui all'art. 117.

Il testo originario disegnava la competenza con riferimento alle norme "generali", ma **questo aggettivo è stato soppresso durante l'esame referente.**

Per questa ragione la competenza in materia di rapporto di lavoro pubblico si presenta - ad un primo esame - particolarmente ampia, comprendendo "tutta" la normativa (generale, comune, particolare o speciale che sia).

Tuttavia, una specificazione della materia risulta **da quanto introdotto dalla commissione referente**, che ha individuato le "norme" - di competenza statale - in quelle "tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale".

---

<sup>57</sup>Si osserva che il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 si intitola, appunto, "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

In questo senso, dunque, non tutte le "norme" sono di competenza statale esclusiva: sarebbero di competenza regionale (per via residuale) quelle *non* "tese ad assicurare l'uniformità sul territorio".

*Potrebbe non essere ritenuto del tutto agevole distinguere chiaramente tra i profili di competenza statale esclusiva sulle "norme tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale" e "la tutela dell'unità giuridica ...della Repubblica" che (ex art. 117, quarto comma) giustifica comunque l'intervento statale anche al di fuori della propria competenza, e ciò con riferimento al dichiarato intento di ridurre il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Inoltre, potrebbe ritenersi di non agevole identificazione i motivi per cui l'assicurare l'uniformità della normativa sul territorio nazionale sia riferito esplicitamente alla materia del procedimento amministrativo e al rapporto di lavoro pubblico e non - per la sua potenziale valenza di carattere generale - alla competenza statale nel suo complesso, specie con riferimento alle numerose specificazioni - presenti nel testo - alle disposizioni generali e comuni.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

La "Disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" è materia non espressamente prevista dal testo costituzionale vigente. Tuttavia, la Corte costituzionale, ha avuto modo di soffermarsi in plurime occasioni sul tema che era tradizionalmente indicato come "pubblico impiego" tra Stato e Regioni.

Benché esso non figuri, come detto, in alcuno tra gli elenchi di materie, non per ciò solo esso è attribuito alla competenza regionale.

"La intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici - ha infatti sancito la Corte - vincola anche le Regioni (sentenze n. 314 e n. 274 del 2003), le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)" ([sentenza n. 2/2004](#), nonché [sentenza n. 233/2006](#) e altre).

Nessun dubbio - ha riaffermato più recentemente la Corte - "che lo Stato abbia competenza per regolare la disciplina del personale delle amministrazioni statali, anche con fonti di natura secondaria. D'altra parte, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'impiego pubblico anche regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili "pubblicistico-

organizzativi” rientrano nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011)".

La recente giurisprudenza costituzionale ha affrontato la tematica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche anche sotto altri profili, tra cui spiccano l'accesso ai pubblici uffici e la spesa per il personale.

Con una serie di sentenza (tra le altre : [n. 28 del 2013](#), [n. 72/2013](#), [n. 73/2013](#) e [137/2013](#)) la Corte ha ribadito i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso che è da considerarsi derogabile soltanto qualora ciò sia funzionale al buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, invero non sono ravvisabili nel caso concreto preso in esame.

La Corte si è pronunciata negativamente anche su un insieme di norme regionali concernenti prevalentemente la spesa per il personale, una materia che -secondo una ampia giurisprudenza che va dalla sentenza [169/2007](#), alla n. [69/2011](#), alla n. [262/2012](#) - per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale.

Si ricorda, al riguardo, che nella giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza [173/2012](#), l'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, è pacificamente riconosciuto come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (v.).

In altra occasione la Corte, ricollegandosi pure alle sue precedenti sentenze n. [3/2013](#) e n. [60/2013](#), ha affermato che la disposizione regionale contrastante con la normativa statale espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica trasmoda dai limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza della Corte stessa, anche alle Regioni ad autonomia differenziata quale il Friuli-Venezia Giulia.

Una serie di temi settoriali, all'interno di quello più ampio qui in esame, hanno soluzioni proprie, adottate nell'ambito delle questioni con le quali sono stati posti. Così, la Corte (sentenza n. 17 del 2014) ha ricondotto alla materia dell’«ordinamento civile» le diverse forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico (sentenze n. 68 del 2011 e n. 324 del 2010). Come pure ha escluso che la normativa statale sulla mobilità collettiva si ingerisca nelle scelte delle Regioni e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale, rilevando trattarsi, piuttosto, di «disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili» (sentenza n. 388 del 2004).

Una questione di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), è stata ritenuta tipicamente attinente allo svolgimento del rapporto di lavoro, nella forma di mutamento provvisorio di mansioni, la cui disciplina rientra nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile (sentenze n. 213 del 2013 e n. 215 del 2012).

Si ricorda poi che - con sentenza n. 2 del 2004 - la Corte rilevava che, se la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni, tuttavia la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia. Tuttavia, la disciplina in tema di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (sentenza 324 del 2010) e non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico.

Quanto alla normativa tese "ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale", l'ambito ricorre spesso nella giurisprudenza costituzionale, riferito ad intenti unitari e a plurime materie, con riferimento - ad esempio - alla concorrenza, per cui determinate norme sono strumentali a tutelarla e promuoverla in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007). Altra normativa, sulla salute della persona, è stato detto che « per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (cfr. sentenze n. 255 del 2013 e n. 361 del 2003); la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi ([sentenze n. 8 del 2011](#) e n. 141 del 2013). In altri ambiti, una disciplina necessariamente uniforme si svolge attraverso principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome» (cfr. sentenza n. 352 del 1992; 231 del 2012; n. 448 del 2006).

E' "unitaria a livello nazionale" la natura dei compiti delle Autorità indipendenti (sentenza n. 482 del 1995; sentenza n. 256 del 2007, in relazione all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici).

**Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni sulla tutela della salute")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*Identico:*

(...)

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;  
**disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, le "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

**La dizione sostituisce così - a seguito dell'esame referente - quella "norme generali per la tutela della salute "**

La materia "tutela della salute" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende abolire. L'organizzazione dei servizi sociali e sanitari è invece materia di competenza regionale, ex art. 117, comma terzo, nel testo novellato dal ddl in esame.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

- 1. la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni" della materia in esame;*

2. *la dizione appare inedita<sup>58</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

## **Giurisprudenza costituzionale**

Le prime pronunce della Corte in materia sanitaria, subito dopo il nuovo Titolo V, hanno riconosciuto alle regioni la potestà di adottare una propria disciplina, anche sostitutiva di quella statale, in attesa di nuove normative confacenti alla riforma costituzionale appena varata. Si vedano in questo senso, le sentenze n. [282 del 2002](#), la n. [510 del 2002](#), la n. [12 del 2004](#) e la n. [162 del 2004](#): in quest'ultima, la Corte ha sostenuto che le norme statali che prescrivevano la certificazione di idoneità sanitaria per gli addetti alle industrie alimentari, benché non abrogate, potessero essere superate da forme di controllo diverse e più adeguate previste dalla legislazione regionale, potendo, il legislatore regionale, effettuare un'analisi della legislazione statale al fine di enucleare i principi fondamentali vigenti.

Una prima indicazione restrittiva in ordine a tale potestà delle regioni è riscontrabile nella sentenza n. [359 del 2003](#), sul *mobbing*: secondo la Corte, la Regione non può esercitare la propria potestà normativa, in quanto l'assenza di principi fondamentali costituirebbe di per sé un fattore idoneo ad impedirne l'esercizio.

In un significativo numero di pronunce la Corte Costituzionale ha ampliato la nozione di "principi fondamentali della materia" per garantire una disciplina uniforme, a livello nazionale, della tutela della salute. La salute della persona - afferma la Corte - è un "bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla

---

<sup>58</sup> La dizione è talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi ed ampiamente articolati, per cui il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica sia in generale che individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

discrezionalità dei legislatori regionali" (sentenza n. [361 del 2003](#)). Sulla base di tale principio, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della regione che incide direttamente sul merito di scelte terapeutiche, in assenza di determinazioni nazionali (sentenza n. [338 del 2003](#), in tema di lobotomia e terapia elettroconvulsivante, sentenza n. [61 del 2006](#) in tema di divieto di fumo), fino ad affermare che la competenza regionale nel campo della tutela della salute non può consentire, in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti di una Regione medesima, interventi preclusivi che pregiudichino il medesimo interesse della salute nei territori limitrofi (sentenza n. [62 del 2005](#) sullo smaltimento di rifiuti radioattivi). In questa ultima sentenza, la compressione della potestà legislativa regionale è stata giustificata, considerando la disciplina statale come "punto di equilibrio" tra contrapposte esigenze: analogo principio è stato enunciato nelle sentenze n. [307 del 2003](#), n. [331 del 2003](#) e n. [336 del 2005](#) (limiti di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici).

Altro principio invocato nella giurisprudenza costituzionale, in materia di livelli essenziali delle prestazioni è quello della "leale collaborazione": dalla sentenza n. [88 del 2003](#), la Corte ha con chiarezza affermato che in tale campo la rilevante compressione dell'autonomia regionale, pur ammessa, deve essere accompagnata da procedure che permettano alle regioni di essere coinvolte nei processi decisionali di attuazione. Ancora, nella sentenza n. [134 del 2006](#), si afferma che lo stato non può disciplinare i livelli essenziali in violazione del principio di leale collaborazione, sostituendo all'intesa un mero parere della Conferenza Stato-Regioni.

Molte poi le sentenze relative al contenimento della spesa sanitaria, in cui si afferma che il legislatore statale può legittimamente imporre alla Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il conseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (a partire dalla sentenza n. [36 del 2005](#), fino alle più recenti sentenze n. [79 del 2013](#), n. [104 del 2013](#), n. [91 del 2012](#), n. [163 del 2011](#), n. [52 del 2010](#)).

Una serie di sentenze ha poi riconosciuto come principi fondamentali, e come tali di competenza statale, l'individuazione dei requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private (n. [134 del 2006](#), n. [200 del 2005](#), n. [361 del 2008](#), n. [262](#) e n. [292 del 2012](#)) o, ancora, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. [231 del 2012](#), n. [150 del 2011](#), n. [295 del 2009](#), n. [87 del 2006](#)), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. [361 del 2003](#)).



**Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni sulla sicurezza alimentare")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*Identico:*

(...)

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;  
**disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, le "disposizioni generali e comuni per la ... sicurezza alimentare" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

**La dizione sostituisce così - a seguito dell'esame referente** - quella "norme generali per la ... sicurezza alimentare".

La materia "alimentazione" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che, nella proposta in esame, vengono soppresse.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

- 1. la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni" della materia in esame;*
- 2. la dizione appare inedita<sup>59</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale,*

---

<sup>59</sup> La dizione è talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi ed ampiamente articolati, per cui il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica sia in generale che individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

- che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
    - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
    - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
    - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
  4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

La materia "alimentazione", come detto, è espressamente ricompresa dal testo costituzionale vigente tra quelle di competenza concorrente.

Con la [sentenza n. 467 del 2005](#) la Consulta ha stabilito che, posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili, con possibili riflessi anche sull'organizzazione di queste. La Corte nega quindi dignità a una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà legislativa regionale.

Con la [sentenza n. 162 del 2004](#) la Corte ha deciso in ordine alla legittimità dell'abolizione, in alcune regioni, delle certificazioni di idoneità sanitaria.

Date le mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, la Comunità europea ha adottato due direttive che l'Italia ha recepito, riformando in questo modo completamente il settore della tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. In conseguenza di ciò, ha affermato la Corte, le precedenti prescrizioni, ormai contraddette dalla recente legislazione, non possono più considerarsi principi fondamentali della materia: "esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame". D'altra parte, la Corte in varie occasioni ha già stabilito che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi

fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (...) e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione”.



### Articolo 30: segue

(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "disposizioni generali e comuni per la tutela e sicurezza del lavoro")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*Identico:*

(...)

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;  
**disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, le "disposizioni generali e comuni per la ... tutela e sicurezza del lavoro " tra le materie di competenza esclusivamente statale.

**La dizione sostituisce così - a seguito dell'esame referente - quella "norme generali per la ... tutela e sicurezza del lavoro ".**

La materia è attualmente compresa tra quelle di competenza concorrente, competenza che la proposta in esame sopprime.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni" della materia in esame;*
2. *la dizione appare inedita<sup>60</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale,*

---

<sup>60</sup> La dizione è talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi ed ampiamente articolati, per cui il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica sia in generale che individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

- che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
    - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
    - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
    - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
  4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

All'interno degli ambiti riconducibili alla materia del lavoro la giurisprudenza costituzionale individua, secondo principi stabilmente affermati, una serie di aspetti, come quelli afferenti al diritto sindacale e alla disciplina del rapporto di lavoro, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, da distinguere quindi da quelli relativi alla regolamentazione della tutela e sicurezza del lavoro, oggetto di competenza legislativa concorrente. La disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro - anche di quello a tempo parziale - rientra nella materia "ordinamento civile": così, tra le altre, le sentenze n. [359/2003](#), n. [50/2005](#), e n. [234/2005](#). Con riferimento alla sentenza n. 359, si segnala come la Corte abbia censurato una compiuta disciplina regionale relativa al cosiddetto *mobbing*, in quanto tale disciplina "valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile [...] e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione).

Per quanto concerne l'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire". Più recentemente, nella sentenza n. [221/2012](#) sono ricondotte alla materia dell'ordinamento civile: la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro - come quella del rapporto che ne scaturisce - in quanto essa si realizza attraverso al stipulazione di un contratto di diritto privato (richiamate, tra le altre, sentenze n. [51/2012](#) e [69/2011](#)); la disciplina sulla trasformazione dei contratti per quanto riguarda il

profilo dell'orario di lavoro regolato dalla contrattazione collettiva (sentenze nn. [108/2011](#) e [324/2010](#)); la normativa sulle mansioni, che trova la prima fonte nel codice civile, indi nella contrattazione, nonché la disciplina sull'inquadramento del personale (sentenza [n. 68/2011](#)).

Le citate sentenze ritagliano, di converso, alcuni elementi costitutivi della materia "tutela e sicurezza del lavoro". Ad esempio, nella sentenza n. 50/2005, la Corte sostiene che "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento". Tuttavia "essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza". Con simile argomentazione, nella medesima sentenza, la Corte rileva come la locuzione "somministrazione di lavoro", vada ad abbracciare diversi aspetti, "non soltanto la disciplina dei soggetti ad essa abilitati, ma anche quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione": le distinte discipline che ne derivano, quindi, vanno tenute distinte ai fini della loro riconduzione ai parametri costituzionali.



**Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. n) - "disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

n) norme generali sull'istruzione;

n) **disposizioni generali e comuni** sull'istruzione; **ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro: "disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

**La dizione sostituisce così - a seguito dell'esame referente** - quella del testo iniziale: "norme generali sull'istruzione; ordinamento scolastico".

A norma del vigente art. 33, secondo comma, "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Le "norme generali sull'istruzione" rientrano attualmente tra le materie di esclusiva competenza statale ai sensi del vigente art. 117, co. 2, lett. n).

L' "istruzione" nel suo complesso, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

La materia "ordinamento scolastico" non è espressamente prevista nel riparto di competenze.

L'organizzazione in materia di servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, istruzione e formazione professionale, sono materie che spettano - **dopo le modifiche apportate in sede referente** - alla competenza

regionale, ex art. 117, comma terzo nel testo novellato dall'art. 26, comma 3 del ddl in esame.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni" della materia in esame;*
2. *la dizione appare inedita<sup>61</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

## **Giurisprudenza costituzionale**

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. Tali criteri sono stati illustrati nella sentenza n. [147 del 2012](#). Tale sentenza si ricollega ad una serie di sentenze, risalenti già al 2004, che hanno chiarito la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza generale dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

---

<sup>61</sup> La dizione è talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi ed ampiamente articolati, per cui il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica sia in generale che individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

In merito all'istruzione *tout court*, si può ricordare anche la sentenza n. [62 del 2013](#) con cui la Corte è tornata a tracciare la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali della materia, mantenendo piena adesione alla pregressa giurisprudenza costituzionale. Con la citata sentenza la Corte ha ricordato che rientrano «tra le norme generali sull'istruzione “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali”. Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione “quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale” (sentenze n. [147 del 2012](#), n. [92 del 2011](#) e n. [200 del 2009](#))».

La sentenza n. [13 del 2004](#) afferma che il nuovo Titolo V riconosce alle regioni una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ed una potestà esclusiva dello stato in materia di "norme generali sull'istruzione"; aggiunge che, senza procedere ad una ricostruzione generale di quale sia la distinzione fra le due potestà e di come operi il rapporto tra le due tipologie di legislazione statale - principi fondamentali e norme generali - debba certamente escludersi che la riforma del Titolo V abbia privato le regioni di ambiti competenziali che esse si erano già in precedenza visti attribuiti con delega legislativa e che in questi ambiti, sicuramente riconducibili alla competenza regionale concorrente, lo Stato è chiamato a fissare unicamente principi; e che una norma di principio non può escludere completamente l'intervento regionale in un settore strettamente connesso ad un ambito di competenza legislativa concorrente.

La sentenza n. [34 del 2005](#) ricorda come la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del D.Lgs. n. 112 del 1998 e sia quindi da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 "abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita".

La sentenza n. [279 del 2005](#) affronta la questione relativa alla individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione: può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.

Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

In particolare, nelle sentenze n. [200 del 2009](#) e n. [92 del 2011](#) è stata chiarita la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione - riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. - e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

Nella sentenza n. 200 si enuclea una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali sull'istruzione", come si ricava dalla lettura del complesso delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 33 e 34 Cost.: in questi articoli il legislatore costituzionale ha inteso individuare le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.). In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. In tale contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del 2001, che, utilizzando la medesima locuzione "norme generali sull'istruzione", stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla "Repubblica" contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Appartengono, invece, - prosegue la sentenza n. 200 - "alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi".

