

ISTITUTO
DI DIRITTO,
POLITICA E
SVILUPPO



Scuola Superiore
Sant'Anna

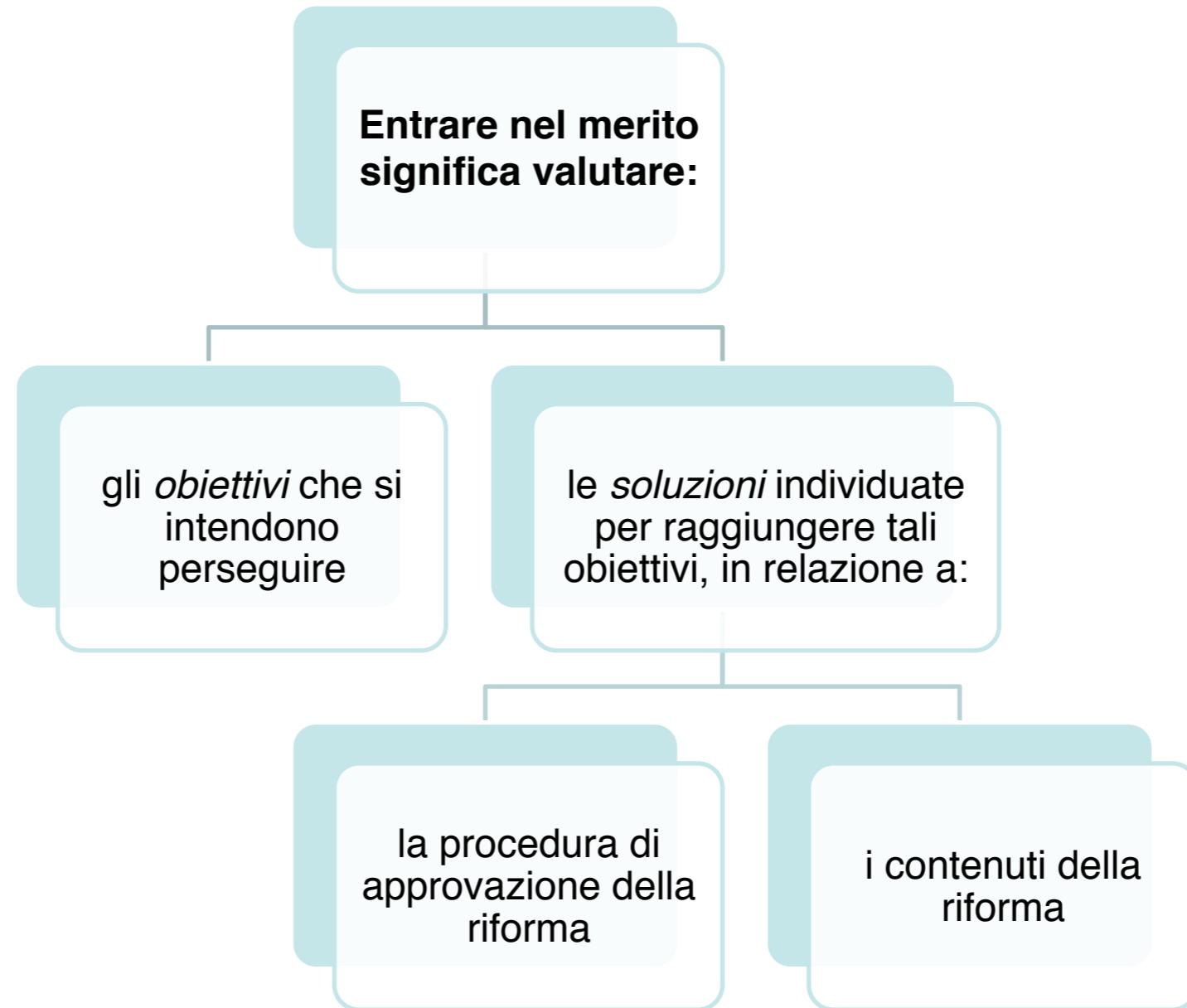
Entriamo nel merito: i contenuti della riforma costituzionale

Emanuele Rossi

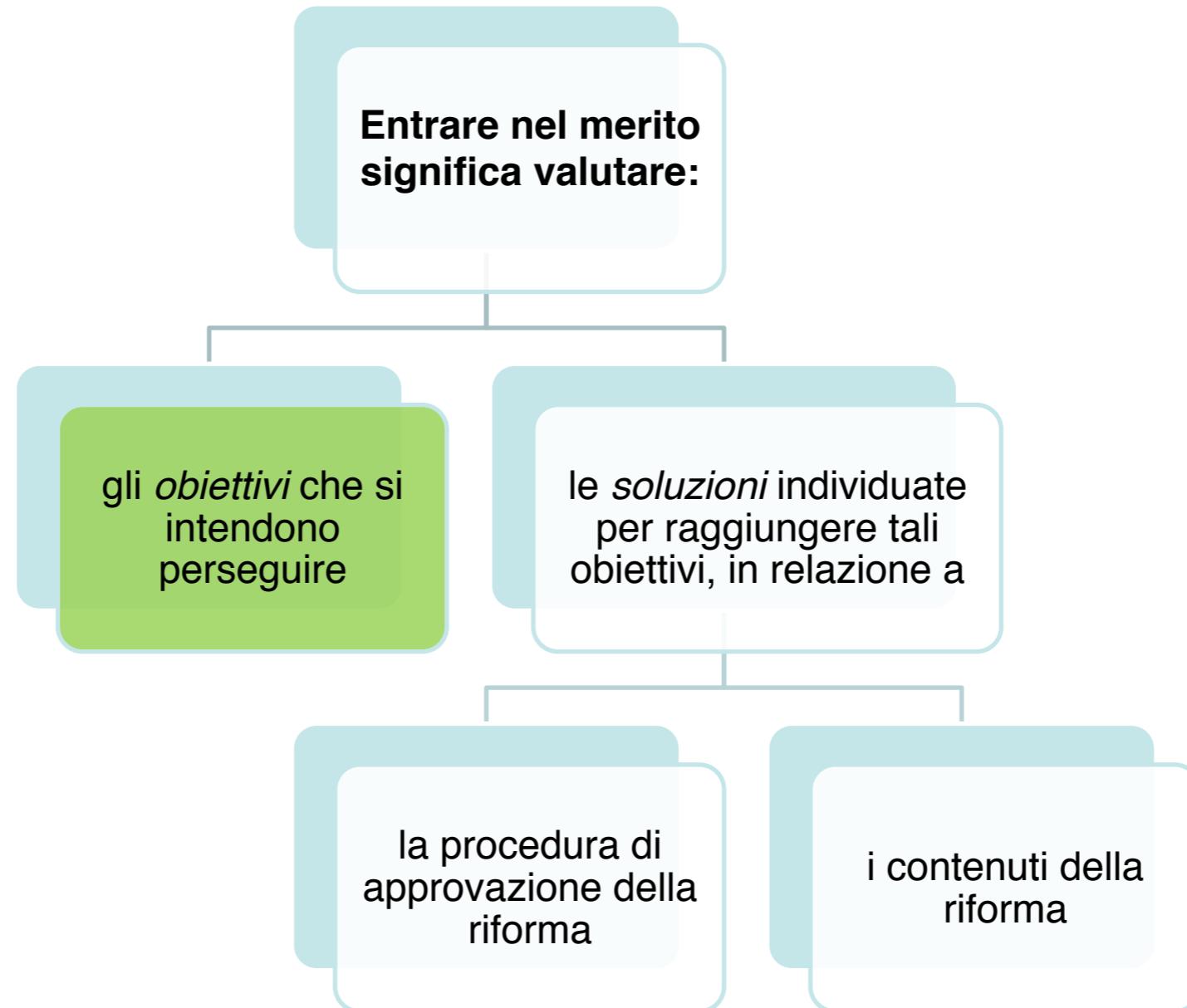
con *Paolo Addis, Francesca Biondi Dal Monte, Vincenzo Casamassima, Luca Gori, Andrea Marchetti, Cristina Napoli, Fabio Pacini, Paolo Rametta, Elena Vivaldi*

