

Antonio D'Andrea

L'AZZARDO COSTITUZIONALE

Cosa voteremo nel referendum di ottobre

**41 articoli che ridisegnano
i poteri della Repubblica**



Supplemento al numero 5-6/2016 della Rivista «Articolo 33»

EDIZIONI CONOSCENZA

Antonio D'Andrea

L'AZZARDO COSTITUZIONALE

**Cosa andremo a votare
nel referendum di ottobre**

**41 articoli che ridisegnano
i poteri della Repubblica**

Supplemento al n. 5-6/2016 della rivista "Articolo 33"
Anno VIII - Sped, in abb. post. Dl. n. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1,
comma 1, DCB (roma)

Direttore responsabile Ermanno Detti

Copia gratuita per gli abbonati alla rivista

ISBN - 978-88-95920-97-9

2016 © Edizioni Conoscenza
by Valore Scuola coop. a r.l.
via Leopoldo Serra, 31-37, Roma

www.edizioniconoscenza.it
redazione@edizioniconoscenza.it - commerciale@edizioniconoscenza.it

Finito di stampare a maggio 2016 in Roma presso la Tipografia CSR

I mutamenti costituzionali e il contesto politico

Le principali modificazioni dell'assetto costituzionale derivanti dall'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta della riforma promossa dal Governo Renzi riguardano, partendo dal superamento del bicameralismo perfetto, sia l'assetto strutturale dello Stato centrale sia la ridefinizione dell'autonomia degli enti territoriali – già oggetto di ampia revisione operata con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 – e in particolare quella delle Regioni alle quali, sin dall'entrata in vigore della Carta repubblicana, si riservano ambiti legislativi sottratti al legislatore nazionale (oltre ad assegnare compiti di auto-organizzazione).

L'iter parlamentare avviatosi al Senato con la prima delibera – poi modificata dalla Camera – l'8 agosto 2014, si è così concluso con la seconda decisiva deliberazione della Camera il 12 aprile 2016. È noto che l'ampia riforma costituzionale, varata a maggioranza e che “tocca” 47 articoli della Costituzione vigente (13 riscritti, 32 modificati e 2 soppressi, tutti collocati, ad eccezione dell'art. 48, nella Seconda Parte – Ordinamento della Repubblica), sarà oggetto di un referendum confermativo già richiesto, secondo quanto prescritto dall'art. 138, secondo comma, Cost., da un numero sufficiente di parlamentari (basta allo scopo un quinto dei membri di ciascuna Camera), sia quelli contrari sia quelli favorevoli alla riforma, pronti a rivendicare fuori dalle aule parlamentari la primogenitura di una sfida che ha già conosciuto una frontale contrapposizione.

L'appello al corpo elettorale avverrà presumibilmente entro il

meze di ottobre 2016, secondo gli auspici sin da subito formulati dallo stesso Presidente del Consiglio: l'individuazione della data, oggetto di un decreto del Capo dello Stato, ricade peraltro effettivamente nelle competenze del Consiglio dei Ministri. Quello in questione non sarà il primo referendum popolare dal cui esito far discendere la conferma o meno di una profonda revisione costituzionale deliberata dalle Camere senza la maggioranza dei due terzi dei loro componenti, il che avrebbe reso non effettuabile il referendum, a meno di non stravolgere con una modifica *ad hoc* la vigente procedura. In effetti è già accaduto il 7 ottobre 2001 e poi il 25 e 26 giugno 2006 che il corpo elettorale abbia avuto occasione di pronunciarsi con tale strumento di democrazia diretta, peraltro con esito differente: favorevole alla riforma nel primo caso (si trattava della revisione del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, approvata sul finire della XIII Legislatura per una manciata di voti, in solitudine, dalla maggioranza di centro-sinistra che sosteneva il Governo a quel tempo guidato da Giuliano Amato); contrario alla revisione nel secondo caso (allora si trattò di votare la riforma dell'intera Seconda Parte della Costituzione, votata, egualmente in solitudine, dalla maggioranza di centro-destra che nella XIV legislatura sostenne due Governi guidati da Silvio Berlusconi).