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. n) - "istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

n) norme generali sull'istruzione;

n) **disposizioni** generali e comuni sull'istruzione; **ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;**

La norma in esame aggiunge, tra l'altro, "istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" tra le materie di competenza esclusivamente statale. La definizione della materia, considerata a fronte della competenza regionale residuale, sembra rimettere alle Regioni gli aspetti non programmatici e strategici della ricerca scientifica.

Le materie sono tra quelle che possono essere oggetto di attribuzione a una o più Regioni *ex art. 116 Cost. (cfr.)*.

La "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" fa attualmente parte delle materie di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

### **Giurisprudenza costituzionale**

Rispetto alla ricerca scientifica, con la sentenza n. [153 del 2011](#) la Corte ha rilevato come già avesse in passato affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sent. n. [307 del 2004](#)) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende ammissibile un intervento

“autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l’attività di ricerca scientifica (sent. n. [31 del 2005](#)). E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all’area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch’essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Nello specifico, nella richiamata sentenza [153/2011](#) la Corte ha affermato che ‘la dimensione unitaria dell’interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della “missione” di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell’art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l’impianto organizzativo. Le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per l’affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze nn. [405 e 270 del 2005](#))’.

Nella sentenza n. [122 del 2011](#), nel definire il giudizio relativo all’attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, operanti nel campo della tutela dell’igiene e sanità, nonché della ricerca sperimentale scientifica (materia di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza n. [166 del 2004](#), la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali»), la Corte ha ricordato come avesse già avuto modo di sottolineare, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in tale materia, che «mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421”»)», non è da escludere che le Regioni possano comunque svolgere autonomamente una propria attività sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. [422 del 2006](#)).

Con sentenza n. [133 del 2006](#) la Corte ha osservato che "alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. [423 del 2004](#) e n. [31 del 2005](#)). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l’area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione".

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. o) - "previdenza complementare e integrativa")*

Art. 17, secondo comma Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 17, secondo comma Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle  
seguenti materie:

*Identico:*

(...)

o) previdenza sociale;

o) previdenza sociale, **ivi compresa la  
previdenza complementare e  
integrativa;**

La norma in esame aggiunge la "previdenza complementare e integrativa" tra le materie di competenza esclusivamente statale, in quanto inclusa nella materia "previdenza sociale" che fa già parte di quelle di competenza statale.

Si tratta di materie che fanno attualmente parte della soppressa competenza concorrente.

### **Giurisprudenza costituzionale**

In tema di previdenza, l'orientamento della Corte Costituzionale è stato omogeneo nel corso degli anni, nella chiara affermazione della esclusiva competenza statale in materia.

Da ultimo, la sentenza n. [98 del 2013](#), la Corte ha censurato il legislatore regionale per il fatto di richiamare ed utilizzare "del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) per soddisfare altre finalità". Ha contestualmente ribadito che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale.

Tale principio era già stato affermato nella sentenza n. [325 del 2011](#), che censura l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni ai dipendenti pubblici nominati assessori regionali, in quanto "non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprono la carica di consigliere.

Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra".

Il richiamo alla necessità di una disciplina necessariamente unitaria è presente anche nella sentenza n. [189 del 2011](#), in merito all'equiparazione, ai fini contributivi, al lavoro subordinato del servizio prestato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali: tale disposizione, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario una qualificazione di lavoro subordinato, ai fini pensionistici, incide in modo chiaro nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

E' stata però anche sottolineata (sentenza n. [26 del 2013](#)) "la contiguità" delle competenze legislative statali e regionali in materia di previdenza sociale, di competenza esclusiva dello Stato, e di previdenza complementare e integrativa, materia per cui lo Statuto della regione Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale.

### Articolo 30: segue

(Art. 117, secondo comma, lett. p) - "ordinamento dei Comuni; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, **Province** e Città metropolitane;

p) **ordinamento**, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; **disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;**

La norma in esame inserisce le seguenti nuove materie tra quelle di competenza statale esclusiva: "ordinamento dei Comuni; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni". Le altre materie del gruppo restano quelle già attualmente previste. Tra queste, la legislazione elettorale dei Comuni, acquista una particolare valenza, considerato l'eleggibilità al Senato dei sindaci. Si tratta di materie "bicamerali paritarie" ex art. 70, comma primo, Cost. (*cfr.*).

**La dizione che fa riferimento alle "disposizioni di principio" sostituisce così - a seguito dell'esame referente - quella relativa alle "forme associative" dei Comuni in senso ampio.**

Inoltre la proposta sopprime, come già nelle altre parti della Costituzione, il riferimento alle "Province", mentre - **ancora a seguito dell'esame referente** - viene soppressa la materia "ordinamento di area vasta", inizialmente prevista (sulla quale si veda l'art. 39.4).

A proposito della dizione "disposizioni di principio", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni di principio" (che potrebbero individuarsi nelle disposizioni di dettaglio); si*

- tratta di categorie ben note al diritto costituzionale vigente ma che vengono utilizzate solo in questo caso (v. punti seguenti);*
2. *la dizione appare riferibile - almeno nella sua formulazione letterale - alla lunga e profonda elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale nell'ambito dei "principi fondamentali";*
  3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
    - a. *quella vigente delle "disposizioni di principio";*
    - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
    - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
  4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

### **Giurisprudenza costituzionale.**

Secondo la sentenza n. [220/2013](#), <<la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione>>, quale la Provincia, <<è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema (...) che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza>>. Stesso discorso vale pure per l'assegnazione di funzioni ai cosiddetti enti territoriali di area vasta. Le considerazioni precedenti, peraltro, <<non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale>>.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, la Corte ha ribadito (sentenza 229 del 2013; sentenza n. 159 del 2008) che "spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli Enti locali (articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost.)" e che diverso ragionamento deve farsi con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli Enti locali".

Seppur con riferimento ad Autonomia speciale, la Corte ha avuto modo (sentenza n. 48 del 2003) di esporre come la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, siano aspetti della materia "ordinamento degli enti locali": anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di

rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale.

La competenza legislativa esclusiva statale non è invocabile in riferimento alle comunità montane, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane nell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione è tassativo (sentenze n. [237 del 2009](#), [n. 397 del 2006](#), [n. 456 del 2005](#) e n. [244 del 2005](#)).

Sulle forme associative degli enti locali, la Corte costituzionale ha ricondotto la materia alla competenza residuale regionale, salvo gli effetti della legislazione statale disposta ad altro titolo, e segnatamente nel segno del coordinamento finanziario.

Lo Stato infatti, ai fini del contenimento della spesa pubblica, può imporre a Regioni ed enti locali vincoli alle politiche di bilancio, <<anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali>>. Sono quindi legittime le disposizioni statali che pongono l'obbiettivo di fondo ma <<non prevedono in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il suo perseguimento>>, né introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali (sentenze [236/2013](#), [182/2011](#), [207/2010](#) e [128/2010](#)).



### **Articolo 30: segue**

(Art. 117, secondo comma, lett. q) - "commercio con l'estero")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

**commercio con l'estero;**

La norma in esame aggiunge la materia "commercio con l'estero" tra quelle di competenza esclusiva statale.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

### **Giurisprudenza costituzionale**

Nella [sentenza n. 175 del 2005](#), la Corte ha affermato che non è la dimensione di un intervento statale, e dunque le conseguenti ripercussioni economiche sul piano nazionale, a determinare l'estraneità o meno dello stesso alla materia della concorrenza. Ciò che rileva ai fini della definizione dell'ambito di operatività della competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, e della legittimità del suo esercizio, non è quindi la dimensione dell'intervento statale, ma l'eventuale irrazionalità o sproporzione degli strumenti statali rispetto all'obiettivo perseguito. Solo lo Stato è in grado di predisporre misure di politica economica tese a realizzare sull'intero mercato nazionale un'efficace azione di promozione e sviluppo. La circostanza che un intervento di pertinenza dello Stato possa avere in futuro ricadute anche su un settore dell'economia soggetto alla potestà legislativa concorrente, non comporta interferenze tra materie tali da imporre la partecipazione delle Regioni nei relativi processi normativi, causando la violazione del precetto di cui all'art. 117, c. 6, Cost. in assenza di tale coinvolgimento.

Con la [sentenza n. 213 del 2006](#) la Corte ha stabilito che pur costituendo la pesca materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, su di essa,

tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa; sicché l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione. Peraltro talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme. Per gli aspetti, pur riconducibili all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

Con la [sentenza n. 454 del 2007](#) la Corte ha stabilito che non è illegittima la norma regionale che attribuisce alla Regione le funzioni concernenti «l'organizzazione e il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche, incontri operativi di commercializzazione, sondaggi di mercato, anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio con l'estero (ICE), l'Agenzia nazionale del turismo, altri enti pubblici, i sistemi turistici locali, agenzie, aziende e le associazioni di categoria rappresentative del settore turistico». Tale disposizione, prevedendo una mera facoltà e non già un obbligo di collaborazione, esclude che il coinvolgimento di organi statali in tale attività regionale sia imposto unilateralmente dalla Regione e non determina quindi alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza.

**Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "tutela dei beni culturali e paesaggistici")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

s) **tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo;**

La norma in esame sostituisce - **a seguito dell'esame referente** - la lettera s) del testo vigente con una formulazione che (tra l'altro) comprende: " tutela dei beni culturali e paesaggistici".

Il testo originariamente introdotto prevedeva: " beni culturali e paesaggistici".

Le materie sono tra quelle che possono essere oggetto di attribuzione a una o più Regioni *ex art. 116 Cost. (cfr.)*. L'art. 118 Cost., sulle funzioni amministrative, prevede, al quarto comma, una legge statale per forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in questa materia.

Il testo del terzo comma dell'art. 117 sulla competenza regionale - **come definito in sede referente** - reca "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici".

Il confronto tra le invero diverse dizioni - che non possono pertanto dirsi del tutto complementari - evidenzia il seguente quadro sinottico:

<b>Competenza statale</b>	<b>Competenza regionale</b>
<i>Disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni ambientali...</i>
<i>Disposizioni generali e comuni ... sulle attività culturali</i>	<i>Disciplina ... per quanto di interesse regionale,... delle attività culturali....</i>

<i>Tutela dei beni culturali</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... culturali,</i>
<i>Tutela dei beni paesaggistici</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... paesaggistici,</i>

Come potrebbe notarsi, alla competenza statale sulla tutela non fa fronte quella regionale sulla valorizzazione, ma un ambito - in questo ultimo caso - più circoscritto, in particolare alla dimensione regionale.

*In astratto, potrebbe ritenersi dubbia la titolarità della competenza statale sulla valorizzazione in ambito non regionale (id est: nazionale), che non sarebbe dello Stato (perché non presente tra le competenze), né della regione (perché, seppur innominato risulterebbe implicitamente escluso dalla inclusione della sola dimensione regionale).*

Si tratta di un ambito, quello in esame, che, nel testo della Costituzione come vigente, risulta presente all'interno di più competenze, a partire da quella statale sulla tutela dei beni culturali a quella regionale sulla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

### **Giurisprudenza costituzionale**

La modifica del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha attribuito la competenza esclusiva in materia di tutela dei beni culturali allo Stato (art. 117, secondo comma lett. s), mentre la 'valorizzazione' dei beni culturali e ambientali è materia di legislazione concorrente, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 117. Per quanto concerne la materia dei beni culturali, nella sentenza n. [94/2003](#), la Corte richiama la legislazione statale dalla quale si può evincere una distinzione tra le funzioni di tutela e di valorizzazione, affermando però che "Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. lgs. n. 490 del 1999 [*T.U. beni culturali e ambientali*], ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d. lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico". Sulla medesima linea interpretativa sembra muoversi la più recente sentenza n. [194/2013](#) che censura una legge regionale dedicata alla "valorizzazione" di reperti mobili e di cimeli. La Corte ha sottolineato come sia "indubitabile che soltanto la disciplina statale – specialmente nel codice dei beni culturali – possa assicurare, in funzione di tutela (e, in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate rispetto a questo scopo: anzitutto per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni e poi per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei". Conseguentemente la

legge regionale, per evitare di invadere la sfera di competenze assicurata allo Stato, può esplicarsi solamente in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dallo Stato ma che possono qualificarsi come tali in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale. Solo in tal caso la normativa regionale non interferirebbe con le esigenze unitarie di tutela: "In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonistica rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come questa Corte ha avuto modo di sottolineare (sentenza n. [232/2005](#)) – oltre che ai *beni culturali* identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria *particolare*, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie".

Con argomentazioni simili a quelle qui sopra ricordate, la sentenza [n. 80/2012](#) ha stabilito che una disciplina statale di incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano "non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale" e dettando un principio in tema di *valorizzazione dei beni culturali* "non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma favorisce il conseguimento dello scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica, non lede la competenza regionale esclusiva in materia di turismo".

La materia del paesaggio assume il carattere della trasversalità, a cavallo tra la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali: nella sentenza n. [182/2006](#) si afferma che nelle "questioni indicate – concernenti la pianificazione paesaggistica da parte della Regione – lo Stato fa valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione) e la propria potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali (art. 117, terzo comma, della Costituzione), ai quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggior tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato". Successivamente, la Corte nella sentenza n. [367/2007](#) ha affermato che "Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della *tutela del paesaggio* senza alcun'altra specificazione. Nella medesima sentenza n.

367/2007 sono quindi richiamati alcuni precedenti che ne hanno sancito il valore "primario" (sentenza n. [151/1986](#); ma vedi anche sentenze n. [182](#) e n. [183](#) del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che "il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente" (sentenza n. [641/1987](#)). Successive sentenze del 2008 hanno confermato tale impianto (sentenze nn. [180](#), [232](#) e [437](#)). In particolare, la sentenza n. [232/2008](#) afferma che "la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 367/2007 e n. 182/2006)" e che però ciò non esclude "la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale". Affermando ciò, la sentenza n. 232/2008 riprende quanto già affermato nella sentenza n. [232/2005](#). La possibilità di intervento delle Regioni "non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica" (ancora la sentenza n. 232/2008).

**Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, secondo comma, Cost. -Testo  
AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

s) **tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo;**

La norma in esame sostituisce la lettera s) del testo vigente con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): "disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema".

Il testo del terzo comma dell'art. 117 sulla competenza regionale - **come definito in sede referente** - reca "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici".

Il confronto tra le invero diverse dizioni - che non possono pertanto dirsi del tutto complementari - evidenzia il seguente quadro sinottico:

<b>Competenza statale</b>	<b>Competenza regionale</b>
<i>Disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni ambientali...</i>
<i>Disposizioni generali e comuni ... sulle attività culturali</i>	<i>Disciplina, per quanto di interesse regionale, ... delle attività culturali....</i>
<i>Tutela dei beni culturali</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... culturali,</i>
<i>Tutela dei beni paesaggistici</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... paesaggistici,</i>

Come potrebbe notarsi, alla competenza statale sulle "disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema" fa fronte una competenza regionale non complementare sulla "valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni ambientali",

*In astratto, potrebbe ritenersi dubbia la titolarità della competenza statale sulla valorizzazione dei beni ambientali per gli aspetti di interesse non regionale (id est: nazionale), che non sarebbe dello Stato (perché non presente tra le competenze), né della regione (perché, seppur innominato risulterebbe implicitamente escluso dalla inclusione della sola dimensione regionale).*

*In linea più generale potrebbe paventarsi il rischio evidenziato al n. 4 seguente.*

Si tratta di ambiti che, nel testo vigente, risultano presenti, ciascuno con caratteristiche sue proprie, all'interno di più competenze, a partite da quella statale sulla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

**La dizione sostituisce** quella del disegno originario relativa a "ambiente, ecosistema" senza ulteriori specificazioni.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni".*
2. *la dizione appare inedita<sup>62</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova formulazione possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

---

<sup>62</sup> La stessa formulazione risulta talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi e di ampia articolazione: il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica così sia in viagenerale, sia individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

## Giurisprudenza costituzionale

La modifica del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha attribuito la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali allo Stato (art. 117, c. 2, lett. s) ), mentre la 'valorizzazione' dei beni culturali e ambientali è materia di legislazione concorrente, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 117. Sebbene prima di quella riforma la Costituzione italiana non contenesse un'espressa disposizione in merito - affermando, all'articolo 9, che la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico" - la precedente giurisprudenza costituzionale ha comunque assicurato tutela specifica all'ambiente. Ad esempio, nella sentenza n. [239/1982](#) la Corte tenta di delineare il contenuto dell'espressione "protezione dell'ambiente" affermando che essa "comprende oltre che la protezione ambientale collegata all'aspetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute, nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento". Dopo la riforma del Titolo V del 2001 la definizione e la ricostruzione dei ruoli spettanti ai diversi soggetti coinvolti nella tutela dell'ambiente, con particolare riguardo agli enti territoriali e ai loro reciproci rapporti, costituisce un campo di attenzione prevalente della Corte. Tra le altre, la sentenza n. [407/2002](#) ha affermato che "emerge dalle norme comunitarie e statali che disciplinano il settore" (quello concernente la disciplina sulle attività a rischio rilevante, oggetto del giudizio di costituzionalità) "una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente". Nel tempo la Corte ha quindi riconosciuto alla tutela dell'ambiente il carattere di materia (o valore) trasversale (sentenze nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 62/2005, 108/2005, 135/2005, 336/2005, 32/2006, 133/2006, 182/2006). Il fatto che un titolo competenziale non sia "materia" ma "valore" costituzionalmente protetto, non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo; al contempo tale impianto consente allo Stato di dettare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.