Luglio 2016

Schema della presentazione



Schema della presentazione



Gli obiettivi della riforma

Due obiettivi fondamentali:

superamento
bicameralismo
paritario, *al fine di*
favorire:

riforma del Titolo V, *al*
fine di:

- A1 - maggiore stabilità degli esecutivi
- A2 - maggiore celerità del procedimento legislativo
- A3 - realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali

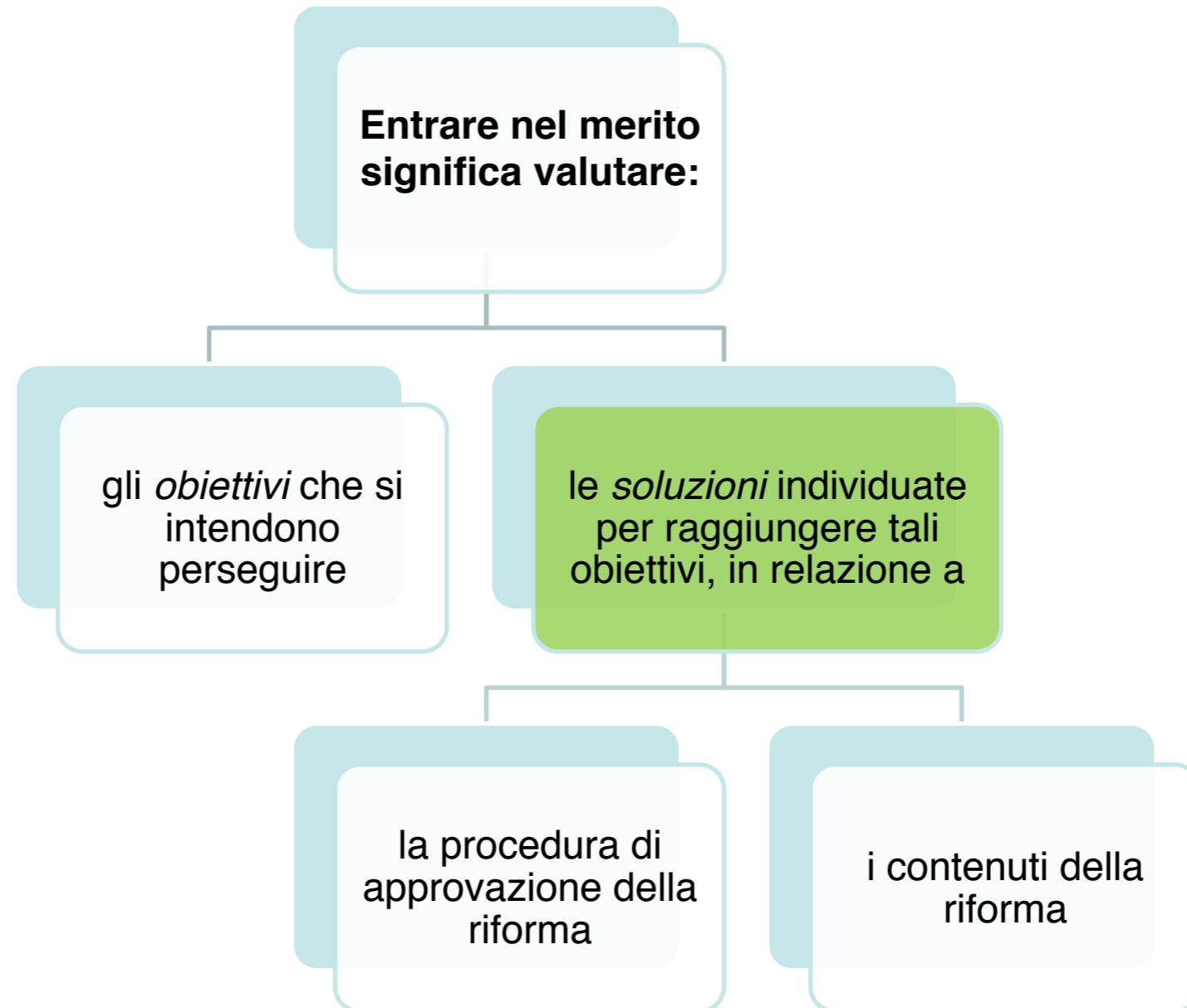
- B1 - ridurre conflittualità tra Stato e Regioni
- B2 - riaccentrare le competenze dalle Regioni allo Stato
- B3 - semplificare quadro enti locali