L'elemento di novità che può essere sottolineato in vista del prossimo referendum costituzionale è la circostanza che il Presidente del Consiglio in carica (e che presumibilmente tale resterà sino ad allora mentre nelle altre due precedenti occasioni evocate il Governo in carica al momento del referendum era persino cambiato, anche nella maggioranza di riferimento, rispetto a quello che pure aveva sostenuto la riforma) dichiarò apertamente che ove si dovesse registrare la bocciatura della "sua" riforma, tale evento determinerebbe la conclusione della sua carriera politica, che il diretto interessato evidentemente considera proiettata nel nuovo contesto costituzionale. C'è da credere che il Presidente Renzi valuti la possibilità di operare con maggiore efficacia nel rinnovato quadro costituzionale, sebbene la

sua “forza politica” abbia avuto egualmente modo di emergere, consolidarsi ed esprimersi facilmente già nell’ordinamento vigente. Ricordo che nella presente XVII Legislatura Renzi guida dal 22 febbraio 2014 il Governo sostenuto, oltre che da estemporanei gruppi parlamentari formatisi dopo il voto del febbraio 2013, dal partito maggioritario presso i due rami del Parlamento, il Pd, del quale è segretario politico a seguito dello svolgimento delle *primarie*, avvenuto l’8 dicembre 2013. Il partito di maggioranza relativa può peraltro giovare, per quel che concerne la sua attuale consistenza parlamentare dell’attribuzione, in particolare alla Camera, del premio di maggioranza nazionale previsto dalla legge n. 270 del 2005 – il c.d. *porcellum* – che è stato in seguito annullato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, sebbene senza conseguenze sul piano pratico almeno con riguardo alla corrente legislatura.

Ovviamente, come da più parti rilavato, la voluta accentuazione da parte del Presidente Renzi dell’elemento personalistico a proposito degli esiti della consultazione referendaria finisce necessariamente per sovraccaricare di considerazioni ulteriori, riferibili agli specifici interessi del *leader* e del gruppo dirigente a lui più vicino nel partito di cui è segretario, le valutazioni strettamente legate ai contenuti della riforma. Tuttavia, a riguardo, occorre non fingersi troppo ingenui e ricordare che, tradizionalmente e per mera contingenza strategica, lo scontro politico, quando coinvolge figure carismatiche (e Renzi pare esserlo), si estende per inerzia anche sul terreno costituzionale – così persino accentuandosi –, ancorché sino a un minuto prima sembrassero sussistere significative convergenze riguardo alle “regole del gioco” da scrivere insieme tra gli stessi *leader* di forze politiche contrapposte. A parte la stipula del misterioso “patto del Nazareno” tra Renzi e Berlusconi, poi dissoltosi – almeno in apparenza –, alludo alla stessa interruzione nella XIII Legislatura del rapporto bipartisan stabilitosi tra D’Alema, segretario del maggior partito di centro-sinistra che sosteneva il Governo guidato da

Romano Prodi, e lo stesso Berlusconi, capo, come si diceva allora, dell'opposizione di centro-destra, rapporto dal quale era in definitiva scaturito il progetto di revisione costituzionale, sempre riferito alla Seconda Parte della Costituzione vigente, elaborato nel suo seno dalla Commissione bicamerale presieduta proprio da D'Alema su forte sollecitazione dello stesso Berlusconi.

In ogni caso è bene ricordare che i propositi riformatori affermatasi nella corrente legislatura sono stati coltivati e perseguiti, prima ancora che da Renzi, con particolare determinazione dal Capo dello Stato Napolitano – eccezionalmente rieletto alla carica presidenziale dopo il voto politico del febbraio 2013 – e dallo stesso Presidente Letta che ha preceduto Renzi nella guida del Governo (in quel caso supportato per qualche tempo da “larghe-intese”, dunque in continuità, quanto a formula politica, con lo stesso Governo Monti in carica sul finire della passata legislatura), il quale aveva persino provato a modificare, arrivando a un passo dal risultato, le procedure costituzionali ordinarie pur di andare fino in fondo nell'approvazione della riforma istituzionale e coinvolgendo nell'impresa anche un certo numero di costituzionalisti chiamati a far parte di un Comitato di studio istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Possiamo in effetti dire che il terreno nel quale ha poi alacremente lavorato il Governo Renzi è stato debitamente sgomberato da possibili ostacoli – non solo di natura politica – ed anzi preparato con molta cura affinché potesse essere varata una riforma costituzionale tale da giustificare il prosieguo della legislatura. In realtà, dopo l'emersione della crisi irreversibile del sistema politico bipolare – almeno così come conosciuto sino al febbraio 2013 e a maggior ragione dopo la richiamata sentenza n. 1 del 2014 con la quale si annullavano buona parte dei meccanismi elettorali utilizzati nel 2006, nel 2008 oltre che nel 2013 –, molti auspicavano che questa legislatura potesse concludersi il prima possibile, eventualmente dopo aver licenziato una legge elettorale in piena aderenza con i