Successivamente, la sentenza n. [378/2007](#) ha svolto alcune considerazioni sul carattere non solo unitario ma anche dinamico dell'ambiente, ponendo in tale ottica l'importanza dell'espressione "ecosistema" presente nel dettato costituzionale. La medesima sentenza ha osservato quanto segue: "per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come *bene immateriale*. Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti". Sviluppando tali spunti di carattere

generale, la medesima sentenza sottolinea come "la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato". Tale caratterizzazione dell'ambiente, quale entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto è stata confermata anche da più recenti decisioni della Corte: ad esempio nella sentenza n. [145/2013](#) la Corte ribadisce come sia consentito all'ente territoriale soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale (a simili conclusioni pervengono le sentenze n. [58/2013](#), n. [66/2012](#) e n. [225/2009](#)).

Per ciò che concerne il tema del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, la Corte, con la sentenza [n. 187 del 2011](#),<sup>63</sup> ha affermato che ciò che è rilevante non è il luogo di produzione dei rifiuti, ma il fatto che di rifiuti si tratti. Affermando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, precisa che "l'ambito materiale cui ascrivere l'intervento legislativo in questione sia quello della disciplina dei rifiuti, ricadente, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della <<tutela dell'ambiente e dell'ecosistema>> (così, fra le più recenti, le sentenze [n. 373 del 2010](#), [n. 127 del 2010](#) e [n. 61 del 2009](#)). Il fatto che i rifiuti di cui si tratta siano stati prodotti all'interno di una nave nel corso del tragitto compiuto da questa dal porto di partenza a quello di arrivo pare, invero, circostanza irrilevante e non certamente idonea ad attrarre, [...] siffatta disciplina alla materia, di competenza regionale concorrente, relativa ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e navigazione." La Corte "ha chiaramente precisato che all'attribuzione dallo Stato della competenza in ordine alla disciplina dei rifiuti consegue che <<non sono [...] ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia>> (sentenza n. 373 del 2010), posto che la normativa statale esistente in tema di rifiuti si pone come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (sentenze [n. 314 del 2009](#) e n. [62 del 2008](#))".

---

<sup>63</sup> La sentenza ha dichiarato incostituzionali i commi 7 e 9 dell'art. 42 della [legge regionale delle Marche n. 16 del 2010](#); tale legge prevede che i comuni territorialmente competenti curino le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e che tra le funzioni amministrative dei comuni concernenti la manutenzione dei porti siano ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali.

**Articolo 30: segue**

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali")

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, secondo comma, Cost.-Testo  
AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

s) **tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo;**

La norma in esame sostituisce la lettera s) del testo vigente con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali".

Le materie sono tra quelle che possono essere oggetto di attribuzione a una o più Regioni ex art. 116 Cost. (*cf.*).

Il testo del terzo comma dell'art. 117 sulla competenza regionale - **come definito in sede referente** - reca "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici".

Il confronto tra le invero diverse dizioni utilizzate dal testo di riforma - che non possono dirsi del tutto complementari - evidenzia il seguente quadro sinottico:

<b>Competenza statale</b>	<b>Competenza regionale</b>
<i>Disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni ambientali...</i>
<i>Disposizioni generali e comuni ... sulle attività culturali</i>	<i>Disciplina...per quanto di interesse regionale, ..... delle attività culturali....</i>
<i>Tutela dei beni culturali</i>	<i>Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... culturali,</i>

Competenza statale	Competenza regionale
Tutela dei beni paesaggistici	Valorizzazione, per quanto di interesse regionale, ... dei beni... paesaggistici,

Come potrebbe notarsi, alla competenza statale sulle "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali" fa fronte una competenza regionale non complementare sulla "disciplina, per quanto di interesse regionale, ... delle attività culturali",

*In astratto, potrebbe ritenersi dubbia la titolarità della competenza sulla normativa non generale e comune delle attività culturali in ambito non regionale (id est: nazionale), che non sarebbe dello Stato (perché non presente tra le competenze), né della regione (perché, seppur innominato risulterebbe implicitamente escluso dalla inclusione della sola dimensione regionale).*

*In linea più generale potrebbe paventarsi il rischio evidenziato al n. 4 seguente.*

**La dizione** sostituisce quella del disegno originario relativa a "ambiente, ecosistema" senza ulteriori specificazioni.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni".*
2. *la dizione appare inedita<sup>64</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova formulazione possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

<sup>64</sup> La stessa formulazione risulta talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi e di ampia articolazione: il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica così sia in viagenerale, sia individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

Nel testo della Costituzione vigente, l'ambito delle attività culturali può ritenersi attribuibile all'interno di più competenze, tra cui quella statale sulla tutela dei beni culturali e quella regionale sulla promozione e organizzazione di attività culturali.

### **Giurisprudenza costituzionale**

Con riferimento alla materia "promozione e organizzazione di attività culturali", si può ricordare, innanzi tutto, che la Corte, con riferimento ad ambiti diversi, nelle sentenze n. [478/2002](#) e n. [307/2004](#) ha ribadito un orientamento delineato già precedentemente la riforma costituzionale del 2001 secondo il quale lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e regioni".

In differenti pronunce (nn. [255/2004](#), [205](#) e [285](#) del 2005) la Corte ha chiarito come lo spettacolo rientri nelle attività culturali pur non essendo esplicitamente citato nel testo costituzionale. Secondo la citata sentenza n. 285/2005, le attività culturali "riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere lo spazio per ritagliarne singole partizioni". La medesima sentenza ravvisa poi come, con riferimento al settore cinematografico, "deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale - e, a maggior ragione, quello infraregionale - appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività - diversamente opinando - risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi".



### Articolo 30: segue

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "disposizioni generali e comuni sul turismo")

Art. 117 Cost. - Testo vigente

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*Identico:*

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

s) **tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo;**

La norma in esame sostituisce la lettera s) del testo vigente con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): "disposizioni generali e comuni ...sul turismo".

Le materie sono tra quelle che possono essere oggetto di attribuzione a una o più Regioni ex art. 116 Cost. (*cf.*).

Il testo del terzo comma dell'art. 117 sulla competenza regionale - **come definito in sede referente** - reca "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività .... di valorizzazione ..e organizzazione regionale del turismo".

Come potrebbe notarsi, alla competenza statale sulle "disposizioni generali e comuni su turismo" fa fronte una competenza regionale non complementare sulla "disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività .... di valorizzazione ..e organizzazione regionale del turismo".

*In astratto, potrebbe ritenersi dubbia la titolarità della competenza sulla normativa non generale e comune del turismo in ambito non regionale (id est: nazionale), che non sarebbe dello Stato (perché non presente tra le competenze), né della regione (perché, seppur innominato risulterebbe implicitamente escluso dalla inclusione di un doppio riferimento alla sola dimensione regionale).*

*In linea più generale potrebbe paventarsi il rischio evidenziato al n. 4 seguente.*

**La dizione sostituisce** quella del disegno originario relativa a "norme generali sul turismo".

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

1. *la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni".*
2. *la dizione appare inedita<sup>65</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*
3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al d.d.l. - il rischio che la nuova formulazione possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

La materia non fa attualmente parte di alcun elenco, una circostanza che giustifica normalmente la potestà regionale residuale sulla quale, tuttavia, le competenze statali possono incidere per più di un verso.

## **Giurisprudenza costituzionale**

A partire dalla sentenza [n. 197 del 2003](#) la Corte costituzionale ha riconosciuto che, nel nuovo assetto delineato dalla legge n. 3 del 2001, la materia "turismo" è assegnata alla potestà legislativa residuale regionale. Nella sentenza n. [94 del 2009](#), confermava: "*La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica.*". L'impostazione di fondo delle sentenze sopra citate avrebbe poi trovato conferma in successive sentenze n. [88 del 2007](#) e n. [76 del 2009](#).

Tuttavia la Corte costituzionale si è espressa, nel corso degli anni, riconoscendo al legislatore statale titolo all'intervento, attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà.

Tale orientamento si trova manifesto, da ultimo, nella sentenza [n. 80 del 2012](#):

---

<sup>65</sup> La stessa formulazione risulta talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi e di ampia articolazione: il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica così sia in viagenerale, sia individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

«Lo Stato, in taluni casi, è legittimato ad intervenire nella materia del turismo; ciò avviene in relazione alle materie cosiddette trasversali, quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il coordinamento informativo statistico e informatico, ovvero quando talune funzioni amministrative non possano essere efficacemente svolte a livello regionale. In questo secondo caso, lo Stato avoca a sé l'esercizio di dette funzioni amministrative, congiuntamente alle corrispondenti funzioni legislative, secondo lo schema della cosiddetta chiamata in sussidiarietà.

Anche nella materia del turismo è dunque possibile che si realizzi tale meccanismo, come la giurisprudenza costituzionale ha affermato nelle sentenze n. [76](#) del 2009, n. [88](#) del 2007 e n. [214](#) del 2006, ma ciò deve avvenire secondo lo 'statuto' elaborato dalla stessa Corte nelle note sentenze n. [303](#) del 2003 e n. [6](#) del 2004.

Infine, lo Stato può disciplinare ambiti materiali che si pongono in stretta correlazione con quello del turismo o che hanno una indubbia influenza sulle attività che si riferiscono ad esso, come ad esempio nel caso delle "professioni" o dell'"ordinamento civile".

In sostanza, il riconoscimento della competenza legislativa residuale regionale nella materia del turismo non esclude la possibilità, per lo Stato, di incidere con proprie discipline legislative su tale settore o su settori contigui.».

La sentenza n. [80](#) del 2012 continua: «Le norme statali che disciplinano la materia 'turismo' sicuramente incidono, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale, ma presentano punti comuni con altri ambiti, rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia 'ordinamento civile' (sul punto, v. la sentenza n. [369](#) del 2008).

La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude dunque la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. [76](#) e n. [13](#) del 2009, n. [94](#) del 2008, n. [339](#) e n. [88](#) del 2007, n. [214](#) del 2006). ».>



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "ordinamento sportivo")*

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo  
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle  
seguenti materie:

*Identico:*

(...)

s) tutela **dell'**ambiente, **dell'**ecosistema e  
**dei** beni culturali.

s) tutela **dei** beni culturali e  
**paesaggistici; disposizioni generali e**  
**comuni su** ambiente e ecosistema, **sulle**  
**attività culturali e sul turismo;**  
**ordinamento sportivo;**

La norma in esame sostituisce la lettera s) del testo vigente con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): " l'ordinamento sportivo".

**La dizione sostituisce** quella del disegno originario relativa a " norme generali sull'ordinamento sportivo ".

*La circostanza potrebbe ritenersi tale da evidenziare l'intendimento di ampliare l'ambito di intervento statale all'intera materia, senza delimitazione (che non derivi da fonte legittimante esterna alla materia stessa).*

Le materie sono tra quelle che possono essere oggetto di attribuzione a una o più Regioni ex art. 116 Cost. (*cfr.*).

La materia fa attualmente parte dell'elenco relativo alla competenza concorrente, che il disegno di legge di riforma intende sopprimere.

### **Giurisprudenza costituzionale**

In tema di ordinamento sportivo, la sentenza della Corte costituzionale [n. 424/2004](#) ha ricondotto a tale materia la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive. Nella citata sentenza la Corte ha vagliato alcune norme statali relative alla gestione e all'uso degli impianti riconducendole alla facoltà dello Stato di determinare i principi di carattere generale della materia. Sono quindi qualificabili come principi generali dell'ordinamento sportivo: le

disposizioni che assicurano il godimento degli impianti a tutti i cittadini; le disposizioni che prevedono che "la gestione degli impianti sportivi comunali, quando i Comuni non vi provvedano direttamente, deve avvenire di preferenza mediante l'attribuzione a determinati organismi sportivi, in via surrogatoria rispetto ai possibili atti di autonomia degli enti locali, e quindi nel rispetto delle scelte appunto autonomistiche degli enti stessi, ai quali è assicurata, in via principale, la possibilità di gestire direttamente gli impianti in questione"; le disposizioni tese a favorire la massima fruibilità, da parte delle associazioni sportive dilettantistiche, degli impianti sportivi scolastici, compatibilmente con le esigenze dell'attività della scuola.

Nella stessa sentenza n. 424 la Corte censurava, inoltre, una disposizione statale recante un finanziamento a favore dello sport sociale in quanto essa non prevedeva un coinvolgimento delle regioni in un ambito di legislazione concorrente. Con simile argomentazione, la sentenza [n. 254/2013](#), ha dichiarato illegittima l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo e la diffusione della pratica sportiva, in quanto contrastante con il principio che vieta di prevedere, in materia legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata.

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento delle professioni")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle  
seguenti materie:

(...)

*Identico:*

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

La norma in esame aggiunge dopo la lettera *s)* del testo vigente la lettera *t)* che prevede, tra l'altro: "ordinamento delle professioni". **Non viene più specificato, a seguito dell'esame referente**, che si tratta di professioni "intellettuali" con la conseguenza che la competenza statale pare estesa anche alle professioni non "intellettuali".

La materia "professioni" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che la proposta in esame intende sopprimere.

*Non sembra agevole identificare univocamente la ragione della congiunzione delle materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

Con riferimento alla materia dell'ordinamento delle professioni, posta tra le materie di **legislazione concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione**, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che sui profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale - da cui la Corte fa derivare la natura concorrente - si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale. Ad esempio, sulla base di considerazioni di tale tenore, la Corte, con sentenza [n. 98/2013](#), ha censurato una legge regionale recante definizione delle attività di alcune figure professionali, in quanto "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle *professioni* deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato". La Corte, nella

citata pronuncia, conferma come la competenza delle Regioni debba limitarsi "alla disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale: tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali". Sulla medesima linea argomentativa si muovono anche pronunce meno recenti, come le sentenze [n. 131/2010](#), [n. 300/2010](#) e [n. 138/2009](#). Quest'ultima, inoltre, richiama numerosi precedenti: le sentenze [n. 153/2006](#), e, *ex plurimis*, [n. 57/2007](#), [n. 424/2006](#); le sentenze [n. 179/2008](#) e [n. 300/2007](#) (sotto il particolare profilo del divieto delle Regioni di dare vita a nuove figure professionali); le sentenze n. [93/2008](#), [n. 57/2007](#) e [n. 355/2005](#) (nelle quali in particolare si chiarisce che l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale); la sentenza n. [222/2008](#), nella quale si chiarisce che il settore cui la professione è riconducibile non rileva ai fini dell'attribuzione della competenza della determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetti sempre allo Stato.

Di particolare interesse possono essere gli ulteriori profili nella legislazione sulle professioni che sono invece riconducibili alla materia "tutela della concorrenza". Ad esempio, nella sentenza [n. 219/2012](#) la Corte censura una legge regionale laddove essa prevede l'obbligo - da parte di professionisti provenienti da altre regioni - di applicare tariffe determinate a livello regionale, ostacolando la competitività tra gli operatori e invadendo l'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. D'altra parte la sentenza [n. 282/2013](#) ha stabilito che la legge regionale che comporta l'obbligo di iscrizione nell'albo della regione in cui si intende esercitare una determinata professione, non viola la competenza statale in materia in quanto non prevede un obbligo di sostenere nuovamente le prove di abilitazione necessarie e dunque non configura un intralcio al libero regime concorrenziale.

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento della comunicazione")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

*Identico:*

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

La norma in esame aggiunge dopo la lettera *s)* del testo vigente la lettera *t)* che prevede, tra l'altro: "ordinamento .... della comunicazione".

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che la proposta in esame intende sopprimere.

*Non sembra agevole identificare la ragione della congiunzione delle materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

La riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha collocato il settore della comunicazione ("ordinamento della comunicazione") tra le materie di legislazione concorrente, laddove allo Stato è riservata la definizione di principi fondamentali e alle Regioni la normativa di dettaglio (art. 117, terzo comma, Cost.). Appare nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, in tale ambito materiale, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, temperata dall'individuazione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale con le Regioni quando, in una materia come l'ordinamento della comunicazione, di legislazione concorrente, si ponga l'esigenza dell'"attrazione in sussidiarietà" dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. *ex plurimis* la sentenza n. 303/2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) – preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – pur sotto la

vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare (.....) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico" nella quale "qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica" (e quindi anche le Regioni) " non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego di comunicazione di massa" ([sentenza n. 348 del 1990](#)). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative comunitarie di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia sulla fonte statale che su quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando e una giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l'attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema». In particolare, con la sentenza n. 324 del 2003, quindi sotto la vigenza del nuovo art. 117 Cost., l'azione normativa e amministrativa della Regione sono concepite come competenze proprie, poiché comprese nella materia «ordinamento della comunicazione» indicato nel comma 3 dell'art. 117. Non viene più invocato il vecchio richiamo alla strumentalità della produzione legislativa della Regione rispetto allo sviluppo dell'informazione o all'attuazione del pluralismo e del principio democratico. Al punto 3 del «considerato in diritto» di tale ultima sentenza si afferma il ruolo necessario della Regione, con il conseguente riconoscimento di una vera e propria competenza riservata. Nella parte conclusiva della sentenza la Corte qualifica la natura riservata dell'intervento normativo della Regione, e cioè la sua configurabilità nei termini della riserva di legge che la Costituzione introduce «per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all'informazione, attività di impresa)». Ciò è anche un indice del fatto che la Corte ammette ed avalla la stretta connessione tra la materia "ordinamento della comunicazione" e l'ambito di tutela del diritto all'informazione ed alla libera manifestazione del pensiero, ma anche, per certi versi, alla libera attività d'impresa.

Ai sensi della [sentenza n. 163 del 2012](#) - secondo il parere della Corte - alla luce dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione. Come più volte affermato dalla Corte, tuttavia "nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni" ("*ex plurimis* sentenze nn. 383 e 62 del 2005, n. 6 del 2004, n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011).