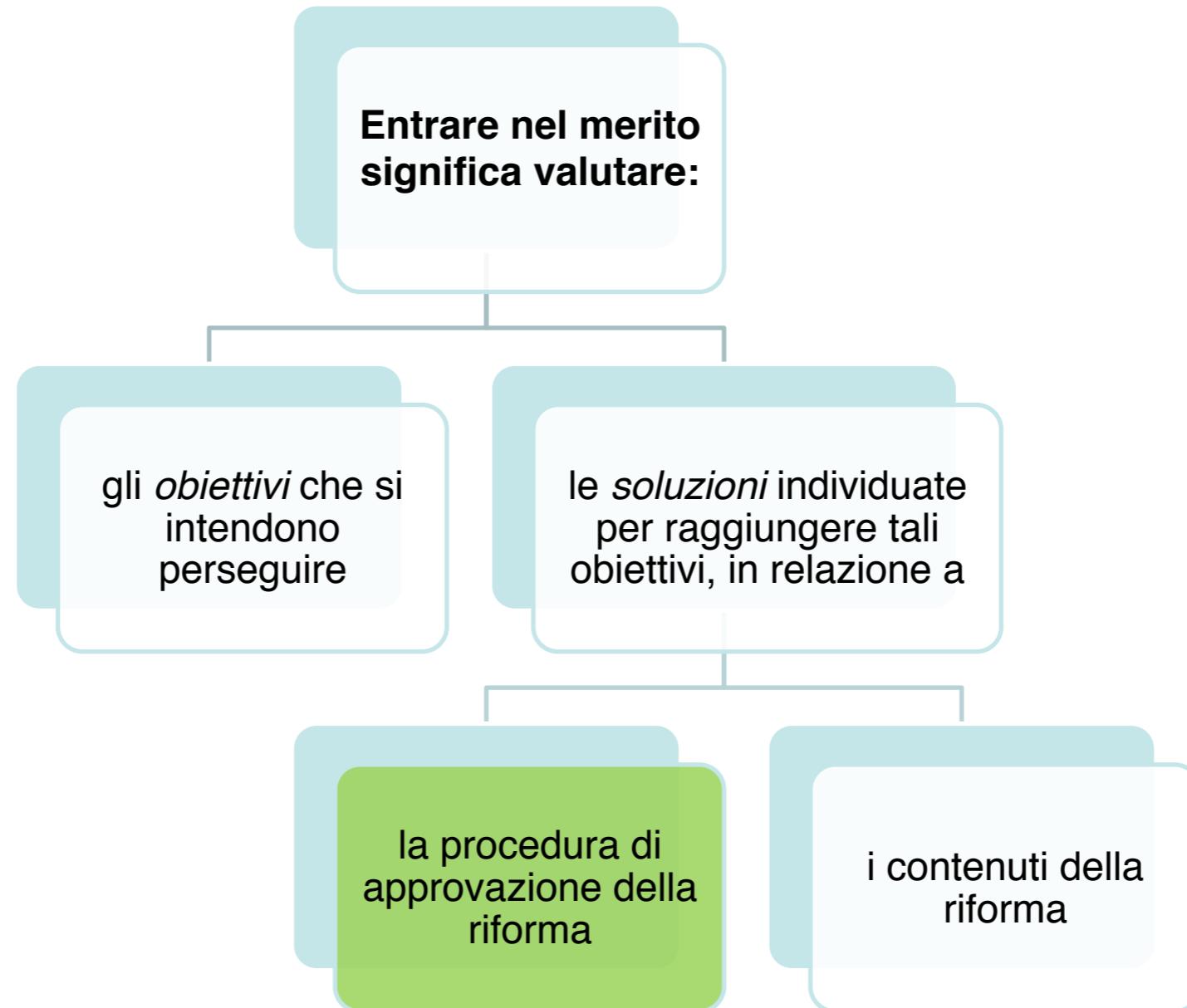
Gli obiettivi della riforma



Schema della presentazione



Schema della presentazione



Le soluzioni: a) *La procedura di approvazione*

Art.138 della Costituzione:

“Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.



Le soluzioni: a) *La procedura di approvazione*

Nella **Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016** è stato pubblicato il testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante:

«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione».



Le soluzioni: a) *La procedura di approvazione*

Il disegno di legge costituzionale è stato **presentato dal Governo al Senato l'8 aprile 2014** (A.S. 1429).

Il Senato ha approvato, in seconda deliberazione, il 20 gennaio 2016, il testo già approvato in prima deliberazione dalla Camera, con 180 voti favorevoli; 112 voti contrari; 1 astenuto.

In seconda deliberazione la Camera ha approvato il testo, nella seduta del 12 aprile 2016, con 361 voti favorevoli, 7 voti contrari, 2 astenuti.

Dopo un esame di 4 mesi, il d.d.l. è stato approvato dal Senato, con modificazioni, l'8 agosto 2014 e trasmesso alla Camera

Nella seduta dell'11 gennaio 2016 la Camera ha approvato senza modificazioni il testo già approvato dal Senato

Richiesta di referendum costituzionale (minoranze parlamentari, 500.000 elettori)

La Camera ha avviato l'esame del d.d.l. (A.C. 2613) a settembre 2014 e lo ha **approvato il 10 marzo 2015 con modificazioni**

Il testo è passato al Senato, che lo ha **approvato con modifiche il 13 ottobre 2015**

Svolgimento del referendum



Le soluzioni: a) *La procedura di approvazione*

Iter parlamentare tormentato: ostruzionismo (milioni di emendamenti presentati), emendamento canguro, sostituzione membri delle commissioni parlamentari competenti, minaccia voto di fiducia, cambi di voto dello stesso partito, proposte di scambi impropri, ecc.

La Corte costituzionale con la sentenza 1/2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi elettorali con le quali è stato eletto il Parlamento in carica: a) sull'attribuzione del premio di maggioranza; b) sulle modalità di espressione del voto come voto di lista, senza la possibilità di esprimere preferenze.



La procedura di approvazione. Pro e contro.

Gli aspetti su cui riflettere:

1. L'iniziativa governativa
2. Il procedimento dell'art. 138 Cost.
3. La legittimazione del Parlamento dopo la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale



1. L'iniziativa governativa: pro e contro

- Con riferimento alla Costituente, “*quando l'Assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana*”

(P. Calamandrei, *Come nasce la nuova costituzione*, in *Il Ponte*, III, 1947)

- Non vi è alcuna preclusione all'iniziativa governativa ed è una prassi ormai affermata
- Il Governo ha ricevuto la fiducia del Parlamento su un programma contenente la riforma costituzionale
- Il Parlamento ha ampiamente discusso il testo di revisione costituzionale e lo ha emendato in più parti
- Il testo finale è comunque sottoposto al voto del referendum



2. Il procedimento dell'art. 138 Cost.: pro e contro

- Il procedimento è pensato per modifiche puntuali alla Costituzione, mentre il d.d.l. in questione interessa ben 45 articoli
- Il referendum pone l'elettore di fronte ad una scelta bloccata: votare SI o NO all'intera riforma
- Preferibile adottare un procedimento derogatorio all'art. 138 Cost. come adottato in passato (1993, 1997 e 2013)?
- Non vi è alcuna limitazione contenuta nell'art. 138 Cost. al numero di articoli interessati dalla riforma, che comunque interviene su parti specifiche
- La riforma in discussione ha una sua coerenza interna e il disegno complessivo non può essere frazionato in più quesiti
- Il procedimento dell'art. 138 Cost. è una garanzia ed è un merito averlo seguito per rispetto della Costituzione