principi enunciati dal giudice costituzionale. La Corte, tra l'altro, si era preoccupata con quella inaspettata ma coraggiosa decisione di lasciare in vigore, prontamente utilizzabile, un sistema elettorale autenticamente proporzionale – il c.d. *consultellum* – ricavato “di risulta” dal parziale annullamento della stessa legge n. 270 del 2005 in grado di consentire anche l'immediato rinnovo degli organi parlamentari.

Le cose, come è evidente, sono andate diversamente ed è pure innegabile riconoscere che, almeno dagli anni Ottanta, il tema del ripensamento dell'organizzazione costituzionale della Repubblica – la Seconda Parte della Costituzione – sia sempre stato – a mio modo di vedere per ragioni pretestuose legate di volta in volta alla ricerca del consenso contingente – al centro del dibattito politico e istituzionale, spesso incoraggiato da almeno una parte della dottrina costituzionalistica, certamente quella più contigua alla politica e propensa perciò a sperimentare con fantasia e disinvoltura modelli funzionali alla bisogna, spesso sulla falsa riga di soluzioni apprestate in ordinamenti stranieri ritenute, in qualche modo, esportabili. Il descritto mix ha finito per causare una sempre maggiore deprecabile delegittimazione dei vigenti assetti strutturali dell'ordinamento, a partire dalla forma di governo di tipo parlamentare.

Il Presidente Renzi può perciò ben dire che nel nostro Paese di riforme costituzionali di struttura si parla da tempo, senza che poi siano state effettivamente realizzate, sebbene forse egli, e non da solo, sottovaluti che, come ricordato, nel giugno 2006 una “grande” revisione costituzionale è stata decisamente respinta dal corpo elettorale. Quella riforma, a torto nota come la c.d. *devolution* con la quale si sarebbe realizzata la trasformazione in senso federale della Repubblica italiana (cosa peraltro non corrispondente al vero), implicava il superamento del bicameralismo perfetto e la contestuale elezione popolare e diretta del Primo ministro e della “sua” maggioranza parlamentare, prefissandosi, in sostanza, gli identici obiettivi perseguiti oggi attraverso la riforma costituzionale e la nuova legge

ANTONIO D'ANDREA

elettorale 6 maggio 2015, n. 52 denominata “italicum”, relativa alla sola Camera dei deputati, tra l'altro destinata a essere comunque applicata sin dal primo luglio 2016. Della stretta connessione tra le due riforme (una costituzionale, l'altra legislativa), sempre affermata dal Governo Renzi, dirò in conclusione.

L'organizzazione “efficientista” dello stato centrale

Prima però di occuparci degli effetti che si determineranno nell'ordinamento sul versante del sistema di governo qualora dopo il referendum dovessero “saldarsi” riforma costituzionale e legge elettorale della Camera (già approvata), è bene riferirsi alle principali innovazioni apportate dalla riforma direttamente al testo costituzionale vigente, partendo dal “nuovo” Senato e, dunque, dal superamento del bicameralismo perfetto. Secondo la riforma non ci sarà più un Parlamento composto da due Camere elettive, una – la Camera dei deputati – espressione della comunità politica nazionale, l'altra – il Senato – espressione della volontà popolare ricavata “su base regionale”, entrambe chiamate, seppure in modo autonomo (Camera e Senato operano sulla base di un proprio Regolamento interno che differenzia anche in modo significativo le rispettive modalità organizzative e procedurali) a svolgere identiche funzioni costituzionali, quali concedere o revocare la fiducia al Governo come pure deliberare in merito alle proposte di legge.