Con la [sentenza n.383 del 2005](#) la Corte, in relazione alla previsione della attribuzione allo Stato della determinazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, ha osservato che, premesso che la chiamata in sussidiarietà «può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale», la «rilevanza del potere di emanazione di tali indirizzi sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata». In realtà, nel settore dell'ordinamento della comunicazione, la legislazione prodotta va al di là del tradizionale schema della legislazione concorrente (normativa statale di principio - normativa regionale di dettaglio), in primo luogo, in virtù dell'"intreccio" del settore con ambiti materiali "trasversali" affidati alla competenza esclusiva statale a garanzia di esigenze unitarietà, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, relativamente alle misure a tutela del pluralismo dell'informazione, la tutela della concorrenza, con riferimento alla disciplina *antitrust*. La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare tali aspetti nella [sentenza n. 336 del 2005](#) relativa ad alcune disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche in materia di installazione degli impianti, impugnate in quanto ritenute disposizioni di dettaglio e, quindi, lesive della competenza regionale. In tale sede, la Consulta ha evidenziato le connessioni della materia "ordinamento della comunicazione" con altri ambiti di competenza esclusiva statale come, in particolare, la tutela della concorrenza. Con riferimento ai principî fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, la Consulta precisa che non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete. Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori dovrebbero essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Ed è, dunque, alla luce di tali esigenze e finalità che dovrebbero essere valutate ampiezza ed operatività dei principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Con la [sentenza n. 307 del 2003](#) la Corte stabilisce che è costituzionalmente illegittimo, introdurre un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, il quale si sovrapponga ai limiti di esposizione fissati dallo Stato. Infatti, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e

di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. u) - "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

***u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;***

La norma in esame sostituisce la lettera *s)* del testo vigente con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): "disposizioni generali e comuni ...sul governo del territorio".

Si tratta di materia a "prevalenza Camera rafforzata" *ex art. 70, comma quarto, Cost. (cfr.)*.

**La dizione sostituisce** quella del disegno originario relativa a "norme generali sul governo del territorio".

Il "governo del territorio" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la riforma in esame intende sopprimere.

A proposito della dizione "disposizioni generali e comuni", potrebbe essere osservato che:

- 1. la dizione è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni".*
- 2. la dizione appare inedita<sup>66</sup> e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";*

---

<sup>66</sup> La stessa formulazione risulta talora utilizzata - nella legislazione vigente - per rubricare alcuni "Capi" di testi normativi complessi e di ampia articolazione: il Capo contenente le "disposizioni generali e comuni" si applica così sia in via generale, sia individualmente a ciascuno dei Capi precedenti.

3. *non pare agevole individuare esattamente la differenza deontica tra le tre categorie:*
  - a. *quella vigente dei "principi fondamentali";*
  - b. *quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali";*
  - c. *quella che si intende introdurre delle "disposizioni generali e comuni"*
4. *potrebbe paventarsi, infine - anche alla luce degli intenti semplificatori dichiarati dalla relazione al ddl - il rischio che la nuova formulazione possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.*

### **Giurisprudenza costituzionale**

La materia "governo del territorio" è stata inserita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 all'interno delle materie di legislazione concorrente, laddove il testo previgente dell'articolo 117 Cost. collocava la materia "urbanistica" tra quelle attribuite alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il problema della definizione della materia, nella giurisprudenza costituzionale all'indomani della riforma del Titolo V, ha quindi investito anche la definizione della relazione tra le due espressioni. La sentenza [n. 303/2003](#) ha esplicitamente ricondotto l'urbanistica - cui storicamente appartiene la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare - alla materia del governo del territorio: "La parola *urbanistica* non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del *governo del territorio*. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel *governo del territorio*, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il *governo del territorio* sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto". Tale argomentazione è stata testualmente ripresa dalla sentenza [n. 362/2003](#), che, "nella medesima prospettiva", ha esplicitamente ricondotto anche l'edilizia alla materia *governo del territorio*. A sancire le argomentazioni sviluppate nelle precedenti sentenze, la Corte, con sentenza [n. 196/2004](#) - su questioni attinenti al condono edilizio - si è espressa nei termini seguenti: "la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di *governo del territorio*. E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato

art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del *governo del territorio* – che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di 'tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività' (cfr. sentenza [n. 307 del 2003](#)) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

Con riferimento ad ambiti riconducibili all'edilizia, la Corte, nella sentenza [n. 139/2013](#), ha ribadito un orientamento costante - richiamando le sentenze nn. [303/2003](#), [309/2011](#) e [171/2012](#) - secondo il quale "la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio".

I limiti posti alla discrezionalità del legislatore regionale in materia di realizzazione di opere edilizie possono poi assumere ulteriori connotazioni qualora si consideri l'edificazione in zona sismica. La sentenza n. [64/2013](#) ha sottolineato come la norma statale che vieta l'inizio di lavori in zona sismica senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione si configura quale principio generale: esso infatti trae origine da un intento unificatore del legislatore il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali" (secondo quanto affermato anche dalla sentenza [n. 182/2006](#) citata dalla sentenza n. 64/2013 qui considerata).

Con riferimento alla tematica del condono edilizio, la sentenza [n. 225/2012](#) offre una ricostruzione sugli orientamenti assunti dalla Corte. Le sentenze [n. 49/2006](#) e n. [70/2005](#) hanno affermato che la disciplina della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e alla competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio. Ciò comporta che "alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...], il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo" (sentenza [n. 196/2004](#)).

Si può infine segnalare che ulteriori ambiti afferenti alle materie qui in esame sono stati ricondotti dalla Corte alla competenza esclusiva della legislazione

statale. A tale riguardo si può considerare, a titolo esemplificativo, la giurisprudenza costituzionale in materia di distanze di edifici. In particolare, le sentenze nn. [6/2013](#), [114/2012](#), [173/2011](#) e [232/2005](#) hanno assegnato la disciplina sulle distanze degli edifici alla materia esclusiva "ordinamento civile" in quanto, come in più occasioni precisato, le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze.

### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. u) - "sistema nazionale e coordinamento della protezione civile")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

***u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;***

La norma in esame aggiunge la lettera *u*), con una formulazione che - **a seguito dell'esame referente** - comprende (tra l'altro): "sistema nazionale e coordinamento della protezione civile".

Si tratta di materia a "prevalenza Camera rafforzata" *ex art. 70*, comma quarto, Cost. (*cfr.*).

La "protezione civile" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la riforma in esame intende sopprimere.

### **Giurisprudenza costituzionale**

Nel vigente testo costituzionale la 'protezione civile' rientra tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. La Corte si è più volte pronunciata sulla protezione civile, concentrandosi - tra l'altro - su due specifici profili: l'edilizia in zona sismica e l'accertamento di conformità in sanatoria di opere edilizie.

In ordine al primo profilo, con sentenza n. [64 del 2013](#) la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che escludeva, per interventi edilizi in zone sismiche la necessità del rilascio delle autorizzazioni dell'ufficio tecnico regionale per «progetti» e «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, ha chiarito che la disposizione contrasta con la normativa statale (DPR 380/2001, TU edilizia) la quale

- prevedendo che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione – trae «il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale “è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”» (sent. n. [182 del 2006](#)). La Corte ha, altresì, ribadito che la suddetta disposizione statale ha natura di principio fondamentale, sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa (sent. n. [201 del 2012](#)).

Con la sentenza n. [300 del 2013](#) la Corte ha affrontato la questione della qualificazione e individuazione della materia ricordando di avere già chiarito (sentenze n. [101 del 2013](#) e n. [201 del 2012](#)) che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come preteso dalla difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento – ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. [101 del 2013](#) – «recentemente ribadito nella sentenza n. [64 del 2013](#), era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. [254 del 2010](#) e n. [248 del 2009](#), in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti “la tutela dell'incolumità pubblica” (sentenza n. [254 del 2010](#))». La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. [201 del 2012](#) e n. [254 del 2010](#)). Analoghi principi sono nella contenuti nella sentenza n. [101 del 2013](#). Anche con la richiamata sentenza n. [201 del 2012](#) la Corte ha ribadito che «la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Con la sentenza n. [101 del 2013](#) la Corte ha chiarito che anche le norme riguardanti la disciplina dei requisiti per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie, rientrano nelle materie relative al governo del territorio e alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti.

La Corte si è poi pronunciata sull'intreccio delle competenze in materie concorrenti e il coinvolgimento delle Regioni con sentenza n. [62/2013](#): in essa la Corte – dopo aver riconosciuto che nella disciplina in esame «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella

competenza concorrente Stato-Regioni» – ha confermato l’insegnamento secondo cui, «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. [265 del 2011](#), n. [254 del 2010](#), n. [182 del 2006](#), nn. [336 e 285 del 2005](#)). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. [254 del 2010](#) e n. 182 del 2006)».



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. v) - "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia")*

Art. 117, secondo comma Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *Identico:*

(...)

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

La norma in esame aggiunge dopo la lettera u) la lettera v): "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia".

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

L'aggettivo "nazionali" è - nel nuovo testo - riferibile a tutti e tre i sostantivi.

### **Giurisprudenza costituzionale**

La Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi in molteplici occasioni sul rapporto tra Stato e Regioni relativamente alle questioni concernenti l'energia. In particolare, con la [sentenza n. 6 del 2004](#), la Consulta ha confermato il proprio indirizzo giurisprudenziale in base al quale bisogna non già considerare la conformità della norma impugnata rispetto all'articolo 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'articolo 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro al principio della leale collaborazione. Nella sentenza citata la Corte, riprendendo nella sostanza l'orientamento della sentenza n. 303 del 2003, oltre a confermare, almeno in parte, la tendenza ad una interpretazione restrittiva delle materie "trasversali" di competenza esclusiva statale, ha chiarito come nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., la legge possa attribuire allo Stato funzioni amministrative, nonché organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale. In tale prospettiva, precisa la Corte, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative

contenuto nel nuovo Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Quindi per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Con la [sentenza n. 165 del 2011](#) la Consulta in riferimento ad interventi urgenti ed indifferibili nella materia energetica con carattere strategico nazionale ha ribadito, nel segno della continuità, una lettura della sostituzione statale di cui all'art. 120, comma 2, Cost. ancorata al carattere della straordinarietà, quale presupposto legittimante la deroga temporanea all'ordine legale delle competenze costituzionali. La Corte ricorda infatti di avere già precedentemente escluso che il potere sostitutivo statale possa essere previsto nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, “ dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato (sentenza n. 383 del 2005)”. La Corte rammenta di aver affermato, con giurisprudenza costante, che “nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)”. La Corte considera dunque le intese tra Stato e Regioni su tali materie come intese forti, che necessitano, in caso di dissenso, di “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011)”.

Con la [sentenza n. 13 del 2014](#) la Corte ha ricordato la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui i principi fondamentali nazionali in materia di individuazione di aree non idonee agli impianti a fonti rinnovabili<sup>67</sup> impongono alle Regioni di individuare le aree non idonee specificandole esattamente, essendo loro vietato introdurre un divieto generalizzato che ribalta il principio generale stabilito dal Legislatore nazionale (si devono indicare le “aree non idonee”, non le “aree idonee”, di fatto escludendo tutte le altre). Si ricorda anche che la Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle

<sup>67</sup> (Art. 12, comma 10 del Dlgs 387/2003 e Dm 10 settembre 2010)

Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale.» (sentenza n. 224 del 2012).

In precedenza, con la [sentenza n. 344 del 2010](#), la Corte Costituzionale aveva precisato che l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire gli impianti eolici può avvenire solo in conformità alle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio. La Corte aveva poi ritenuto che le norme che prevedessero limiti, condizioni e adempimenti al cui rispetto fosse subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico, contrastassero anche con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, e, nello specifico, con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 12, commi 3 e 4, d.lgs. n. 387 del 2003).

Con la [sentenza n. 182 del 2013](#) la Corte nell'individuare l'ambito competenziale di una norma regionale relativa alla "gestione del territorio" e alla "produzione e trasporto nazionale dell'energia" in base al presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, ha privilegiato le "esigenze di carattere unitario" invocate dalla legislazione nazionale, ritenute "ancora più pressanti" in zone a rischio sismico. Lo strumento attraverso il quale realizzare il coinvolgimento di entrambi gli Enti è l'intesa e quindi una disposizione regionale che violasse il principio di leale collaborazione sottraendo la scelta al confronto e prevedendo "a priori" l'incompatibilità fra la localizzazione e la realizzazione di gasdotti e oleodotti di maggiori dimensioni e le zone sismiche di prima categoria, sebbene maggiormente garantista, dovrebbe essere dichiarata incostituzionale. Al riguardo, la Corte, ha costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, secondo comma, lett. z) - "infrastrutture e trasporti")*

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
vigente

---

Art. 117, secondo comma, Cost. - Testo  
AS 1429-A

---

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle  
seguenti materie:

*Identico:*

(...)

**z) infrastrutture strategiche e grandi  
reti di trasporto e di navigazione  
d'interesse nazionale e relative norme  
di sicurezza; porti e aeroporti civili, di  
interesse nazionale e internazionale.**

La norma in esame **aggiunge, dopo la lettera v), la lettera z):**

"infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale."

Si tratta di materie che, non formalmente caratterizzate dalla dimensione nazionale, qui *ex novo* introdotte, sono attualmente attribuite alla competenza concorrente, che il testo di riforma intende sopprimere. Compare invece *ex novo* la materia "infrastrutture strategiche".

### **Giurisprudenza costituzionale**

Con riferimento alle grandi reti di trasporto e di navigazione devono ritenersi applicabili in via generale i principi della giurisprudenza costituzionale in merito alla "chiamata in sussidiarietà" sviluppatasi in particolare nell'ambito della materia "governo del territorio". In proposito si ricorda che la Corte, in merito al principio di sussidiarietà ritenuto titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ha precisato in diverse occasioni che l'attrazione in sussidiarietà comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri

un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» ([sentenza n. 303 del 2003](#)).

I due punti chiave concernenti il complesso normativo relativo alla disciplina delle infrastrutture strategiche e alle grandi opere attengono: 1) alla compatibilità costituzionale di una legislazione specifica che disciplina la localizzazione e la realizzazione di infrastrutture e insediamenti a carattere strategico; 2) all'ammissibilità di una prevalenza delle disposizioni statali nel caso in cui non vi sia accordo con la regione, in ordine alla localizzazione (e anche alle caratteristiche del progetto esecutivo).

La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo che determina - per il principio di cedevolezza - una temporanea compressione della competenza legislativa regionale concorrente, (...) deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto - per sussidiarietà e adeguatezza - per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

La Corte, con la sentenza 303 ha respinto i ricorsi presentati dalle regioni nei confronti della Legge Obiettivo e del d.lgs. di attuazione, salvando la legittimità del programma nazionale e il ruolo del CIPE nell'approvazione delle opere ma rafforzando il principio dell'intesa con le regioni, nello spirito di una leale collaborazione fra enti che detengono un potere concorrente in materia. In conclusione la sentenza della Consulta ha confermato la necessità della collaborazione fra enti.

In tema di opere pubbliche, la sentenza n. [293/2012](#) (a conferma delle precedenti sentenze n. [401 del 2007](#) e n. [43 del 2011](#)) la Consulta afferma: "L'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ([sentenza n. 303 del 2003](#)), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale, in mancanza di una espressa indicazione nell'art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale".

Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Nella [sentenza n. 125 del 2010](#), la Corte ha ritenuto che la legge n. 26 del 2008 abbia definitivamente chiarito che le procedure concernenti l'approvazione sia del progetto preliminare sia di quello definitivo per la realizzazione in ambito regionale delle infrastrutture strategiche d'interesse nazionale sono subordinate,

per quanto attiene alla loro concreta operatività, al raggiungimento di preventive intese tra lo Stato e la Regione, volte espressamente a stabilire le modalità, i contenuti e i tempi dell'intervento regionale. Ciò postula che, qualora non si giunga preliminarmente a uno specifico accordo tra lo Stato e la Regione, le procedure dovranno essere soltanto quelle d'ordine generale per la realizzazione delle infrastrutture in questione. A tal riguardo, deve trovare applicazione il principio fissato da questa Corte, in una fattispecie per molti aspetti analoga ([sentenza n. 429 del 2004](#)), secondo cui la necessità che intervenga una preventiva intesa impedisce che possa ravvisarsi una qualsiasi lesione di prerogative statali o regionali, dal momento che, per evitare ogni vulnus alle proprie competenze, è sufficiente che la parte interessata non presti adesione all'accordo procedimentale; con la conseguenza che, in luogo delle procedure derogatorie, dovranno trovare applicazione esclusivamente quelle di carattere generale e comune sulla base del normale riparto delle competenze.

Nella sentenza n. [122 del 2013](#), in materia di opere pubbliche nel territorio di una Provincia autonoma, la Corte ha evidenziato che le Regioni non possono contestare le decisioni nazionali in ordine alle opere da realizzare, mentre il governo non può imporre alle regioni una localizzazione o un tracciato quando la regione e gli enti locali ne propongono uno equivalente o addirittura migliore in termini di costi, caratteristiche tecniche e impatto ambientale. In sintesi è necessaria l'intesa con le Regioni per l'individuazione delle opere e dell'interesse regionale concorrente.



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, terzo comma nel testo vigente - soppressione della potestà legislativa concorrente)*

Art. 117 Cost. - Testo vigente

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

**Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.**

*Abrogato*

L'art. di novella 30 non ripropone - e quindi sopprime - l'attuale terzo comma **dell'art. 117** relativo alla competenza concorrente, vale a dire la ripartizione secondo la quale la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato, mentre spetta alle Regioni la potestà legislativa per ogni altro aspetto.

Per questo profilo il testo della Commissione conferma quello originario, e d'altronde si tratta di un punto cruciale del progetto di riforma: la soppressione dell'ampia area delle materie di competenza concorrente porta ad una bipartizione della funzione legislativa, laddove oggi c'è una tripartizione (esclusiva statale, concorrente, residuale regionale).