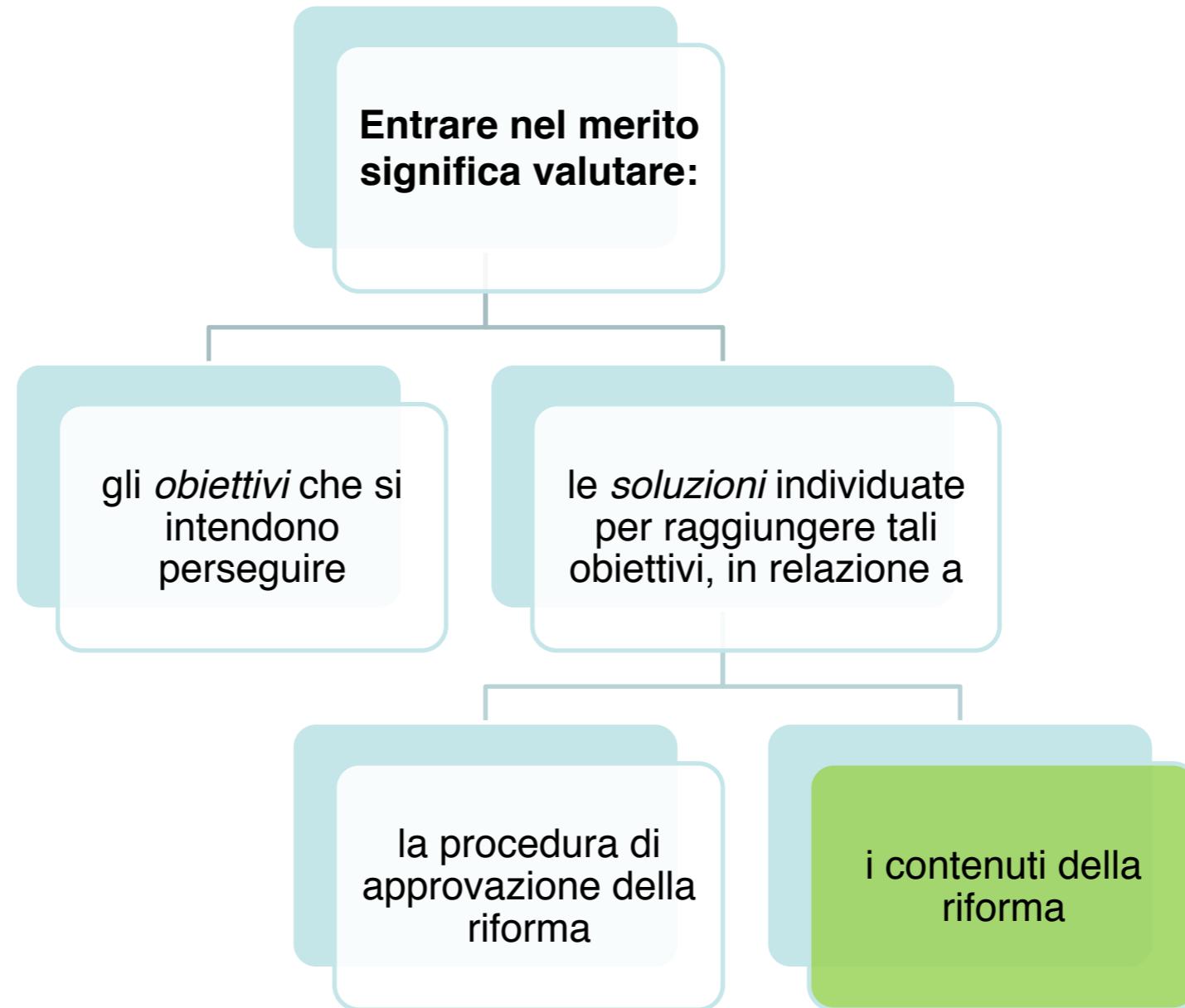


3. La legittimazione del Parlamento: pro e contro

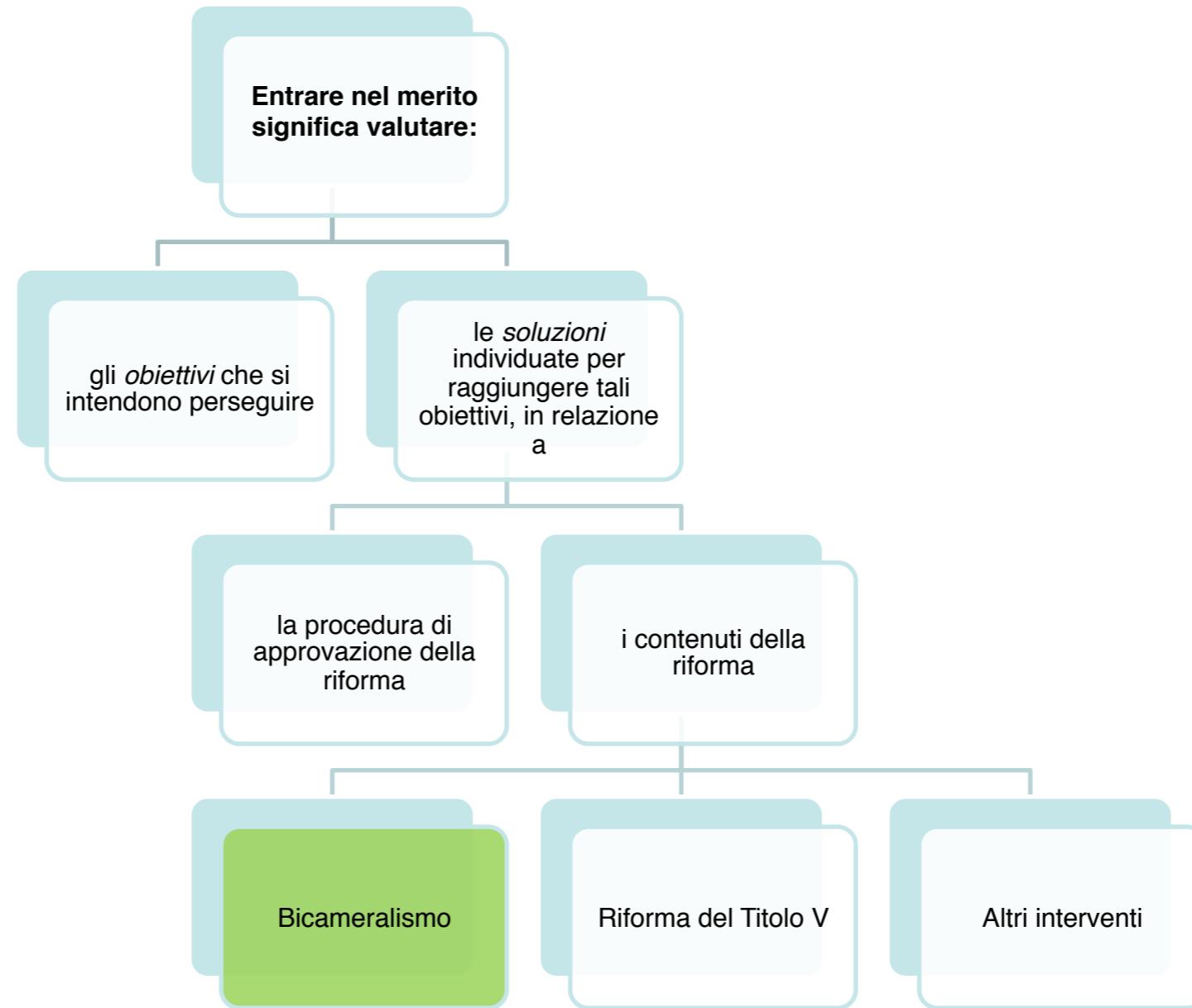
- La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge elettorale sulla cui base è stato eletto il Parlamento in carica (sentenza n. 1/2014) per violazione del principio della sovranità popolare e del diritto di voto
- Secondo alcuni, quindi, il Parlamento in carica si sarebbe dovuto limitare ad attività ordinarie e ad approvare una nuova legge elettorale, e non certo a procedere alla revisione costituzionale.
- La stessa Corte ha chiarito che *“nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”*
- Ogni valutazione relativa all'attività del Parlamento opera, quindi, sul piano dell'opportunità politica e non della sua legittimazione formale