Il Senato riformato sarà composto da 100 senatori, 95 dei quali chiamati a rappresentare le istituzioni territoriali (le Regioni individueranno, attraverso i loro Consigli e tra i loro componenti, almeno due senatori a testa dovendo comunque eleggere anche un Sindaco-senatore prescelto nei Comuni del rispettivo territorio) e 5 senatori nominati – sia pure per soli sette anni – dal Capo dello Stato che, secondo quanto già accade attualmente, potrà così gratificare, sebbene a “tempo”, alcuni cittadini che hanno illustrato la Patria. La legge dovrebbe incaricarsi di stabilire in che modo i Consigli regionali nello scegliere i rispettivi senatori debbano tenere in

considerazione, da un lato, la loro effettiva composizione (e cioè la consistenza numerica dei gruppi) e, dall'altro lato, "le scelte espresse dagli elettori" con specifico riferimento alla carica di consigliere regionale-senatore. Quando tale legge troverà la luce si capirà in che modo si concilieranno le due esigenze (che sono certamente espressione di preoccupazioni opposte). Nel frattempo, la riforma contempla norme transitorie, anche queste di difficile decifrazione, affinché i Consigli regionali possano provvedere a scegliere i senatori al loro interno senza troppo preoccuparsi dell'orientamento del corpo elettorale che, dunque, almeno inizialmente non potrà minimamente influire sulle scelte dei Consigli.

Ciascun senatore resterà in carica sino a quando riuscirà a mantenere la carica di consigliere regionale, tuttavia potrà esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato, come pure godere delle stesse immunità riconosciute ai deputati, secondo quanto stabilito dall'art. 68 Cost. che non viene variato, ancorché sia espressamente detto nel testo riformato che la rappresentanza nazionale sarà prerogativa della sola Camera dei deputati mentre il Senato e i suoi membri saranno chiamati a rappresentare le istituzioni territoriali. Sebbene si consenta a ciascun senatore una notevole libertà di autodeterminazione all'interno dell'organo, rinunciandosi a "legare" il suo orientamento (e i suoi voti) a quello dell'istituzione territoriale che è chiamato a rappresentare, secondo la riforma, nel quadro del contenimento dei costi della politica (che è un obiettivo dichiarato persino nel titolo della stessa), non potranno godere di alcuna indennità parlamentare, che resta perciò in favore dei soli 630 deputati.

Se questa è la struttura del nuovo e snello Senato (e non può sfuggire che essa non riproduce affatto – si pensi all'assenza dei diretti rappresentanti del Governo regionale – una vera e propria Camera delle Regioni sul modello del Bundesrat tedesco, alla quale pure molti avevano guardato come auspicabile soluzione per superare l'attuale sistema bicamerale), occorre spendere qualche parola

sulle funzioni che vengono riconosciute a tale organo, richiamando quelle che gli vengono sottratte rispetto all'attuale Senato così da non farne più un organo "doppione" rispetto alla Camera (il che, in verità, non è mai stato, non fosse altro per la non coincidenza del corpo elettorale coinvolto e degli stessi sistemi di elezione utilizzati già prima del c.d. *porcellum*). Il nuovo Senato, in effetti, viene del tutto estromesso dal circuito fiduciario che, secondo il confermato – certamente formalmente – sistema parlamentare, coinvolgerà il Governo e la sola Camera dei deputati. Il che effettivamente risolve alla radice un "problema" pratico emerso nella prassi più recente e nascente dalla difficoltà per l'Esecutivo di ottenere la fiducia dei due rami del Parlamento, all'interno dei quali può non essere possibile fare emergere un'identica maggioranza (circostanza questa che è stata nei fatti persino "provocata" dal sistema elettorale prescelto dal legislatore: si pensi al c.d. *porcellum* e al premio di maggioranza nazionale previsto per la sola Camera, nell'impossibilità costituzionale di prevederne uno analogo al Senato).

Eguualmente si stabiliscono casi limitati di ricorso all'approvazione di progetti di legge obbligatoriamente anche da parte del Senato (le c.d. leggi bicamerali che vengono mantenute in casi specificamente individuati che contemplano, essenzialmente, la revisione della Costituzione e l'approvazione delle altre leggi costituzionali, la tutela delle minoranze linguistiche, la disciplina dei referendum e dei meccanismi per l'elezione del Senato, la disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché le modalità con le quali l'Italia partecipa alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea).