*Potrebbe ritenersi che la delimitazione di alcune rilevanti competenze statali attraverso ripetuti riferimenti alle "disposizioni generali e comuni" (come, peraltro già avveniva nel testo precedente, con riferimento alle "norme generali", dizione poi superata dall'esame referente) non finisca per rivelarsi radicalmente dissimile dallo schema vigente che divide la competenza concorrente tra principi fondamentali (statali) e normativa di dettaglio (regionale).*

*Si tratta di un'ipotesi che solo la costituzione vivente via via individuata dal contenzioso costituzionale potrà confermare o meno.*

*Si evidenziano qui di seguito i mutamenti di competenza per ciascuna delle materie attualmente concorrenti.*

Si sottolinea, tuttavia, che si tratta di una tabella solo orientativa ed 'a prima lettura', essendo l'attribuzione di competenza – come già osservato in altre parti del presente *dossier* – esercizio tutt'altro che agevole ed univoco (le materie qui sotto attribuite alle regioni sono le materie che non compaiono nell'elenco di quelle statali: attribuirle senz'altro alle Regioni è un'indicazione, dunque, chiaramente approssimativa e (e)semplificativa).

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni: diviene esclusiva materia regionale;
- commercio con l'estero: diviene esclusiva **materia statale** ;
- tutela e sicurezza del lavoro: "**le disposizioni generali e comuni**" divengono **materia statale**, il resto regionale;
- istruzione: "**le disposizioni generali e comuni**" divengono materia statale; l'“**ordinamento scolastico**” e “l'istruzione universitaria” divengono **materia statale**, il resto regionale;
- professioni: “l'**ordinamento delle professioni**” diviene **materia statale**, il resto regionale;
- ricerca scientifica e tecnologica: la “**programmazione strategica**” diviene **materia statale**, il resto regionale;
- sostegno all'innovazione per i settori produttivi: regionale;

- tutela della salute: "**le disposizioni generali e comuni**" divengono **materia statale**; il resto regionale;
- alimentazione: "**le disposizioni generali e comuni sulla sicurezza alimentare**" divengono **materia statale**; il resto regionale;
- ordinamento sportivo: diviene **materia statale**;
- protezione civile: il "**sistema nazionale e coordinamento della protezione civile**" diviene **materia statale**; il resto regionale;
- governo del territorio: "**le disposizioni generali e comuni**" **sul governo del territorio**, divengono **materia statale**; il resto regionale;
- porti e aeroporti civili: "**porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale**", **materia statale**; il resto regionale
- grandi reti di trasporto e di navigazione: "**infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza**", **materia statale**; il resto regionale
- ordinamento della comunicazione: **materia statale**;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: **materia statale**;
- previdenza complementare e integrativa: **materia statale**;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: **materia statale**;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali: "**disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e su ambiente ed ecosistema, tutela dei beni culturali e paesaggistici**"; **materie statali**;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale: regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale: regionale;



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, terzo comma - Potestà legislativa regionale)*

Art. 117, quarto comma Cost. - Testo  
vigente

---

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Art. 117, terzo comma Cost. - Testo AS  
1429-A

---

Spetta alle Regioni la potestà legislativa **in materia di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.**

Il comma in esame - che diventa il terzo a fronte dell'attuale quarto, essendo il terzo soppresso dalla riforma in esame - riformula ampiamente, **a seguito dell'esame referente**, la disposizione che assegna alle regioni la potestà legislativa c.d. "residuale", vale a dire la potestà legislativa su tutto quanto non sia espressamente riservato allo Stato.

Dal punto di vista strutturale - salvo quello che si dirà di seguito sulle nuove attribuzioni espressamente citate nella seconda parte della norma - non sembra che la competenza legislativa regionale risulti modificata.

Sembrano pertanto ancora riferibili anche al testo della novella le considerazioni effettuate dalla Corte costituzionale sulla potestà legislativa c.d. "residuale" (talora detta anche "esclusiva") delle regioni, come oggi disegnata nel testo vigente.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente respinto l'assunto secondo cui ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle "materie" contenute nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 spetta alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003).

In sostanza la Corte ha enunciato un "principio di non esaustività" degli elenchi, che, peraltro, si coniuga con quello secondo cui "la potestà legislativa dello Stato sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione" (n. 1/2004).

Se, dunque, non il solo fatto della "non presenza negli elenchi" implica di per sé competenza regionale, dalle decisioni della Corte - fin dalle più risalenti - si può comunque delineare un "catalogo nascosto" delle materie che il comma quarto dell'articolo 117 demanda alle Regioni in modo innominato.

Così, può ragionevolmente affermarsi che - salva l'incidenza di ambiti di disciplina statale in forza delle "clausole trasversali" - sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: commercio (sentenza n. 1/2004, 64/2007), agricoltura (sentenze nn. 12/2004, 282/2004, 116/2006), formazione professionale (51/2005), politiche sociali (sentenze nn. 427/2004, 219/2005, 118/2006), servizi sociali (168/2008), industria e turismo (sentenza n. 107/2005, in modo in verità piuttosto implicito), artigianato (sentenza n. 162/2005), trasporto pubblico locale (sentenza n. 222/2005, 80/2006), la disciplina delle comunità montane (sentenze nn. 244/2005 e 456/2005).

Numerose sono poi le sentenze che riconoscono la competenza residuale in materia di organizzazione e ordinamento degli uffici delle Regioni (talvolta descritta "ordinamento ed organizzazione amministrativa"), con riferimento sia ad aspetti organizzativi, sia di disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali (tra le altre, si vedano le sentenze nn. 274/2003, 2/2004, 17/2004, 345/2004, 380/2004, 417/2005).

Ciò, naturalmente, a Costituzione vigente.

La novella in esame risulta - all'interno del "Titolo V" - tra quelle **più modificate rispetto al testo originariamente introdotto all'esame del Senato.**

**Durante l'esame in sede referente** sono state infatti specificate numerose "materie" (anche per la competenza regionale è venuta meno la dizione "materie e funzioni" già cassata in riferimento alla competenza statale).

Tuttavia potrebbe osservarsi, anche rispetto al nuovo elenco, che molte delle competenze sembrano piuttosto porsi quali materie/attività/compiti, piuttosto che materie/temi/oggetti<sup>68</sup>.

**Inoltre, è risultato soppresso, durante l'esame in sede referente, il riconoscimento alle Regioni di una potestà legislativa di "particolare riferimento".**

Ciò premesso, alle Regioni viene riconosciuta competenza sulla:

- pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno (nel testo originario la mobilità pareva riferirsi, con scelta di problematica applicazione, anche alla "dotazione" di cui al punto successivo);
- dotazione infrastrutturale (non più limitata - dopo l'esame referente - al territorio regionale, almeno espressamente);
- programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali (non più limitati - dopo l'esame referente - all'ambito regionale);
- promozione dello sviluppo economico locale;
- e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese,
- nonchè competenza in materia di:
  - servizi scolastici (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), istruzione e formazione professionale (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, qualora riferibile anche a quest'ambito), promozione del diritto allo studio, anche universitario (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, qualora riferibile anche a quest'ambito)<sup>69</sup>,
- nonchè competenze sulla disciplina, per quanto di interesse regionale:
  - delle attività culturali,
  - della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici,
  - di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo,

---

<sup>68</sup> La relazione al d.d.l, nel suo testo originario, presentava il precedente elenco come una "specificazione, ancorché non esaustiva e tassativa, delle finalità proprie della legislazione regionale", nonché – sempre in relazione alla "prospettiva finalistica" che si sarebbe adottata nella ripartizione delle competenze – di un riferimento "agli ambiti funzionali «propri» della legislazione regionale", ambiti – ripete quel testo – "indicati, in modo non tassativo".

<sup>69</sup> L'"autonomia delle istituzioni scolastiche", che viene fatta "salva" dal testo in esame, appare in astratto riferibile alle seguenti competenze regionali:

- servizi scolastici;
- istruzione e formazione professionale;
- promozione del diritto allo studio, anche universitario.

Poiché il testo disegna un elenco che appare privo di soluzione di continuità, legato com'è da una serie di virgole e congiunzioni, l'eccezione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche - che nel testo vigente è chiaramente riferibile alla competenza concorrente sull'istruzione - non appare altrettanto univocamente riferibile nel testo in esame (così, ad esempio, si potrebbe ritenere che le autonomie scolastiche abbiano un proprio autonomo ambito organizzativo in tema di promozione del diritto allo studio).

- di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica,
- nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

*Quanto alla denominazione e agli ambiti delle materie qui sopra elencate, la struttura costituisce un'ipotesi a prima lettura, non risultando sempre univoco - all'interno delle scelte sintattiche conseguenti all'uso di virgole e congiunzioni, ritrovare un'unica ratio: così, ad esempio, la "valorizzazione dei beni ambientali, etc." appare disegnata come una "disciplina" "per quanto di interesse regionale", mentre la "valorizzazione del...turismo" appare di per sé una "materia" "regionale" tout court, ferma restando in entrambi i casi la competenza regionale.*

Potrebbe anche osservarsi che:

- *in più punti il comma in esame opera riferimenti a "territorio regionale", "ambito regionale", "interesse regionale", senza che risulti univoco - almeno a prima lettura - identificare se vi siano conseguenze giuridiche non solo rispetto alle diverse dizioni (territorio, ambito, interesse), ma anche rispetto alle stesse fattispecie (materie, discipline) in cui vengono utilizzate o viceversa non utilizzate (trattandosi in ogni caso di competenza regionale, la materie o discipline potrebbero ritenersi quasi "naturalmente" riferibili a quel territorio, a quell'ambito o a quell'interesse);*
- *il fatto che residui comunque la competenza regionale "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato" pare inoltre rendere di non certa identificazione gli effetti delle specificazioni di cui al punto precedente: se non risulta una competenza esplicitamente statale, ciò che non - in questa o quella materia - è circoscritto dall'"ambito regionale" o dall'"interesse regionale" potrebbe ritenersi comunque propria dell'ambito regionale per via residuale, rendendo - in tale ipotesi - non immediatamente chiari gli effetti della circoscrizione.*
- *Diverse tra le materie/discipline utilizzate dall'articolo in esame appaiono limitrofe a competenze statali individuate nel comma precedente, come risulta dalla seguente sinossi. Ne deriva la possibilità di un nuovo contenzioso.*

<b>Competenza statale (art. 117, secondo comma)</b>	<b>Competenza regionale (art. 117, terzo comma)</b>
pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno;	disposizioni generali e comuni sul governo del territorio;
dotazione infrastrutturale;	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;
programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali	disposizioni generali e comuni sulla tutela della salute; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese	tutela della concorrenza; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
servizi scolastici (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario	norme generali sull'istruzione (art.33 Cost.); disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria;
disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici	tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali..;
valorizzazione e organizzazione regionale del turismo	disposizioni generali e comuni ... sul turismo;
regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti	coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

<b>Competenza statale (art. 117, secondo comma)</b>	<b>Competenza regionale (art. 117, terzo comma)</b>
territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica;	

**Articolo 30: segue**  
*(Art. 117, quarto comma - Clausola di supremazia)*

Art. 117 Cost. - Testo vigente

---

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

---

**Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.**

Il comma in esame prevede un nuovo tipo di competenza statale, autorizzando la legge dello Stato, su proposta del Governo, ad intervenire in materie regionali (*id est*: non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato) quando:

lo richieda la tutela:

- dell'unità giuridica (della Repubblica)
- dell'unità economica della Repubblica
- dell'interesse nazionale.

**Durante l'esame in sede referente sono state apportate due modifiche al testo originario:** la prima, conseguente a quanto operato sul secondo e sul terzo comma dell'art. 117 fa riferimento alle **sole "materie"** quello che era riferito a "materie o funzioni"; la seconda inserisce "**la tutela dell'interesse nazionale**" tra le condizioni che legittimano la proposta del Governo; questa più sintetica espressione tiene il luogo delle precedenti formulate come "realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

*La norma, come tutte quelle contenute nel novellato Titolo V, non si applica alle Autonomie speciali ex art. 38, comma 11 (cfr. la relativa scheda).*

La norma sembra, per alcuni versi introdurre una sorta di clausola di supremazia, presente anche in altri ordinamenti (*cfr. infra*), per la quale il diritto statale entra nell'ambito che non spetterebbe alla competenza esclusiva statale, a tutela di valori di carattere unitario o nazionale.

Potrebbe osservarsi che:

- *nel primo caso si fa riferimento alla dimensione della Repubblica, nel secondo caso a quella della nazione (interesse nazionale). Se il combinato disposto degli immodificati art. 5 Cost. (... la Repubblica una e indivisibile....) e dell'art. 114 Cost. (... la Repubblica è costituita da ....) evidenziano un profilo ricostruttivo dell'unità della Repubblica, non sembrano comparire riferimenti testuali altrettanto aderenti per quanto concerne la previsione dell'"interesse nazionale" che la modifica costituzionale del 2001 aveva soppresso (cfr. ex art. 127) , disegnando un sistema nel quale la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto sussistente una posizione peculiare allo Stato a tutela di interessi unitari (v. infra una sintesi della giurisprudenza costituzionale sul tema).*
- *la norma opera in costanza dell'art. 120 della Costituzione, che disciplina il c.d. "potere sostitutivo", a norma del quale il Governo può sostituirsi a organi - tra l'altro - delle Regioni nel caso - tra gli altri - in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica (non, peraltro, l'"interesse nazionale").  
Tale norma non veniva per lo più ritenuta tale da prevedere una "competenza legislativa", quanto un potere di intervento innominato, essendo peraltro mancata una casistica costituzionale tale da consolidare questo o altro orientamento interpretativo.*
- *il riferimento ad una legge dello Stato, su "proposta" del Governo, potrebbe ritenersi tale da identificare una speciale legge, avviata da un intervento del Governo con caratteristiche capaci di sottolineare la natura extra-ordinem dell'intervento stesso (perché in materie non statali). La legislazione statale, in effetti, si realizza in via ordinaria su iniziativa prevalentemente governativa come dato di comune evidenza: la mera iniziativa governativa, pertanto, potrebbe ritenersi tale da non evidenziare di per sé particolare rilievo procedimentale con un correlato valore giustificativo del vulnus inferto - seppur in nome di valori unitari - al riparto competenziale.  
Ci si potrebbe dunque chiedere se la proposta del Governo sia identificabile in qualsiasi atto che renda riferibile all'esecutivo il perseguimento degli importanti effetti qui previsti, o se siano viceversa necessarie apposite forme proceduralmente determinate. Che la riferibilità al Governo – con le forme procedurali che qui si possono solo ipotizzare – sia un elemento non secondario della fattispecie pare evidenziarlo la relazione al d.d.l. che la descrive come “vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato”. In altra parte della stessa relazione si legge che la*

*“clausola di supremazia», (è) condizionata peraltro nei presupposti e nelle procedure”.*

- *lo speciale procedimento in esame figura tra le fattispecie per cui il novellato art. 70, comma quarto, prevede l'obbligo per la Camera di affermare a maggioranza assoluta dei componenti il dissenso nei confronti delle proposte di modifica deliberate approvato dal Senato; si è già detto (cfr.), in commento alla citata norma, del ruolo della legislazione elettorale - e delle maggioranze che eventualmente garantisca - nel concretizzare le ragioni del "rafforzamento" procedurale.*

Il termine “interesse nazionale” è, come noto, scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001. La Corte è stata netta, in più di un’occasione, nell’affermare che tale nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all’esercizio delle competenze legislative regionali (tra le più recenti: sentenza n. 285/2005). La Corte va oltre e precisa che l’“interesse nazionale”, non è “sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini”: una categoria giuridica del genere è ritenuta infatti ormai estranea al disegno costituzionale vigente (sentenze nn. 380/2002, 303/2003, 370/2003). Posizione netta, dunque, nel negare cittadinanza all’interesse nazionale.

Ma altrettanto netta, tuttavia, appare la Corte quando afferma (sentenza n. 274/2003) come, nel nuovo assetto costituzionale, sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato, sulla base non solo dell’art. 5 della Costituzione, ma anche della ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dall’art. 117, comma 1, e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione – continua la Corte - non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati.

La Corte ragiona di necessità di una “visione d’insieme” che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005); di una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell’interesse sotteso (sentenze nn. 303/2003, 405/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).

Numerose sono infatti le pronunce della Consulta che, prescindendo dal profilo della determinazione dei livelli essenziali, individuano un’istanza unitaria e su di essa basano il titolo dell’intervento statale o negano la possibilità di una disciplina regionale differenziata. Attraverso l’elaborazione del concetto di “esigenze unitarie” riemerge – con sempre maggiore incidenza e vigore – un’attenzione al livello degli interessi, uno sforzo a individuare, sempre in una prospettiva teleologica, gli interessi a presidio dei quali la disciplina stessa è

dettata; la competenza è riconosciuta allo Stato quando vengano in rilievo, tra le finalità precipue della disciplina impugnata, la tutela di interessi considerati fondamentali.

La Corte ragiona di “valori (...) che permeano di sé la prima parte della Costituzione”, qualificati per la loro fondamentale rilevanza costituzionale (sentenza n. 256/2004), la cui tutela deve essere garantita. Una tutela che deve essere necessariamente uniforme sul territorio nazionale, proprio per la natura degli interessi stessi, e che dunque non può che competere al legislatore statale.

Vi sono, poi, settori strettamente connessi allo sviluppo economico del Paese, in cui frequentemente ricorrono interessi unitari vitali per l'economia nazionale (sentenza n. 91/2003), puntualmente rilevati dalla Corte, che pertanto legittima l'intervento statale. Né va dimenticato il ruolo legittimante dell'emergenza e della necessità. Nella sentenza n. 39/2003 la Corte riconosce così che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale.