Schema della presentazione



Schema della presentazione



I contenuti della riforma rispetto agli obiettivi

Ricordiamo gli obiettivi:

a) superamento
bicameralismo
paritario, *al fine di*
favorire:

- A1 - maggiore stabilità degli esecutivi
- A2 - maggiore celerità del procedimento legislativo
- A3 - realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali

b) riforma del Titolo V,
al fine di:

- B1 - ridurre conflittualità tra Stato e Regioni
- B2 - riaccentrare le competenze dalle Regioni allo Stato
- B3 - semplificare quadro enti locali



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

Il Parlamento continuerà ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Alla **Camera dei deputati** – di cui non è modificata la composizione – spetta la titolarità del rapporto fiduciario, della funzione di indirizzo politico, l'esercizio della funzione normativa, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Il **Senato della Repubblica** (che mantiene la denominazione vigente) diviene organo ad elezione indiretta, rappresenta le istituzioni territoriali, con diverse funzioni rispetto alle attuali.



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

Composizione del Senato della Repubblica

- a) rispetto ai 315 senatori attuali, il Senato sarà composto da:
 - 95 senatori eletti dai consigli regionali, in numero proporzionale alla popolazione della regione. Di questi:
 - 74 saranno Consiglieri regionali
 - 21 saranno Sindaci (uno per Regione)
 - fino a 5 senatori scelti dal Presidente della Repubblica per 7 anni tra coloro che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario
 - gli ex Presidenti della Repubblica



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

Funzioni del Senato della Repubblica *oggi*

(non esplicite espressamente)

- Indirizzo e controllo del Governo
- Funzione legislativa (paritaria) con la Camera dei Deputati
- Altre funzioni minori

Funzioni del Senato della Repubblica *nella riforma*

- Raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica
- Valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni
- Verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori
- Concorso all'esercizio della funzione legislativa
- Concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, Regioni, Comuni e Unione europea
- Partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche UE
- Pareri sulle nomine di competenza del Governo
- Verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

- **Il Presidente della Repubblica** rimane eletto dal Parlamento in seduta comune (senza più la partecipazione dei delegati regionali). Attualmente è richiesta la maggioranza dei 2/3 dell'assemblea per i primi 3 scrutini, mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. Il testo riformato prevede la maggioranza dei 2/3 per i primi 3 scrutini; dal quarto al sesto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei 3/5 dell'assemblea; dal settimo scrutinio la maggioranza dei 3/5 dei votanti
- **La supplenza** del Presidente della Repubblica spetterà al Presidente della Camera e non più al Presidente del Senato
- **Cinque giudici della Corte costituzionale** sono eletti dal Parlamento: anziché dal Parlamento in seduta comune, tre sono eletti dalla Camera e due dal Senato



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

Il procedimento legislativo *oggi*

Per tutte le leggi è previsto un procedimento bicamerale paritario (c.d. *navette*).

Il procedimento legislativo *dopo la riforma*

- Procedimento bicamerale (per alcune materie)
- Procedimento “monocamerale” ordinario
- Procedimento “monocamerale” con ruolo Senato rafforzato
- Procedimento “monocamerale” con intervento Senato obbligatorio
- Procedimento per la conversione dei decreti legge
- Procedimento su iniziativa del Senato
- Procedimento “a data certa”
- Altri...



a) il superamento del bicameralismo “paritario”