In ogni caso, fuori dalla categoria delle leggi bicamerali, l'apporto del Senato al procedimento di formazione della legge resta davvero marginale, posto che tale organo una volta intervenuta la deliberazione della Camera potrà solo proporre – entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, a meno che non si tratti

della legge di bilancio che sarà obbligatoriamente esaminata dallo stesso – modificazioni rispetto a tale deliberazione – che dunque non potrà essere in nessun caso “respinta” – sulle quali si pronuncerà in via definitiva la Camera che, tutto al più, in un caso determinato del quale si dirà, dovrà deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti per discostarsi da quanto stabilito dal Senato.

La perseguita supremazia decisionale della Camera non è certo attenuata dalla possibilità riconosciuta al ridisegnato Senato di proporre a quest'ultima, a maggioranza assoluta, un disegno di legge rispetto al quale dovrà intervenire, entro sei mesi, la decisiva pronuncia dei deputati.

Semmai, se si resta nel campo della formazione della legge, quel che emerge accanto alla evidente marginalizzazione del nuovo Senato, è il rafforzamento della posizione del Governo dinanzi alla Camera relativamente all'attuazione – per via legislativa – del suo programma attraverso l'introduzione della richiesta del *voto a data certa*, da esprimersi entro settanta giorni, termine che potrà essere prorogato di non oltre 15 giorni. Tale innovativa procedura – che viene presentata come il controbilanciamento dei limiti che verrebbero introdotti dalla riforma a proposito dell'uso governativo del decreto-legge, ma che sono, in realtà, già previsti nell'ordinamento sia perché affermati dal giudice costituzionale sia perché contenuti in disposizioni di legge ordinaria puntualmente disattese – potrà essere richiesta dal Governo in un numero potenzialmente illimitato di casi, fatte salve le leggi bicamerali, elettorali, di ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto, nonché di bilancio. Esso potrà così aggiungersi alla *questione di fiducia*, tradizionale strumento posto nelle mani del Governo – e disciplinato dai Regolamenti parlamentari – con il quale l'Esecutivo esercita una “forte pressione” sulla propria maggioranza parlamentare.

Quanto al prospettato rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, di cui si ipotizza una “risposta” parlamentare attraverso una deliberazione conclusiva controbilanciata dall'innalzamento delle

sottoscrizioni necessarie – dalle attuali 50.000 alle previste 150.000 – mi pare che si possa dire che tutto viene in realtà rinviato a quello che riusciranno a stabilire sul punto le norme dei Regolamenti parlamentari, così come, del resto, tutto è rimesso a una nuova legge costituzionale (e a quella ordinaria che ne darà attuazione) a proposito della possibilità di fare svolgere effettivamente referendum propositivi e di indirizzo che, al momento, costituiscono perciò solo dei nuovi obiettivi individuati dalla riforma. Ciò contrariamente a quanto effettivamente stabilito a proposito delle richieste di referendum abrogativo sottoscritte da 800.000 elettori – dunque sopra le ordinarie 500.000 firme – che potranno essere accolte in caso di voto favorevole anche senza il raggiungimento del noto quorum partecipativo previsto in via generale – la metà più uno degli aventi diritto – se prenderà parte alla consultazione la maggioranza di coloro i quali avranno votato in occasione della ultime elezioni della Camera dei deputati.

Si segnala, inoltre, per completare il quadro delle regole procedurali in tema di formazione della legge, l'introduzione del controllo preventivo di costituzionalità rimesso alla Corte sulle leggi elettorali con effetto sospensivo della promulgazione. Ciò potrà avvenire entro dieci giorni dall'approvazione delle disposizioni, su ricorso motivato di un quarto dei deputati o di un terzo dei senatori, sul quale il giudice costituzionale sarà chiamato a decidere entro 30 giorni. È difficile dare una valutazione a priori su tale disposizione che certamente avrebbe almeno il pregio, in astratto, di evitare l'entrata in vigore di meccanismi illegittimi che, proprio come accaduto con il c.d. *porcellum*, potrebbero trovare applicazione più volte prima di essere annullati ed espunti dall'ordinamento, lasciando margini di ambiguità sull'operato di organi parlamentari che si sono già insediati e hanno operato nell'ordinamento e rispetto ai quali lo stesso giudice costituzionale si è già trovato una volta inevitabilmente nell'imbarazzo di dover “graduare” in qualche modo gli effetti della sua declaratoria d'incostituzionalità. D'altro canto sembra dav-