Sotto il profilo degli obiettivi la Corte non ritiene illegittimo l'intervento statale, pur se attinente a materie di competenza regionale, in quanto il concorso dello Stato, anche sotto l'aspetto finanziario, non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale. Nella sentenza n. 43/2004, trattando del nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione, la Corte osserva incidentalmente che - quanto all'“unità giuridica” e all'“unità economica”, quale che ne sia il significato (che non indaga in quella sede) - si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione. L'articolo 120, secondo comma, prevede solo un potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, in capo al Governo, volto a tutelare anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato - quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano, ossia “emergenze istituzionali di particolare gravità”.

A questo tipo di problematica ha fatto cenno la Corte costituzionale nella celeberrima sentenza n. 303 del 2003, dove si è soffermata sull'eventuale svalutazione di *“istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente*

*pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica". La sentenza ha individuato poi - come è noto - un "elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost. e nella possibilità che - coniugando principio di legittimità e principio di sussidiarietà - alcune competenze potessero essere "attratte" dallo Stato, anche al di fuori di una esplicita menzione nell'elenco.*



### **Articolo 30: segue**

*(Art. 117, quinto comma - Atti normativi dell'Unione europea)*

Art. 117 Cost. - Testo vigente

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi **dell'Unione europea** e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite **con** legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La novella al comma - analogamente a quanto operato al novellato comma primo dello stesso art. 117 - riformula il testo relativamente agli "atti normativi comunitari", riferendosi all'Unione Europea.

Come è noto, a seguito del [trattato di Lisbona](#) "*l'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea*" (art. 1, terzo comma TUE).



### Articolo 30: segue

(Art. 117, comma sesto - Potestà regolamentare)

Art. 117, sesto comma Cost. - Testo  
vigente

---

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni **in ogni altra materia**. I Comuni, le **Province** e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Art. 117, sesto comma Cost. - Testo AS  
1429-A

---

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.**

Il comma in esame disciplina la potestà regolamentare.

Diverse le modifiche proposte alla disciplina vigente.

La potestà regolamentare non spetta più prevalentemente alle Regioni, come è attualmente, ma spetta allo Stato o alle Regioni, secondo le rispettive competenze legislative.

Ragionevolmente si può ritenere che spetti, pertanto, allo Stato nella propria competenza esclusiva, ed alle Regioni nella loro propria competenza residuale.

Lo Stato può - ma si tratta di una previsione già vigente - delegare alle Regioni l'esercizio della propria potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva.

*La conseguenza più vistosa - la perdita della potestà regolamentare da parte delle regioni nelle materie concorrenti - consegue a questa norma, ma - a monte e soprattutto - consegue alla radicale soppressione della competenza concorrente, di cui la presente norma costituisce mera 'registrazione'.*

*Va osservato che nella norma in esame sopravvive la dizione "materie e funzioni", ovunque sostituita, nel testo approvato in sede referente, con quella relativa alle sole "materie".*

La potestà regolamentare non è espressamente attribuita, in relazione ai nuovi tipi di intervento legislativo statale, introdotti dalla riforma in esame e ignoti al testo vigente.

In primo luogo, va attribuita la titolarità della potestà regolamentare nelle nuove competenze di cui al comma quarto dell'art. 117, vale a dire nelle materie trattate dalla legge statale, che interviene in materie regionali per la tutela dell'unità giuridico-economica o per l'interesse nazionale.

*In questo caso la potestà regolamentare:*

- *potrebbe spettare allo Stato se si ritenesse prevalente la straordinarietà - e quindi l'estensione - dell'intervento statale;*
- *potrebbe spettare alla Regione, beninteso nel rispetto della legge statale, se si ritenesse prevalente la straordinarietà - e quindi la tassativa delimitazione - dell'intervento statale;*
- *potrebbe spettare allo Stato o alla Regione secondo quanto precisato dalla legge di intervento statale;*

Per quanto riguarda infine, la potestà regolamentare dei Comuni e delle Città metropolitane (per la quale si registra il soppresso riferimento alle Province) sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni loro attribuite, si precisa che tale potestà è subordinata al rispetto della legge statale o regionale, una statuizione che pare conseguire al principio di legittimità.

## Articolo 31

(Art. 118 - Funzioni amministrative)

Art. 118 Cost. - Testo vigente

Art. 118 Cost. - Testo AS 1429-A

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a **Province**, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

**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.**

I Comuni, **le Province** e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento **in materia di** tutela dei beni culturali **e paesaggistici**.

Stato, Regioni, Città metropolitane, **Province** e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

L'articolo in esame modifica **l'art. 118 della Costituzione**, che - nel testo vigente - disciplina (tra l'altro) l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali.

E' disposta la medesima soppressione del termine "Province", già formulata dall'articolo 28 del disegno di legge per l'articolo 114 della Costituzione ("La Repubblica si compone...") ed in altri articoli del disegno di legge (v. la scheda riferita al citato articolo 28).

*A seguito della soppressione delle Province nel comma divenuto quinto, che favorisce la c.d. "sussidiarietà orizzontale" a favore dei cittadini singoli e associati, non figura una disposizione - dotata di forza costituzionale - che la sancisca nei confronti dei cd. "enti di area vasta" (di cui all'art. 39, quarto comma, del d.d.l. in esame).*

Il disegno di legge altresì introduce un secondo comma nell'articolo 118 della Costituzione, con riferimento non più alla sola *attribuzione*, ma anche all'*esercizio* delle funzioni amministrative.

Si dispone infatti che "le funzioni amministrative siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori".

*Pare trattarsi di prescrizioni non riferibili propriamente ai soli amministratori locali, sia per la formulazione generale sia perché - se è vero che l'art. 97 riguarda anche gli amministratori locali - l'art. 118 in esame riguarda nondimeno anche le funzioni amministrative dello Stato già nel testo vigente.*

*La dizione "amministratori", utilizzata dal testo, non parrebbe riferirsi solo ai capi degli esecutivi (come nell'espressione in uso : "amministratore locale"), ma - ed anzi in primo luogo, si direbbe - al funzionario pubblico.*

*Il testo potrebbe, pertanto, ritenersi di valenza tale da poter avere sede nel Titolo II, sezione II della Costituzione, dedicata alla Pubblica amministrazione, con particolare riferimento al citato art. 97. Altrimenti sembra improbabile ipotizzare che il principio di imparzialità - di cui all'art. 97 - non riguardi gli amministratori locali e il principio di semplificazione - di cui all'art. 118 come novellato - riguardi solo gli amministratori locali.*

Dal punto di vista della formulazione, la "semplificazione" e la "trasparenza" sembrano previste come modi (o modalità) di esercizio dell'attività correlati a finalità; l'"efficienza" e la "responsabilità degli amministratori" paiono invece indicati come criteri - eventualmente anche di valutazione - dell'attività amministrativa).

*Si tratta in tutti i casi di nozioni e concetti di ampio respiro che intervengono - con rango di forza costituzionale - in un ambito oggi caratterizzato dall'interazione di una pluralità di principi e criteri. A mero titolo di esempio si ricorda che l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sui principi generali dell'attività amministrativa, fa attualmente riferimento ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza oltre che ai principi dell'ordinamento comunitario.*

*Nel testo in esame si fa riferimento solo ad alcune di tali nozioni (semplificazione, trasparenza, efficienza, responsabilità) che vengono, inoltre, diversamente qualificate (modi/fini oppure criteri).*

*Il valore della ricaduta di tali scelte definitorie nell'ambito del diritto amministrativo - come definito dall'ordinamento vigente, sia pure a livello di legislazione ordinaria - non appare facilmente identificabile in questa sede.*

*In altri termini, ci si potrebbe chiedere se la costituzionalizzazione del principio di efficienza (e non di efficacia) o di trasparenza (ma non di pubblicità) comporti o meno una gerarchia (di valore giuridico) tra tali principi.*

*Infine, nel riferire le modalità di esercizio delle "funzioni amministrative" a finalità dell'"azione amministrativa", potrebbe rinvenirsi una possibile area di sovrapposizione semantica.*

Nel comma divenuto quarto - che prevede una legge statale per la disciplina di forme di intesa e di coordinamento fra Stato e Regioni in talune specifiche materie - la novella in commento muta la denominazione della "*tutela dei beni culturali*" in "*tutela dei beni culturali e paesaggistici*", ragionevolmente per adeguare la dizione a quella, identicamente mutata, di cui alla pure novellata lett. s) del comma secondo dell'art. 117.



## Articolo 32

(Art. 119 - Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione)

Art. 119 Cost. - Testo vigente

Art. 119 Cost. - Testo AS 1429-A

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

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.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

*Identico.*

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, **alle Province**, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti **assicurano il finanziamento integrale** delle funzioni pubbliche **dei Comuni, delle** Città metropolitane e **delle** Regioni, **sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.**

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio

## Art. 119 Cost. - Testo vigente

dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, **Province**, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

## Art. 119 Cost. - Testo AS 1429-A

dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'articolo in esame modifica **l'articolo 119 della Costituzione**, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La proposta in esame provvede, in primo luogo, ad eliminare il riferimento alle Province contenuto nei commi primo, secondo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 119 - Province di cui il disegno di legge dispone la soppressione.

Con la riscrittura del secondo comma - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - inoltre si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo "quanto disposto dalla legge dello Stato" a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale previsione appare connessa con la modifica apportata all'articolo 117 Cost., laddove viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente materia di legislazione concorrente)<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Si ricorda che il testo vigente dell'articolo 119 Cost. stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di istituire tributi nel rispetto dei principi

Anche la disponibilità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio viene ricondotta - con il nuovo testo e a differenza di quello vigente - alla necessaria armonia con la Costituzione, oltre che a quanto disposto dalla legge statale.

La legge citata è tra quelle che vanno approvate con il procedimento rafforzato ex art. 70, quarto comma, novellato. Non è agevole affermare con certezza se il riferimento è a una sola, speciale legge (che assumerebbe le caratteristiche di una legge di attuazione costituzionale) o una qualsiasi disposizione di legge che disponga in materia di coordinamento finanziario.

*Non risulta modificata nell'impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie; solo la prassi saprà dire di quanto l'incidenza potenziale del coordinamento di finanza pubblica, reso di competenza esclusiva statale, sarà maggiore di quella già oggi assicurata dal diritto costituzionale vivente definito dalla Corte costituzionale, cui si aggiungerà una certa competenza statale anche per le disposizioni di dettaglio.*

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite sulla base - **dopo una modifica apportata dalla Commissione referente** - di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza - laddove il testo costituzionale vigente prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite.

Il riferimento a tali indicatori sembrerebbe correlato alla più recente evoluzione del disegno federalista. Allo stato, il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è delineato dalla legge delega (legge n. 42 del 2009) che segna il superamento del sistema di finanza derivata attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

A tal fine la legge n. 42 del 2009 stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e

---

della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (sanità, assistenza, istruzione) e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni;

La determinazione dei fabbisogni standard costituisce quindi un fondamento della fiscalità delineata dalla legge n. 42 del 2009, in quanto è alla base (sia per il complesso delle autonomie territoriali che per ogni singolo ente) della sequenza: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione "parziale" (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.

Il metodo delle attribuzioni di fabbisogno definitive per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali è pressoché completato da parte dei soggetti incaricati (principalmente la SOSE). Tuttavia la definizione del nuovo assetto attende che i fabbisogni in questione siano determinati e che i livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi dalla sanità siano definiti con legge.

Si ricorda che l'articolo 119 della Costituzione è stato oggetto di più recente modifica con la [legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1](#) ("*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*") le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio di bilancio 2014.

### Articolo 33

(Art. 120, secondo comma - Potere sostitutivo)

Art. 117 Cost. - Testo vigente

---

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 117 Cost. - Testo AS 1429-A

---

Il Governo **acquisito il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta** può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

L'articolo 33 - **modificato nel corso dell'esame in sede referente** - modifica l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione<sup>71</sup>, che disciplina il c.d. "potere sostitutivo" del Governo nei confronti delle Autonomie territoriali.

La modifica introduce nel procedimento un parere del Senato della Repubblica (in sede quindi assembleare), stabilendo che il parere deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

Sulla base della formulazione:

- *il parere sembra essere del tipo obbligatorio (deve essere richiesto) e non vincolante (può essere disatteso);*

---

<sup>71</sup> Si segnala che l'articolo 122, secondo comma, Cost. è anche oggetto di una modifica di coordinamento da parte dell'articolo 32, comma 13, del testo in esame, cui si rinvia.

- *non sembrano univoche le conseguenze della sancita doverosità dell'espressione del parere ("..deve essere reso.."): se - da una parte - potrebbe ritenersi che ciò configuri un termine perentorio (il cui superamento comporta effetti giuridicamente rilevanti), dall'altra non è esplicito quali siano questi effetti, considerato che il Governo sembra dover comunque acquisire il parere ("Il governo, acquisito il parere..."); in breve, non appare univoco se il Governo possa o no procedere all'esercizio del parere sostitutivo in assenza del parere del Senato, decorsi i quindici giorni previsti ;*
- *la formulazione ("acquisito il parere") è la stessa che è stata mutata nel contesto del nuovo art. 126 (essendo stata in quella sede preferita quella "previo parere").*

A norma dell'art. 120, secondo comma, in esame il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali;
- mancato rispetto della normativa comunitaria;
- di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..

La norma costituzionale rinvia ad una legge le procedure di garanzia per l'esercizio del potere nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Tale riserva si è concretizzata con l'art. [8 della legge 131 del 2003](#) che prevede, tra l'altro, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegni un congruo termine per adottare i provvedimenti. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Nel caso l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

*Per alcune delle norme di rango legislativo qui riassunte si potrebbe ritenere l'opportunità di un coordinamento, o quanto meno di una interpretazione adeguatrice, in caso di approvazione della norma costituzionale in esame (così, ad esempio, per la norma che autorizza il Governo ad agire direttamente nei casi di "assoluta urgenza").*

### Articolo 34

(Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

Art. 122 Cost. - Testo vigente

Art. 122 Cost. - Testo modificato

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi **e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.**

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e **alla Camera dei deputati**, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

*Identico.*

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

*Identico.*

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

*Identico.*

L'articolo in esame modifica **l'articolo 122, primo comma, della Costituzione**<sup>72</sup>, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali<sup>73</sup>.

Per effetto della modifica apportata, si stabilisce che con la legge statale ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali) vada individuato un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

La norma in esame è di immediata applicazione (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 40 dedicato all'entrata in vigore del provvedimento.

La legge statale ("della Repubblica"), ora prevista quale fonte regolatoria degli emolumenti, rientra tra quelle su cui il Senato esprimerebbe "proposte" di modificazioni con effetto rinforzato, ai sensi del novellato articolo 70 della Costituzione, quarto comma, vale a dire il procedimento a prevalenza Camera, sia pure rafforzato.

*L'art. 122 novellato, potrebbe notarsi, fa riferimento ad una categoria – quella dei “principi fondamentali” – che viene meno nelle altre parti del testo costituzionale (si veda, al riguardo, la scheda relativa alla parte generale dell'art. 117, l'articolo dove – nel testo vigente, di cui si propone ora la soppressione – si fa riferimento a tali “principi”).*

*Potrebbe ritenersi opportuna una riflessione se la "legge della Repubblica" in materia elettorale che contiene i principi fondamentali per la relativa legislazione regionale, di cui all'art. 122 in esame, sia o meno inclusa tra le leggi che disciplinano l'elezione dei Senatori, ai sensi del novellato art. 75 Cost. (cfr), considerando l'indubbio rilievo che la disciplina elettorale per i consiglieri regionali ha sul tema.*

Insieme, è formulata una novella al secondo comma di questo articolo 122, onde abrogare - in conseguenza della nuova composizione altrove prevista per il Senato - il divieto di appartenere ad un Consiglio o Giunta regionale e contemporaneamente al Senato medesimo.

---

<sup>72</sup> Si segnala che l'articolo 122, secondo comma, Cost. è anche oggetto di una modifica di coordinamento da parte del testo in esame, art. 37.

<sup>73</sup> Altra disposizione di carattere finanziario concernente i consigli regionali è contenuta nell'articolo 39 recante disposizioni finali del testo in esame, il cui comma 2 vieta la corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica, in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

### **Articolo 35**

*(Art. 126 - Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali)*

Art. 126 Cost. - Testo vigente

Art. 126 Cost. - Testo AS 1429 - A

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato **previo parere del Senato della Repubblica.**

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

*Identico.*

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

*Identico.*

L'articolo in esame modifica l'art. 126 della Costituzione, nella parte in cui disciplina il procedimento di scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

La proposta in esame muta l'organo il cui parere è richiesto, nell'ambito di quel procedimento: se oggi il parere è espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il testo propone che sia il Senato nel suo complesso ad esprimerlo. Contestualmente viene soppressa la disposizione relativa alla istituzione della Commissione.

La formulazione originaria relativa alla consultazione ("acquisito il parere") è **stata mutata in sede referente** (in "previo parere").

Pur nella nuova formulazione il parere sembra essere - come in precedenza - del tipo obbligatorio (deve essere richiesto) e non vincolante (può essere disatteso).

*Poiché i componenti del riformato Senato della Repubblica sono eletti tra consiglieri regionali (che potrebbero essere anche Presidenti di Giunta), taluni di essi potrebbero essere chiamati a votare su fattispecie - rimozione, scioglimento - che li riguarderebbero direttamente.*

*La formulazione utilizzata (previo parere) diverge da quella di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione (acquisito il parere), una circostanza che impone all'interprete il compito di interrogarsi su eventuali differenze di effetti giuridici.*

*L'art. 38, comma 11, prevede che le disposizioni di cui al Capo IV del presente testo normativo - di cui la norma in esame fa parte - non si applichino alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.*

La Corte costituzionale - con la sentenza n. 23 del 2014 - ha confermato che l'art. 126 Cost., è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), essendo la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali contenuta nei rispettivi statuti.

Viene inoltre, come detto, contestualmente soppressa la disposizione che prevede una Commissione parlamentare per le questioni regionali, titolare di questo solo compito consultivo a livello costituzionale.