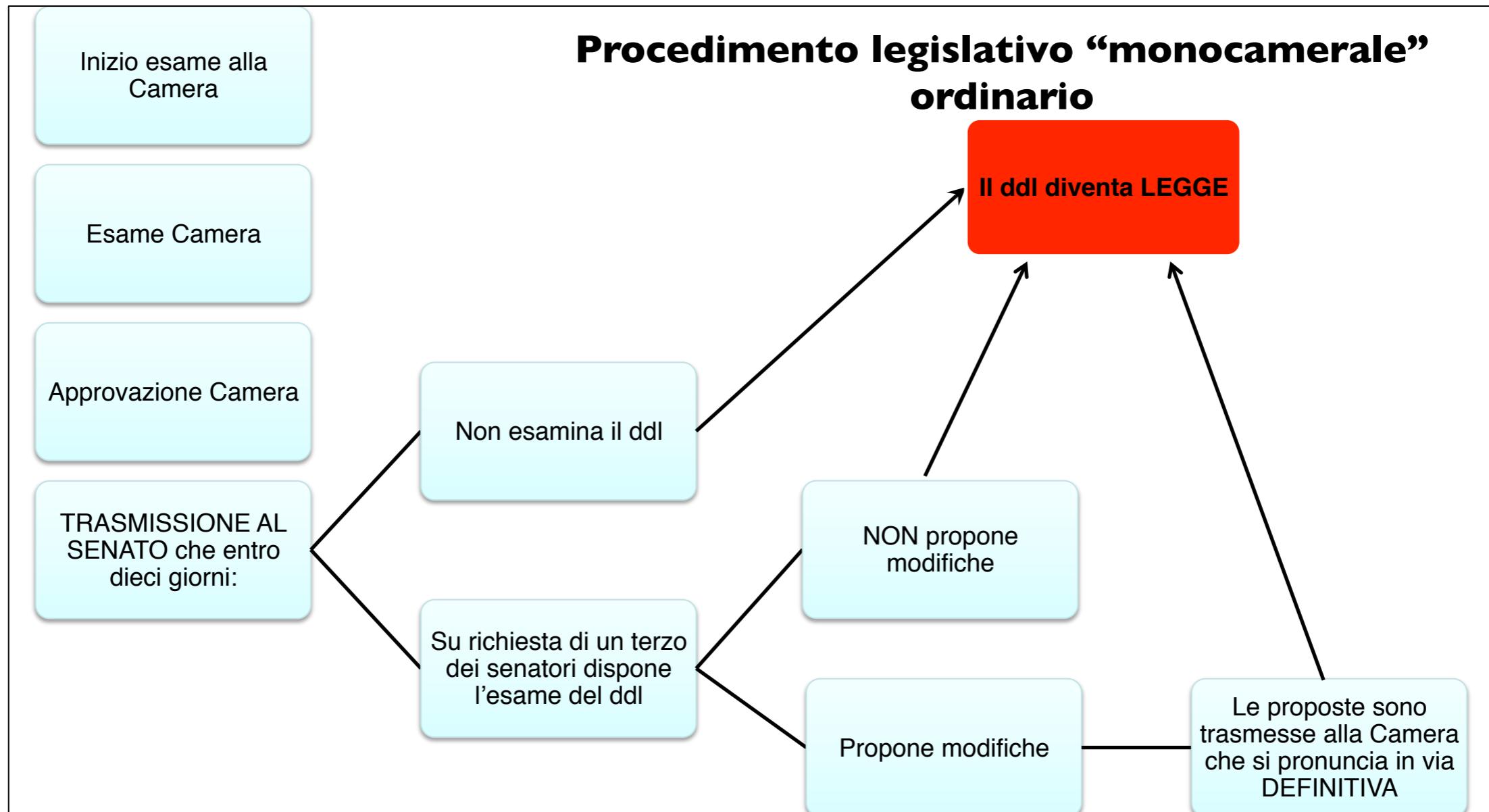
Il procedimento legislativo bicamerale

Per alcuni “tipi” di leggi, il procedimento resta “perfettamente” bicamerale come oggi, ad esempio:

- le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali
- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71
- le leggi che determinano l'ordinamento dei Comuni e delle Città metropolitane
- la legge che stabilisce i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea



a) il superamento del bicameralismo “paritario”



Il superamento del bicameralismo “paritario”. Pro e contro.

Il superamento del bicameralismo “paritario” mira a realizzare tre obiettivi (o sub-obiettivi):

- a1) maggiore stabilità degli esecutivi
- a2) maggiore celerità del procedimento legislativo
- a3) realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali



Maggiore stabilità degli esecutivi: pro e contro

- Semplificazione dei rapporti tra Parlamento e Governo attraverso il rapporto fiduciario limitato a una sola Camera, con conseguente potenziale semplificazione del quadro politico
- Rischio di eccessivo rafforzamento del Governo e della maggioranza, anche in ragione delle legge elettorale vigente
- Assenza di strumenti di razionalizzazione della forma di governo



Maggiore celerità del procedimento legislativo: pro e contro

- Possibile riduzione dei tempi di approvazione delle leggi
- La lentezza del procedimento legislativo non è imputabile necessariamente alla disciplina costituzionale vigente
- Proliferazione dei procedimenti legislativi
- Resta un rilevante numero di materie bicamerali
- Rischio di contenzioso tra le Camere e assenza di organi di conciliazione

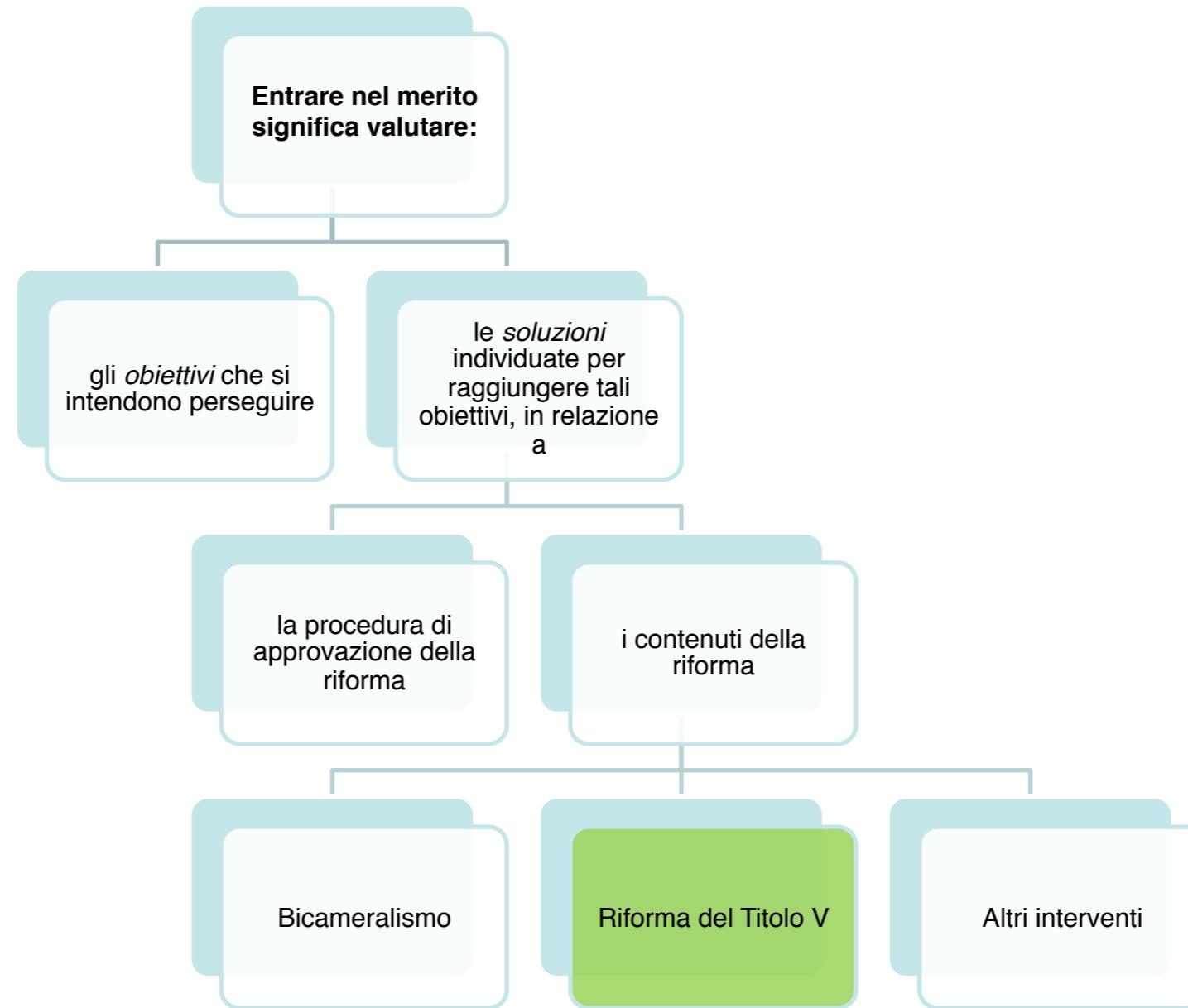


La Camera delle autonomie territoriali: pro e contro

- Valorizzazione delle autonomie locali nell'ambito dell'organo parlamentare
- Differenziazione del sistema bicamerale sotto il profilo della composizione, e conseguente legittimazione, e sotto il profilo delle funzioni
- Quale coerenza con la riduzione dell'autonomia regionale di cui al Titolo V?
- Rischio di rappresentanza dei Senatori di tipo politico e non territoriale (con conseguente contraddittorietà della composizione rispetto alla funzione di raccordo Stato-Regioni)
- Criticità relative alla composizione: disomogeneità rappresentanza (consiglieri regionali/sindaci); rappresentanza piccole Regioni; durata del mandato parlamentare dei sindaci; incertezza sul meccanismo di elezione dei senatori; doppio incarico
- Possibile interferenza con funzioni svolte dal sistema delle Conferenze