vero complicato per il giudice costituzionale ragionare in astratto di meccanismi elettorali non ancora sperimentati, i cui effetti dipendono più che mai dalle stesse strategie concretamente utilizzate dalle forze politiche; il che lascerebbe la Corte esposta più che mai ai rischi di una valutazione al buio inevitabilmente e genericamente politica, da compiersi “a caldo” nel pieno dello scontro tra le parti interessate, sebbene il giudice costituzionale potrebbe, secondo le regole generali, tornare successivamente a valutare la costituzionalità delle norme elettorali in vigore alla luce del loro effettivo rendimento.

Quanto al resto delle variazioni riferibili all'organizzazione costituzionale dello Stato, meritano di essere ricordati sia i mutamenti che interessano l'elezione dei cinque giudici costituzionali che attualmente compete al Parlamento in seduta comune, sia l'elezione del Presidente della Repubblica che spetta al medesimo organo integrato dai delegati regionali e per la quale sono previsti due differenti quorum, vale a dire i due terzi dei componenti il collegio elettorale per i primi tre turni e la maggioranza assoluta a partire dalla quarta votazione. A proposito dell'elezione del Capo dello Stato, la riforma non contempla più la partecipazione dei delegati regionali (ed in effetti i nuovi senatori possono di fatto già considerarsi tali), ma quel che è bene rilevare in questo caso e in tutti gli altri ove si preveda la deliberazione del Parlamento in seduta comune, è la sproporzione numerica che si verrà a creare tra gli appartenenti alle due Camere. A parte questa considerazione, sembra davvero cervellotica l'idea di prevedere per l'elezione del Capo dello Stato una differenziazione del quorum dal quarto al settimo scrutinio – tre quinti dei componenti – e dal settimo scrutinio in avanti – tre quinti dei votanti –, così aggiungendo un ulteriore step rispetto ai due attualmente previsti. È singolare poi quanto stabilito a proposito dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, posto che il Senato verrà chiamato a scegliere in totale autonomia rispetto alla Camera due dei cinque membri della Corte – i restanti tre giudici

saranno di spettanza dei soli deputati –, superandosi in tal caso la deliberazione del Parlamento in seduta comune, che viene viceversa mantenuta riguardo all'elezione dei membri laici chiamati a far parte del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

Si abolisce, infine, realizzando di certo un minimo risparmio delle risorse pubbliche, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), organo ausiliario contemplato dall'art. 99 Cost., la cui effettiva capacità di incidenza nell'ordinamento può dirsi senz'altro di scarso rilievo e che nessuno rimpiangerà.

La demolizione dell'autonomia regionale

Novità rilevanti vengono previste dalla riforma con riferimento alle attuali articolazioni di cui, ai sensi dell'art. 114 Cost., si compone la Repubblica – Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni –, come pure a proposito dell'autonomia da assegnare alle Regioni ordinarie – quelle a Statuto speciale non vengono sostanzialmente toccate dal nuovo testo – in particolare con riguardo all'approvazione di leggi. È noto che, ai sensi del vigente art. 117 Cost., riscritto in occasione della riforma costituzionale del 2001, a parte le materie riservate alla esclusiva competenza dello Stato, le Regioni devono attenersi ai principi fondamentali determinati dalla legge statale – che spesso manca – regolamentando alcune materie pure specificamente individuate dalle disposizioni costituzionali (c.d. *potestà concorrente*), mentre per qualsiasi altro ambito normativo le Regioni hanno libertà di disciplina – preclusa al legislatore statale – nel rispetto dei soli limiti di ordine costituzionale (c.d. *potestà residuale esclusiva*). La novità consiste, con riguardo al primo profilo, nella soppressione definitiva delle Province, già oggetto di una discussa riforma da parte della legge 7 aprile 2014, n. 56 – la c.d. legge Delrio –, che già ne ha trasferito compiti e funzioni sotto il controllo delle Regioni, lasciando in piedi transitoriamente – fino al momento della loro effettiva soppressione – un ente definito di “vasta area”, amministrato per quanto necessario da organi di secondo grado, non più direttamente elettivi, ma espressione delle amministrazioni comunali di quel territorio. Per quanto concerne il secondo aspetto, la novità consiste nel riaccentramento della funzione legislativa in capo allo Stato.