*Tuttavia, poiché la commissione è stata istituita da una legge ordinaria, ed altre leggi ordinarie - v. sotto - le hanno affidato compiti e funzioni, potrebbe ritenersi non univocamente certo che - al mutamento di competenza disposto dal testo in esame - consegua certamente anche la soppressione della commissione, posto che commissioni parlamentari ben possono essere istituite con legge e anzi la*

*commissione qui in esame era - con il suo rango di rilievo costituzionale - un'eccezione.*

Una generale competenza consultiva è attribuita alla Commissione dai regolamenti parlamentari: [l'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato](#), prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; analoga previsione è ora contenuta nell'[articolo 102, comma 3, del Regolamento della Camera](#), a seguito di una modifica approvata il 16 dicembre 1998. L'[articolo 118-bis, comma 1, del Regolamento della Camera](#), e l'[articolo 125-bis di quello del Senato](#), prevedono inoltre il parere, o le osservazioni, della Commissione sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Ai sensi dell'art. 38, comma 8, del d.d.l., i regolamenti parlamentari continuano ad applicarsi transitoriamente se compatibili.

Altre competenze consultive sono state attribuite dalla legislazione ordinaria: in caso di accertata inattività di organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, ai fini della fissazione da parte del Governo di un termine alla regione per provvedere ([articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616](#), materia poi oggetto dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dell'articolo 10 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, che disciplinano l'attuazione dei poteri sostitutivi statali previsti dall'articolo 120 della Costituzione); nel caso in cui non si raggiunga l'intesa con la regione interessata circa la localizzazione di opere pubbliche di interesse statale ([articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616](#), e successive modificazioni, e [articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n.383](#)) o circa progetti di opere ferroviarie previste nel piano generale dei trasporti ([articolo 25 della legge 17 maggio 1985, n. 210](#)), ai fini della successiva deliberazione del Consiglio dei ministri.

La Commissione deve essere altresì sentita, nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale e di localizzazione delle infrastrutture di carattere interregionale o internazionale e in caso di dissenso della regione o provincia autonoma interessata, ai fini della adozione del decreto del Presidente della Repubblica di approvazione del progetto preliminare ([articolo 165, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#), recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

Altre norme di legge prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri (o il ministro competente o appositamente delegato) riferisca alla Commissione, ad esempio, circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ([articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400](#)).



### **Articolo 36**

*(Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale)*

Art. 135 Cost - Testo vigente

Art. 135 Cost. - AS 1429-A

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

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 della Repubblica.**

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

*Identico.*

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

*Identico.*

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

*Identico.*

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

*Identico.*

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

*Identico.*

## Art. 135 Cost - Testo vigente

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

## Art. 135 Cost. - AS 1429-A

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a **deputato**, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

L'articolo in commento interviene sull'**articolo 135 della Costituzione** modificando il primo e il settimo comma di tale disposizione.

Più in particolare, il primo comma viene riformulato nel senso di prevedere che 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. La previsione differisce pertanto da quella vigente in quanto i cinque giudici costituzionali, nominati attualmente dal Parlamento in seduta comune, verrebbero nominati separatamente, appunto in numero di tre dalla Camera dei deputati e in numero di due dal Senato<sup>74</sup>.

Il settimo comma viene invece modificato - là dove lo stesso prevede che nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengano, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari - stabilendo che i cittadini in questione debbano avere i requisiti per l'eleggibilità a deputato e non più a senatore.

Si rammenta che l'articolo 137 della Costituzione - dopo aver stabilito al primo comma che una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte - prevede, al secondo comma, che "*con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte*". L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 ha poi successivamente stabilito che "*la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale*,

<sup>74</sup> Per completezza si rammenta che l'articolo 38, comma 9, del disegno di legge costituzionale in esame stabilisce che, in sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 36 in commento, 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.

*alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali.*" La legge ordinaria cui rinvia l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 è la legge n. 87 dello stesso anno che, all'articolo 3, disciplinava originariamente le modalità per l'elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento in seduta comune. Su tale materia è quindi intervenuta la legge costituzionale n. 2 del 1967 che, all'articolo 3, stabilisce che *"i giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea."*

*Alla luce del quadro normativo sopra sinteticamente richiamato potrebbe rilevarsi come il testo in esame non intervenga sul citato articolo 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967 - che in assenza di un intervento di adeguamento dovrebbe ritenersi abrogato in via implicita per incompatibilità con la nuova disciplina - né sembri stabilire in altra sede, con le forme richieste dalle richiamate norme costituzionali, le modalità con cui in futuro la Camera e il Senato provvederanno all'elezione dei giudici costituzionali. Tale mancata regolamentazione parrebbe inoltre riflettersi anche sulla applicabilità del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione che, ai fini dell'integrazione della composizione della Corte nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, prevede (con formulazione sul punto non modificata) che sedici membri (aggiuntivi) siano "tratti a sorte da un elenco di cittadini ... che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari".*



**Articolo 37**

*(Artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 -  
Disposizioni consequenziali e di coordinamento)*

Testo vigente

Testo AS 1429-A

Art. 48, terzo comma

Art. 48, terzo comma

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione **della Camera dei deputati**, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Art. 58

**Art. 58**

**I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.**

*Abrogato*

**Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.**

Art. 61

Art. 61

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

**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 siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

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

Art. 62, terzo comma

Art. 62, terzo comma

Testo vigente

Testo AS 1429-A

**Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.**

*Abrogato*

Art. 73, secondo comma

Art. 73, secondo comma

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Se **la Camera dei deputati**, a maggioranza assoluta dei **suoi** componenti, ne **dichiara** l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Art. 81

Art. 81

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

*Identico.*

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione **della Camera dei deputati** adottata a maggioranza assoluta dei **suoi** componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

*Identico.*

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

**La Camera dei deputati** ogni anno **approva** con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

*Identico.*

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad

Testo vigente	Testo AS 1429-A
assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.	assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti <b>della Camera dei deputati</b> , nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.
Art. 87	Art. 87
Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.	<i>Identico.</i>
Può inviare messaggi alle Camere.	<i>Identico</i>
Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.	Indice le <b>elezioni della nuova Camera dei deputati</b> e ne fissa la prima riunione.
Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.	<i>Identico.</i>
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.	<i>Identico.</i>
Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.	<i>Identico.</i>
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.	<i>Identico.</i>
Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.	Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione <b>della Camera dei deputati. Ratifica i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, previa l'autorizzazione di entrambe le Camere.</b>
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa	Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa

Testo vigente

costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

(...)

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCE, I  
COMUNI

Art. 120, secondo comma

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, **delle Province** e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121, secondo comma

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

Art. 122, secondo comma

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a

Testo AS 1429-A

costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato **dalla Camera dei deputati.**

TITOLO V

LE REGIONI, **LE CITTA'**  
**METROPOLITANE**, I COMUNI

Art. 120, secondo comma

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121, secondo comma

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge **alla Camera dei deputati.**

Art. 122, secondo comma

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a

Testo vigente	Testo AS 1429-A
<p>una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>	<p>una Giunta regionale e <b>alla Camera dei deputati</b>, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>
<p>Art. 132, secondo comma</p>	<p>Art. 132, secondo comma</p>
<p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni <b>della Provincia o delle Province interessate</b> e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che <b>Province e Comuni</b>, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>	<p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che <b>i Comuni</b>, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>
<p>Art. 133, primo comma</p>	<p>Art. 133, primo comma</p>
<p><b>Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.</b></p>	<p><i>Abrogato</i></p>
<p>L'articolo in commento, <b>modificato durante l'esame in sede referente</b>, reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento che novellano più articoli della Carta costituzionale.</p>	
<p>Il <u>comma 1</u> modifica <b>l'articolo 48, terzo comma</b>, della Costituzione, che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere. Come conseguenza della proposta, <i>la circoscrizione Estero concorre all'elezione solo della Camera dei deputati</i>. La Circoscrizione Estero continuerebbe ad eleggere i dodici deputati da essa eletti, non più i sei senatori da essa eletti.</p>	
<p>Il <u>comma 2</u> abroga <b>l'articolo 58</b> della Costituzione, relativo ai requisiti anagrafici di eleggibilità attiva e passiva.</p>	

*Conseguentemente, non sarebbe più necessario il requisito anagrafico di quaranta anni di età per l'eleggibilità a senatore, nè di venticinque anni per eleggere.*

**Con una modifica approvata durante l'esame in sede referente, il comma 3 è stato soppresso.**

Si ricorda che il comma 3 originario abrogava la previsione sulla nomina di senatori da parte del Presidente della Repubblica (**articolo 59, secondo comma**, della Costituzione vigente. Si veda ora, in proposito, l'art. 3 e l'art. 39, comma 5, del ddl in esame.

L'attuale comma 3 sostituisce l'**articolo 61** della Costituzione, che disciplina il termine delle elezioni e della prima riunione delle nuove Camere e la *prorogatio* delle uscenti.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in quanto solo la Camera dei deputati è prevista come direttamente elettiva e suscettibile di scioglimento.

Il comma 4 abroga l'**articolo 62, terzo comma**, della Costituzione, relativo alla convocazione di diritto di una Camera, quando l'altra si riunisca in via straordinaria.

Poichè la convocazione straordinaria continua ad essere possibile, *ex art. 62, comma secondo*, anche per il Senato, la ragione della soppressione non risulta evidente.

Il comma 5 modifica l'**articolo 73, secondo comma**, della Costituzione, relativo alla promulgazione delle leggi di cui le Camere dichiarano l'urgenza.

Come conseguenza della proposta, solo la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiara l'urgenza di una legge e indica un termine per la promulgazione della legge stessa.

**Con una modifica approvata durante l'esame in sede referente, l'originario comma 6 è stato soppresso.** Si veda ora, in proposito, l'art. 6, comma 1, lett. *b*), del ddl in esame.

Si ricorda che l'originario comma 6 interveniva sull'**articolo 64, quarto comma** della Costituzione, che disciplina la partecipazione dei membri del Governo alle sedute delle Camere e sancisce il principio del 'contraddittorio' tra Parlamento e Governo.

L'attuale comma 6 modifica i **commi secondo, quarto e sesto dell'articolo 81** della Costituzione, che disciplina l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, il ricorso all'indebitamento è consentito previa autorizzazione della sola Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali (secondo comma); è la Camera dei deputati ogni anno ad approvare con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (quarto comma).

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della sola Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Il comma 7 modifica i **commi terzo, ottavo e nono dell'articolo 87** della Costituzione, relativo alle prerogative del Presidente della Repubblica.

**Con una modifica approvata durante l'esame in sede referente**, è stata soppressa la lettera *b*) ed è stata modificata l'originaria lettera *c*) (ora lett. *b*) del comma in commento. La soppressione della lettera *b*) conferma l'autorizzazione presidenziale dei disegni di legge del Governo anche per la presentazione al Senato (v. art. 72, comma 1 novellato).

Il Presidente della Repubblica, inoltre, indice le elezioni della nuova Camera dei deputati e ne fissa la prima riunione; accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della Camera dei deputati; ratifica i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, previa l'autorizzazione di entrambe le Camere, una previsione, quest'ultima, da leggere in chiave con l'art. 80 come novellato.

Il comma 8 modifica la denominazione del **Titolo V della Parte seconda** della Costituzione, sopprimendo le parole "le Province" ed introducendo le parole "Città metropolitane"<sup>75</sup>.

I successivi commi 9 e 12 modificano rispettivamente gli **articoli 120, comma secondo, e 132, comma secondo**, espungendovi i riferimenti alle Province nel primo caso in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali, e nel secondo caso con riferimento all'ipotesi di trasferimento di enti territoriali da una Regione ad un'altra.

Il comma 10 modifica l'**articolo 121, secondo comma**, della Costituzione, relativo alle potestà attribuite al Consiglio regionale.

La modifica proposta incide sul secondo periodo del comma, prevedendo che la potestà d'iniziativa legislativa del Consiglio si eserciti con la presentazione di proposte di legge alla Camera dei deputati, e non più (come nel testo vigente) "alle Camere". *Il novellato articolo 72, primo comma, della Costituzione, come*

---

<sup>75</sup> Cfr la legge n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

*modificato in sede referente, prevede che i disegni di legge "paritari" possano essere presentati ad entrambe le Camere.*

Il comma 11 modifica l'**articolo 122, secondo comma**, della Costituzione, per quanto concerne l'incompatibilità di membro di consiglio regionale o di giunta regionale rispetto al mandato parlamentare.

La novella circoscrive alla sola Camera dei deputati tale incompatibilità, posta la composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge.

Il comma 13 abroga l'**articolo 133, primo comma**, della Costituzione, relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione.

Come più volte osservato, il riferimento alle "Province" viene espunto ovunque ricorra nel testo costituzionale vigente.

**Articolo 38**  
*(Disposizioni transitorie)*

Testo AS 1429

---

Testo AS 1429-A

---

**1. In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista. Fermo restando quanto stabilito dal comma 2, per la provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen-Südtirol, in sede di prima applicazione,**

Testo AS 1429

Testo AS 1429-A

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.

sono senatori il sindaco del Comune capoluogo di provincia e un consigliere provinciale eletto dal consiglio.

**2. I senatori della Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen-Südtirol sono eletti tenendo conto dei gruppi linguistici di maggiore consistenza in base all'ultimo censimento.**

**3. Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui ai commi precedenti.**

4. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, **sesto** comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del **Senato della Repubblica** 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. **Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al periodo precedente si svolgano anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.**

Testo AS 1429

Testo AS 1429-A

**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.**

*Soppresso*

**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.**

*Soppresso*

**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**

*Soppresso*

## Testo AS 1429

**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,

## Testo AS 1429-A

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

6. La legge di cui all'articolo 57, **sesto** 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 4.

*Soppresso*

*Soppresso*

7. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica quali membri del **Senato della Repubblica.**

8. 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,

## Testo AS 1429

adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato delle Autonomie, conseguenti alla medesima legge costituzionale.

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 fino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

## Testo AS 1429-A

adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal **Senato della Repubblica**, conseguenti alla medesima legge costituzionale.

9. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo **36** 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 della Repubblica**.

10. 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 **modificato** dall'articolo **30** della presente legge costituzionale.

11. 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 fino all'adeguamento dei rispettivi statuti **sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome**.

12. **Entro diciotto mesi dal termine di applicazione di cui all'articolo 40, comma 1, secondo periodo, la legge determina le modalità di attuazione dell'articolo 75 della Costituzione, come modificato dall'articolo 15 della presente legge costituzionale, prevedendo un termine effettivo non**

Testo AS 1429

Testo AS 1429-A

**inferiore a centottanta giorni per la raccolta delle sottoscrizioni sulla richiesta di referendum.**

**13. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui al comma 12, si applica l'articolo 75 della Costituzione nel testo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, con le modalità di attuazione già stabilite dalla legge.**

L'articolo reca un novero di disposizioni transitorie, su un molteplice ordine di previsioni.

Un primo novero di esse concerne la *prima applicazione ai fini della costituzione del nuovo Senato*. **Sono i commi 1, 2 e 3, introdotti in sede referente, in luogo dell'originaria disciplina transitoria dettata dal disegno di legge d'iniziativa governativa.**

Le norme transitorie di cui ai **commi 1, 2 e 3** riguardano le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli Regionali e dei consigli delle Province autonome, in relazione alla novella - operata dal presente disegno di legge - dell'**art. 57** della Costituzione, sulla composizione ed elezione del Senato. Queste norme transitorie operano in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge - che deve essere approvata da entrambe le Camere - a cui fa riferimento la suddetta novella dell'**art. 57** della Costituzione.

In base al presente **comma 1**, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri (della regione o provincia autonoma) e da sindaci (dei Comuni compresi nel relativo territorio). I seggi vengono ripartiti tra le liste secondo il metodo proporzionale cosiddetto del quoziente naturale (o non corretto) e, all'interno di ciascuna lista, essi sono attribuiti secondo l'ordine di presentazione dei candidati; a quest'ultimo riguardo, il **comma 1** prevede, tuttavia, che, per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, possa essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere.

*Potrebbe essere ritenuto opportuno:*

- *precisare che i conteggi avvengono – come parrebbe – in ciascun Consiglio ( e dunque su base regionale; la norma recita: “nei Consigli”);*
- *specificare se per “voti espressi” si intenda “voti validi espressi”;*
- *ipotizzare una disciplina o un indirizzo per la presentazione delle liste (relativamente, ad esempio, al responsabile delle decisioni relative alla lista, all'eventuale numero minimo e/o massimo di candidati – tenuta presente la*

*possibilità di subentro -, all'ordine di successione tra consiglieri regionali e sindaci, ad eventuali aspetti di pari opportunità, il cui principio è norma di rango costituzionale: art. 51, primo comma Cost.);*

*- di individuare l'organo che dirige il collegio elettorale, anche alla luce del potere di proclamazione conferito al Presidente della Giunta (comma quinto);*

*- di definire le modalità di esercizio dell'opzione prevista e le conseguenze in caso di mancato esercizio dell'opzione da parte della lista più votata;*

*- di esplicitare - con riferimento al criterio dell'ordine di presentazione dei candidati - che, per ogni regione (o provincia autonoma), può essere eletto senatore un solo sindaco, ai sensi della suddetta novella dell'**art. 57** della Costituzione.*

In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, è proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

Riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, il **comma 1** prevede che, in sede di prima applicazione, siano senatori il sindaco del Comune capoluogo di provincia (dunque il Sindaco di Bolzano: *non è specificato se si tratti di quello in carica al momento dell'elezione o di quello incarica al momento di entrata in vigore della legge*) ed un consigliere provinciale eletto dal Consiglio, fermo restando il principio di cui al successivo **comma 2**, secondo cui i senatori della provincia in oggetto sono eletti tenendo conto dei gruppi linguistici di maggiore consistenza in base all'ultimo censimento.