Schema della presentazione



I contenuti della riforma rispetto agli obiettivi

Ricordiamo gli obiettivi:

a) superamento
bicameralismo
paritario, *al fine di*
favorire:

- A1 - maggiore stabilità degli esecutivi
- A2 - maggiore celerità del procedimento legislativo
- A3 - realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali

b) riforma del Titolo V,
al fine di:

- B1 - ridurre conflittualità tra Stato e Regioni
- B2 - riaccentrare le competenze dalle Regioni allo Stato
- B3 - semplificare quadro enti locali

b) La riforma del Titolo V

- L'obiettivo b1 (***ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni***) si persegue con l'eliminazione della competenza concorrente delle Regioni
- L'obiettivo b2 (***riaccentramento delle competenze dalle Regioni allo Stato***) si persegue attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato molte delle materie ora previste nell'elenco di quelle di competenza concorrente (ad esempio *commercio con l'estero, ordinamento scolastico, coordinamento della finanza pubblica, tutela e sicurezza del lavoro, ordinamento delle professioni, ecc.*)



b) La riforma del Titolo V

Criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni oggi

- Competenza statale esclusiva (elenco di circa 30 materie)
- Competenza concorrente (co-legislazione Stato-Regioni)
- Competenza residuale regionale (tutto ciò che non è nei primi due elenchi)

Criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni *nella riforma*

- Competenza statale esclusiva (elenco di circa 50 materie)
- Abolita la competenza concorrente
- Competenza regionale nelle materie indicate oltre ad una competenza residuale
- Previsione della *clausola di supremazia*



b) La riforma del Titolo V

L'obiettivo b3 (***semplificazione del quadro degli enti locali***) si persegue mediante l'eliminazione dal testo costituzionale delle Province (ad eccezione delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Rimane invece in Costituzione il riferimento alle Città metropolitane.

Le Province potrebbero rimanere come enti istituiti e regolati dalla legge ordinaria.



La riforma del Titolo V. Pro e contro.

Il superamento del bicameralismo “paritario” mira a realizzare tre obiettivi (o sub-obiettivi):

- b1) ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni
- b2) riaccentrare le competenze dalle Regioni
- b3) semplificare il quadro degli enti locali



b1) ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni: pro e contro

- Eliminazione della competenza concorrente, al fine di evitare l'intervento legislativo congiunto di Stato e Regioni sulla medesima materia
- Le ragioni della conflittualità non stanno nelle materie di competenza concorrente bensì, soprattutto, nella presenza di materie “trasversali” (ad esempio in materia di livelli essenziali delle prestazioni, immigrazione, ecc.)
- Utilizzo, nel testo costituzionale, di varie formule che introducono *forme di colegislazione*:
 - “Disposizioni generali e comuni” (ad esempio in materia di istruzione e formazione professionale)
 - “Disposizioni di principio” (ad esempio sulle forme associative dei Comuni)
 - “Norme su” (ad esempio procedimento amministrativo)



b2) riaccentramento delle competenze: pro e contro

- Sono spostate nella competenza statale materie che fanno riferimento ad interessi ultraregionali, i quali possono trovare una migliore composizione a livello statale (tutela e promozione della concorrenza; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto; produzione, trasporto e distribuzioni nazionali dell'energia)
- Il riaccentramento delle competenze allo Stato è bilanciato dalla nuova composizione del Senato
- L'aumento del numero delle materie di competenza statale riduce l'autonomia delle Regioni
- Rischio di scarsa incidenza del Senato nei processi decisionali
- Non precisazione dei limiti di applicazione della clausola di supremazia (per “unità giuridica o economica ovvero tutela dell'interesse nazionale”)
- Mantenimento e rafforzamento dello *status quo* per le Regioni a statuto speciale