*I Senatori spettanti alla Provincia in questione sono due, ex art. 57 novellato, un consigliere e un sindaco. Non appare agevole ipotizzare il meccanismo elettorale teso a concretizzare la condizione posta (nel "tener conto").*

*Potrebbe essere comunque ritenuto opportuno esplicitare se anche il principio si intenda posto solo in via transitoria (come parrebbe suggerire la collocazione sistematica) o se si intenda valido anche con riferimento alla disciplina a regime (come potrebbe ritenersi per il contenuto dispositivo).*

Il **comma 3** specifica che, qualora, secondo l'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti ad una regione sia diverso dal numero risultante in base a quello precedente, si fa riferimento, in ogni caso, al censimento più recente (rispetto all'inizio della consiliatura regionale), anche in deroga alla composizione numerica del Senato, disciplinata dalla suddetta novella dell'**art. 57** della Costituzione.

*Da ciò pare conseguire che il numero complessivo dei senatori eletti possa mutare rispetto a quello fisso di 100, quantomeno per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che abbia variato il suo "peso demografico" ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale "peso" compensi.*

Si prevede inoltre (**comma 4**) fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della riforma in esame, che la prima costituzione del novellato Senato abbia 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.

*Altra disposizione, recata dall'articolo recante le disposizioni finali del disegno di legge (v. scheda all'articolo 40) prevede che le disposizioni della legge costituzionale su tale materia si applichino dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere.*

*Nel rinviare alla scheda relativa all'art. 40, si può qui fin d'ora osservare che l'elezione della Camera non comporta l'inizio della legislatura, che l'art. 40 citato prevede come condizione per l'applicazione della riforma, essendo tale inizio per lo più individuato nella prima riunione.*

Quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgono anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati entro tre giorni dal loro insediamento (**secondo aggiunta approvata in sede referente**).

Quanto alla legge (bicamerale) attuativa delle modalità di elezione indiretta del riformato Senato (prevista dall'articolo 2, comma 1, capoverso 6, del disegno di legge, modificativo dell'articolo 57 della Costituzione), è previsto per essa (**comma 6**) un termine di approvazione di sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati.

Il **comma 5** affida al Presidente dell'esecutivo regionale (o della Provincia autonoma), la proclamazione dei senatori eletti dal e nel Consiglio regionale, che funge in effetti da ufficio elettorale..

*Altra disposizione riguarda gli attuali senatori a vita.*

Prevede (**comma 7**) che essi rimangano in carica, a vita, nel nuovo Senato.

*Altra disposizione (**comma 8**) concerne gli attuali regolamenti parlamentari.*

Essi continuano ad applicarsi, "in quanto compatibili", fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

*Altra disposizione concerne l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare.*

"In sede di prima applicazione", si prevede che i giudici costituzionali di nomina parlamentare che man mano cessino dalla carica, siano sostituiti da nuovi giudici nominati alternativamente dalla Camera dei deputati (che inizia per prima) e dal Senato (**comma 9**).

Infine due disposizioni concernono l'*ordinamento regionale*, per un duplice riguardo.

In primo luogo (**comma 10**), le leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali ritagliate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117 (alle schede relative al quale si rinvia).

*Dunque non la mera entrata in vigore della riforma costituzionale bensì l'entrata in vigore delle leggi statali nelle materie divenute statali esclusive, determina il venir meno della legge regionale, 'cedevole'.*

*La norma non sembra considerare la situazione della legge statale, in materia passata alla competenza regionale.*

*La Corte costituzionale, all'indomani del passaggio dal riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni originariamente tracciato nel 1947 a quello novellato nel 2001, ha dato grande rilievo al valore del principio di continuità, escludendo ogni ipotesi di "incostituzionalità sopravvenuta" della regolamentazione statale colta, all'indomani della riforma del Titolo V, "fuori competenza".*

In secondo luogo (**comma 11**), la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione - *non si applica* alle Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome, *finché* non si abbia adeguamento (*su cui non vi è maggiore specificazione temporale*) dei loro Statuti (per il quale è necessario, com'è noto, legge costituzionale).

**E' esplicitato altresì - con aggiunta introdotta in sede referente - che l'adeguamento statutario avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciali e con le Province autonome.**

*E' tuttora vigente l'articolo 10 della [legge costituzionale n. 3 del 2001](#) - c.d. "di riforma del Titolo V" - secondo cui, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni di quella legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*

*La norma - che è stata oggetto di plurime e complesse sentenze della Corte costituzionale, attente a definire quando la 'clausola del miglior trattamento' sussista e quando no - potrebbe apparire di coordinamento piuttosto complesso con quella, in commento, che esclude l'applicabilità della presente proposta di riforma alle Autonomie speciali.*

*Qualora si ritenesse che ciascuna singola disposizione sulla competenza costituisca una reformatio in peius della competenza regionale ordinaria, un'ipotetica questione interpretativa perderebbe gran parte del rilievo, perché non si determinerebbe mai un'ipotesi di 'miglior trattamento'.*

*Tuttavia, ciò potrebbe ritenersi non del tutto verosimile, almeno per quelle competenze che passano dalla competenza concorrente a quella regionale residuale.*

*Il peso della questione potrebbe essersi ridotto a seguito della scelta – fatta propria **dalla sede referente** – di sostituire l'intero art. 117 e di non intervenire (come nel testo originario) su sue singole parti. In tal modo questa (ed altre norme interamente novellate) sembrano entrare tutte sotto il vigore della clausola di non applicazione. Tuttavia, il dubbio interpretativo potrebbe ritenersi non del tutto escluso.*

**I commi 12 e 13, come pure il comma 6 del successivo articolo 39 (alle cui schede si rinvia), tutte previsioni inserite durante l'esame in sede referente,** concernono il *referendum* abrogativo, istituto oggetto dell'**art. 75** della Costituzione, come novellato dal presente disegno di legge, all'art. 15 (*cf.*).

In base al **comma 12**, con legge ordinaria, entro diciotto mesi dal termine di applicazione di cui all'articolo 40, comma 1, secondo periodo (e dunque dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere) si definiscono le modalità di attuazione della nuova disciplina costituzionale in materia di *referendum* abrogativo, prevedendo un termine effettivo non inferiore a 180 giorni per la raccolta delle sottoscrizioni.

*Mentre il termine temporale di 90 giorni - posto dal **comma 6** del successivo art. 39 per la prima tranche di raccolta di firme che dà accesso al giudizio di ammissibilità - appare posto in termini rigidi, il legislatore ordinario che darà attuazione alla nuova disciplina del referendum potrebbe prevedere anche più di 180 giorni per il completamento della raccolta delle sottoscrizioni.*

Il **comma 13** specifica che, fino all'entrata in vigore della legge ordinaria summenzionata, continuano a trovare applicazione la disciplina costituzionale attualmente vigente in materia di *referendum* abrogativo e le relative norme legislative di rango ordinario (di cui ai Titoli II e V della [L. 25 maggio 1970, n. 352](#), e successive modificazioni).

**Articolo 39**  
*(Disposizioni finali)*

Testo AS 1429

---

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 dall'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.

Testo AS 1429-A

---

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, **presso la Corte dei conti**, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

2. *Identico.*

**3. Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e**

Testo AS 1429

Testo AS 1429-A

**strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi.**

**4. Fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale.**

**5. I senatori di cui all'articolo 59, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere in ogni caso il numero complessivo di cinque, tenuto conto dei senatori di diritto e a vita e della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.**

**6. La Corte costituzionale giudica dell'ammissibilità del *referendum* abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione, come modificato**

Testo AS 1429

Testo AS 1429-A

**dall'articolo 15 della presente legge costituzionale, quando la richiesta è stata sottoscritta, entro il termine di novanta giorni, da almeno quattrocentomila elettori.**

Il **comma 1** reca alcune disposizioni finali e transitorie, concernenti i profili amministrativi della soppressione del CNEL (stabilita dal precedente **articolo 27**). Si prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, 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 decreto, un commissario straordinario, a cui sia affidata la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del patrimonio dell'organo e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali - riallocazione da operarsi, **come specificato da un emendamento approvato in sede referente**, presso la Corte dei conti -, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario, gli organi del CNEL ed i suoi componenti decadono da ogni funzione, compresa quella di rappresentanza.

Il successivo **comma 2** introduce un divieto di riconoscimento di rimborsi o di analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali con oneri a carico della finanza pubblica (quindi, con divieto anche di rimborsi o di analoghi trasferimenti a carico delle medesime regioni). Si segnala che tale divieto, in base al successivo **articolo 40**, entra in vigore il giorno seguente a quello della pubblicazione (successiva alla promulgazione) della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*. *Potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire - considerato anche che il comma 2 in esame adopera il termine "corrisposti" - se il divieto operi anche per l'erogazione di rimborsi o di analoghi trasferimenti monetari il cui diritto sia stato maturato prima del suddetto termine di entrata in vigore.*

Riguardo all'attuale legislazione nazionale di rango ordinario, si ricorda che l'art. 2 del [D.L. 10 ottobre 2012, n. 174](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 dicembre 2012, n. 213](#), e successive modificazioni, subordina una parte dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a determinate condizioni, tra le quali l'adozione di alcune determinazioni restrittive in merito alla misura dei rimborsi o contributi in oggetto (nonché alla misura dei trasferimenti monetari relativi ai singoli consiglieri).

**Con un emendamento approvato durante l'esame in sede referente, è stato introdotto il comma 3,** che disciplina i profili organizzativi delle Amministrazioni parlamentari, istituendo il ruolo unico dei dipendenti parlamentari e prevedendo l'adozione di uno statuto unico del personale.

Più in dettaglio, la disposizione affida alle Camere - alla luce della profonda riforma del Parlamento operata - l'obiettivo di un'integrazione funzionale delle Amministrazioni parlamentari, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, attraverso:

- servizi comuni;
- impiego coordinato di risorse umane e strumentali;
- ogni altra forma di collaborazione;

Il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, che viene a tal fine istituito, è formato dal personale di ruolo delle due Camere, mentre nello statuto unico del personale dipendente, di cui si prevede l'adozione, sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite altresì le procedure per le successive modificazioni, da approvare conformemente ai principi di autonomia, imparzialità ed accesso esclusivo e diretto con apposito concorso.

*Non è infrequente, nelle Costituzioni europee, la presenza di norme che sanciscono l'autonomia parlamentare anche attraverso l'affermazione del ruolo e delle peculiarità organizzative delle Amministrazioni di supporto nel loro complesso e del relativo personale dipendente (così l'art. 72.1 della Costituzione spagnola, l'art. 30.3 della Costituzione austriaca e l'art. 155 della Costituzione svizzera).*

La norma affida altresì alle Camere la definizione - di comune accordo - della disciplina dei contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti.

Viene infine inserita una norma di continuità - che potrebbe riferirsi alle Camere come alle suddette formazioni - dei rapporti giuridici, attivi e passivi, anche nei confronti dei terzi.

**Il comma 4 - inserito durante l'esame in sede referente** - disciplina i profili competenziali relativa agli enti "di area vasta".

"L'ordinamento generale" di tali enti sembra confermato come competenza statale, mentre le "ulteriori disposizioni" - e, quindi, potrebbe ritenersi, tutto il resto - vengono affidate alla legge (*id est*: competenza) regionale.

Un riferimento a "l'ordinamento degli enti di area vasta" era contenuto nel testo base (art. 117, comma secondo, lett. p)) quale competenza esclusiva statale, ma è stato soppresso durante l'esame in sede referente. La [legge n. 56 del 2014](#) (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) qualifica le città metropolitane e le province come "enti territoriali di area vasta" (art. 1, commi 2 e 3).

*Potrebbe ritenersi atipica la collocazione della norma, che pare affrontare - come detto - un profilo competenziale relativo ad una tipologia di soggetto*

*territoriale, al di fuori dell'art. 117 della Costituzione, dove tali profili sono disciplinati in via generale.*

*Inoltre, essendo tale collocazione nel Capo VI del testo di legge potrebbe ritenersi non applicabile la clausola di salvaguardia delle Autonomie a statuto speciale ex art. 38, comma 11 che copre solo le disposizioni di cui al Capo IV.*

**Il comma 5 - introdotto durante l'esame in sede referente** - stabilisce il limite massimo per il numero dei senatori nominati (in base alla novella - operata dal presente disegno di legge - dell'**art. 59, secondo comma**, della Costituzione) dal Presidente della Repubblica. Tale limite è pari a cinque senatori.

La seconda parte della disposizione disciplina l'ambito di operatività di tale limite nei confronti di:

- i senatori di diritto ed a vita, in quanto ex Presidenti della Repubblica (quest'ultima fattispecie, di cui all'**art. 59, primo comma**, della Costituzione, non è modificata dal disegno di legge);
- i senatori a vita già nominati dal Presidente della Repubblica prima dell'entrata in vigore del presente disegno di legge (i quali permangono in carica ai sensi dell'**articolo 38, comma 7**, del medesimo).

Si ricorda che, nell'attuale ordinamento costituzionale, il Presidente della Repubblica può nominare (ai sensi dell'**art. 59, secondo comma**, della Costituzione) cinque senatori a vita, mentre i senatori di diritto ed a vita, in quanto ex Presidenti della Repubblica, non sono compresi in tale computo.

*Di entrambe le categorie la disposizione di cui al **comma 6** in esame impone di "tener conto", una locuzione che - pur non esplicitando se "tener conto" per includere nel conto o, diversamente, per escludere - potrebbe ritenersi equivalente a "conteggiare" e, quindi, computare ai fini del limite massimo di cinque. Limite che risulterebbe, pertanto, assoluto per tutti i senatori "non eletti", con la conseguenza che il potere presidenziale potrebbe dispiegarsi solo in tale ambito numerico e solo all'interno dell'eventuale disponibilità in tale ambito.*

*Tuttavia, vale osservare, il numero massimo di cinque potrebbe - anche "a regime" - ritenersi superabile se ex-Presidenti della Repubblica si aggiungessero, quali senatori di diritto e a vita, al numero (in ipotesi già completo) di cinque senatori "non eletti".*

**Il comma 6, come pure i commi 12 e 13 del precedente articolo 37 (alle cui schede si rinvia), previsioni inserite durante l'esame in sede referente**, concernono il referendum abrogativo - istituto oggetto dell'**art. 75** della Costituzione, come novellato dal presente disegno di legge -.

Il **comma 6** prevede che il giudizio di ammissibilità - da parte della Corte costituzionale - sul quesito abrogativo si svolga dopo che, per la richiesta di quest'ultimo, siano state raccolte, entro il termine di novanta giorni, almeno quattrocentomila sottoscrizioni di elettori - si ricorda che la novella suddetta

eleva da cinquecentomila a ottocentomila il numero di sottoscrizioni necessario ai fini dell'indizione del *referendum* -.

**Articolo 40**  
*(Entrata in vigore)*

Testo AS 1429

---

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale 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.

Testo AS 1429-A

---

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva **allo scioglimento di entrambe le Camere**, salvo quelle previste dagli articoli **27, 34, 38, comma 7, e 39, commi 1, 2, 3 e 4**, che sono di immediata applicazione.

L'articolo in commento, **modificato durante l'esame in sede referente**, reca le disposizioni relative non solo all'entrata in vigore (*come recita la rubrica*) *ma anche all'applicabilità*.

Il testo di legge costituzionale in esame entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

Le disposizioni in esame, tuttavia, non si applicano da quel momento, ma "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere", salvo le seguenti, di immediata applicazione:

- art. 27: soppressione del Cnel,
- art. 34: limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali,
- art. 38, comma 7, relativo alla permanenza in carica degli attuali senatori a vita;
- art. 39, disposizioni finali concernenti:
  - il regime transitorio del CNEL (comma 1);
  - il divieto di corresponsione di contributi ai gruppi nei Consigli regionali (comma 2);
  - la riorganizzazione delle amministrazioni parlamentari (comma 3);
  - i profili competenziali sulle aree vaste (comma 4).

*La "legislatura" - nel quadro costituzionale attuale - sembra riferibile tanto alla Camera quanto al Senato (peraltro il riferimento è esplicitamente ad entrambe le Camere). Se l'inizio della legislatura viene fatto coincidere con la data della prima riunione delle Camere, potrebbe ritenersi che la formulazione possa, almeno in astratto, consentire un'elezione dell'attuale Senato cui poi conseguirebbe - a brevissimo termine - la costituzione del nuovo Senato.*

*L'art. 38, comma 4 dispone (fino alla nuova legge elettorale regionale per il nuovo Senato) che la prima costituzione del nuovo Senato abbia luogo "entro dieci giorni dalla data delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della presente legge".*

*Tale norma è una "disposizione della presente legge", che - in quanto tale - si applica "a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore", con un contenuto dispositivo caratterizzato da specialità riconducibili alle modalità applicative.*



# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#">144</a>	Dossier	Sintesi delle disposizioni del Testo unificato adottato dalla Commissione Giustizia per i disegni di legge nn. 19, 657, 711, 846, 847, 851, 868, in data 14 maggio 2014
<a href="#">145</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1465 "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" Sintesi degli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite - <i>Ed. provvisoria</i>
<a href="#">146</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1479 "Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere Pubbliche" Sintesi degli emendamenti approvati nelle Commissioni riunite
<a href="#">147</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1504 "Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi"
<a href="#">148</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1518 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali"
<a href="#">149</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1519 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre"
<a href="#">150</a>	Testo a fronte	La Costituzione del Belgio dopo la sesta riforma dello Stato
<a href="#">151</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1533 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis"
<a href="#">152</a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1541 "Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea" - <i>Ed. provvisoria</i>
<a href="#">153</a>	Testo a fronte	Esito del parere al Governo relativo all'atto n. 72, recante "Schema di regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni"
<a href="#">154</a>	Dossier	Riforma costituzionale - Testo a fronte tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato - Edizione provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".