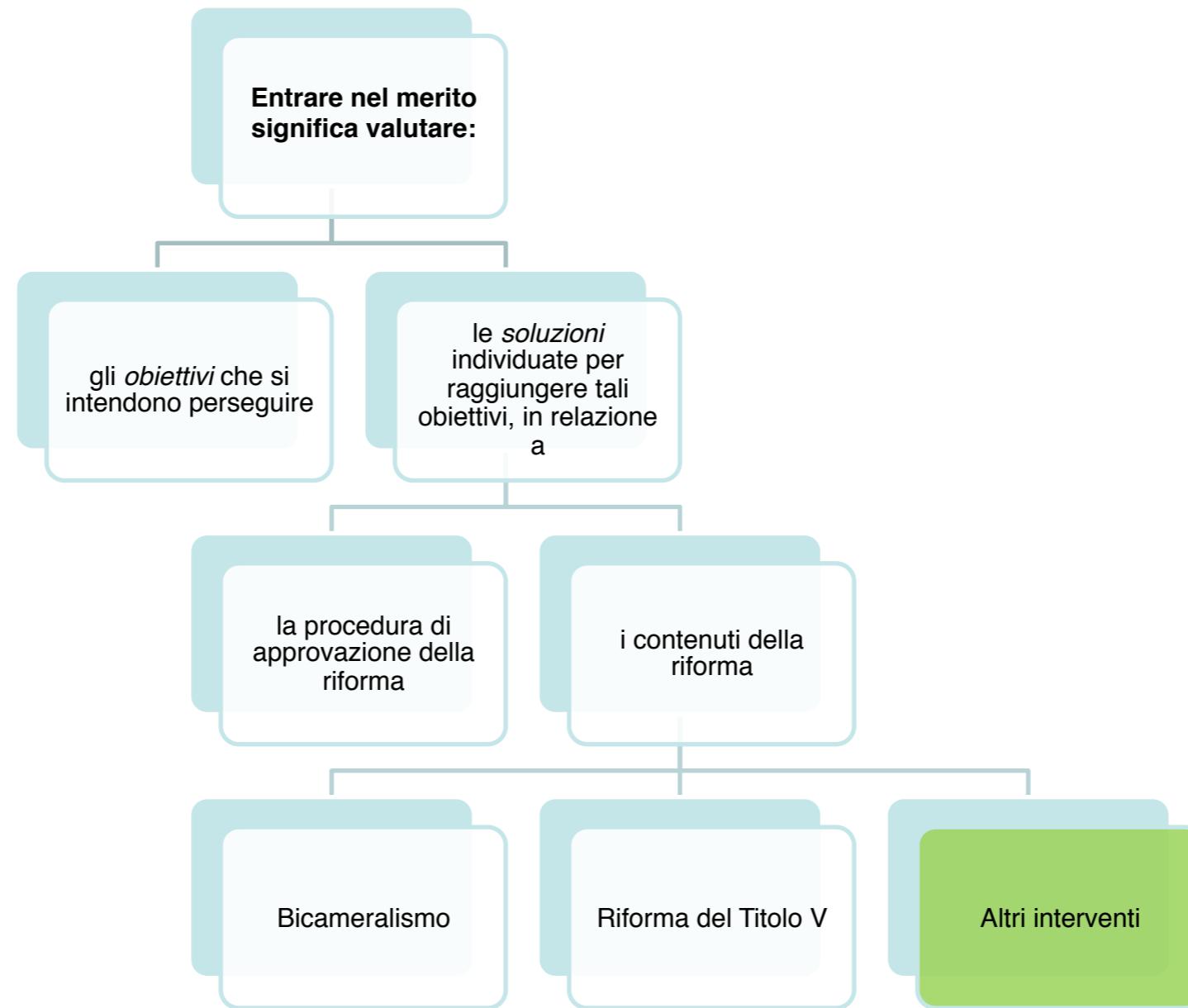


b3) semplificare il quadro degli enti locali: pro e contro

- “Abolizione” delle Province
- Necessità, a seguito del mantenimento delle Città metropolitane, di enti intermedi per i Comuni fuori dall’area metropolitana
- Possibile contraddizione con la previsione di “enti di area vasta”
- Mancata revisione dell’articolazione territoriale delle Regioni e dei Comuni



Schema della presentazione



Nuovi limiti ai decreti legge

- Costituzionalizzazione dei limiti al potere di decretazione d'urgenza già contenuti nella legge n. 400 del 1988
- Indicazione di **materie** in cui è vietato il ricorso al decreto legge (ad esempio, materia elettorale e costituzionale, delega legislativa, conversione di decreti-legge, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e approvazione di bilanci e consuntivi)
- Divieto di **reiterare decreti-legge** non convertiti e di introdurre con decreto legge norme legislative dichiarate incostituzionali
- Obbligo per i decreti-legge di contenere solo norme di immediata applicazione e di **contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo**; divieto di introdurre in sede di conversione disposizioni estranee all'oggetto ed alla finalità del decreto-legge.



Il referendum abrogativo

Si introduce un diverso *quorum* per la validità del referendum:

- se la richiesta è stata avanzata da **800.000 elettori**, il referendum è valido se vi partecipa la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche
- se la richiesta è di **500.000 elettori** (o di 5 Consigli regionali) resta l'attuale quorum di validità, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto



I referendum “propositivi” e “di indirizzo”

- Si demanda ad una legge costituzionale la definizione di “condizioni ed effetti” di **referendum popolari “propositivi” e “di indirizzo”**, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.
- **Necessità di definire significato e portata sia dei referendum “propositivi” che di quelli “di indirizzo”** (con un referendum propositivo sarà possibile approvare una legge? E se sì, quale forza essa avrebbe rispetto alle altre leggi?)



L'iniziativa legislativa popolare

- Per esercitare un'iniziativa legislativa popolare, le firme necessarie passano **da 50.000 a 150.000**
- Si prevede però che “la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di iniziativa popolare **sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari**”



Lo «statuto delle opposizioni»

- Si prevede che i “**regolamenti delle Camere**” (quindi, di entrambe) garantiscano “**i diritti delle minoranze parlamentari**”
- In particolare, però, **si specifica che il “regolamento della Camera dei deputati” debba disciplinare “lo statuto delle opposizioni”** (al plurale), senza tuttavia entrare nel merito di tale disciplina che viene del tutto rimessa, appunto, alla funzione regolamentare



Soppressione del CNEL

- Si prevede l'eliminazione dal testo costituzionale del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), organo consultivo per le Camere ed il Governo, composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive
- Si dispone l'**immediata soppressione** dell'organo e il **suo commissariamento**, con riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti.



Altri interventi: pro e contro

- Sono stati costituzionalizzati i limiti alla decretazioni d'urgenza
- In relazione al referendum abrogativo e al fine del raggiungimento del quorum, si richiede la partecipazione della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche
- Al fine di favorire le forme di partecipazione diretta del popolo, sono stati introdotte due nuove tipologie di referendum: propositivo e di indirizzo
- Al fine del raggiungimento del quorum nel referendum, la partecipazione della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche poteva essere richiesta a prescindere dal numero di firme raccolte
- In relazione ai referendum propositivi e di indirizzo, non è chiara la loro portata e si rimanda ad una legge costituzionale la loro disciplina



Altri interventi: pro e contro

- In relazione all'iniziativa legislativa popolare, si prevede la garanzia di una discussione e una deliberazione conclusiva, rinviandone la disciplina ai regolamenti parlamentari
- Viene prevista la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e, alla Camera, anche lo statuto delle opposizioni
- Viene soppresso il CNEL
- In relazione all'iniziativa legislativa popolare, viene aumentato il numero di firme richiesto per la presentazione (da 50.000 a 150.000)
- La garanzia delle minoranze parlamentari è interamente demandata ai regolamenti che saranno adottati dalle Camere
- Abolito il CNEL, quali luoghi di confronto e dialogo tra istituzioni rappresentative e società economica e civile?



Alcune considerazioni finali

- Attuazione, correzione, assestamento: la riforma, se definitivamente approvata, **richiederà intensa ed attenta attività, verosimilmente da svolgere ad opera del prossimo Parlamento e del prossimo Governo**: e se questi fossero a maggioranza di coloro che hanno contrastato con forza la riforma?
- Quali conseguenze, nel caso di vittoria del Sì o del No, sulla Costituzione e sulla lunga **stagione delle riforme**? Termineranno i dibattiti o si ripartirà da capo intervenendo anche su ulteriori parti della Costituzione (forma di governo, magistratura, Parte I)?
- Quali conseguenze tutto questo potrà produrre sulla Costituzione come «casa comune», «tavola di principi», in cui tutti si devono riconoscere, al di là delle diverse appartenenze politiche?



Per saperne di più...



Emanuele Rossi
Una Costituzione migliore?
Contenuti e limiti della riforma costituzionale

Edizione Pisa University Press, 2016

Entriamo nel merito: i contenuti della riforma costituzionale