Tutta questa operazione istituzionale prende le mosse dalla reclamata necessità di contenere i costi delle amministrazioni pubbliche, sopprimendo enti locali che si ritengono inutili, e dall'obiettivo suggestivo di ridurre quanto più possibile la "cifra costituzionale" delle Regioni, le quali in questa fase storica, non godono proprio dei favori della pubblica opinione, avendo in più di una circostanza dato prova di un cattivo uso dell'autonomia, non solo legislativa, loro riconosciuta. Le Regioni oltretutto sono in grado di alimentare un robusto contenzioso costituzionale con lo Stato e, dunque, di intralciare gli indirizzi politici perseguiti uniformemente dal "centro" anche laddove non sarebbe legittimo farlo senza il loro diretto coinvolgimento.

Appare dunque in netta controtendenza rispetto alle sollecitazioni provenienti dalla "svolta federalista" degli ultimi quindici anni, che certamente ha inciso sull'accresciuta autonomia, non solo legislativa – si pensi all'autonomia statutaria e finanziaria –, del livello di governo regionale, potenziato con successo, come ricordato, proprio dall'introduzione di modificazioni costituzionali poi confermate dal referendum del 2001.

Non è il caso di approfondire le questioni, a mio avviso ancora una volta di tattica politica e parlamentare, che stanno dietro la svolta, in precedenza "federalista" e oggi "centralista", sebbene sia chiaro a tutti l'andamento schizofrenico che assume nell'ordinamento italiano il tema del pluralismo istituzionale di tipo verticale.

Resta da dire come si ottiene, stando alla riforma, il ridimensionamento costituzionale della potestà legislativa regionale, nonché, in aggiunta a quanto già detto, come si persegue il contenimento dei costi della politica che coinvolge direttamente l'ente regionale. A tal proposito si parte dalla riformulazione dell'art. 117 Cost. e si sopprime la c.d. potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni (che restano nominalmente titolari della c.d. potestà legislativa residuale esclusiva), sottraendo al legislatore regionale e trasferendo a quello statale materie che oggi ricadono nella prevalente compe-

tenza dei Consigli regionali (dall'ordinamento delle professioni, al sistema di protezione civile, dalla produzione dell'energia al sistema di trasporto, navigazione, ai porti e agli aeroporti civili). Tuttavia, può darsi che nella realtà la cancellazione della c.d. potestà legislativa concorrente, uscita dalla porta, rientri – almeno in qualche caso – dalla finestra, posto che per molte materie di esclusiva pertinenza statale il novellato art. 117 Cost. si limita a fare riferimento all'approvazione di “disposizioni generali e comuni”, laddove continua a restare in capo alle Regioni tutto quanto non è riservato alla esclusiva competenza dello Stato. La chiave di volta per affermare definitivamente e senza ambiguità la supremazia del legislatore statale su quello regionale è comunque rappresentata da quanto viene scritto all'art. 117, comma 4, del testo costituzionale novellato, vale a dire che su proposta del Governo la legge statale – non ricompresa tra le categorie delle c.d. leggi bicamerali – può sempre intervenire in materie di spettanza regionale, le quali dunque non vengono riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, “quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale” (dalle eventuali modificazioni proposte dal nuovo Senato a maggioranza assoluta, la Camera potrà discostarsi raggiungendo a sua volta la maggioranza assoluta). È evidente che sul punto la norma costituzionale cambia davvero direzione e apre nuove potenzialità al ripristino *tout court* della preminenza della politica legislativa nazionale sui non coincidenti indirizzi – di per sé legittimi – di cui vorrebbero o potrebbero farsi carico le Regioni.

Si prevede inoltre che con legge statale, questa volta di tipo bicamerale, vengano stabilite regole che prevedono la decadenza degli organi di governo regionali e locali in caso di grave dissesto finanziario dell'ente amministrato, come pure la misura degli emolumenti spettanti a coloro che ricoprono le cariche regionali nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai Sindaci delle città capoluogo di regione.

Infine, l'art. 40, secondo comma, del progetto di legge costituzionale – che è una “disposizione finale” del testo di riforma – si insinua così direttamente nella disciplina della vita interna dell'ente regionale da stabilire, in via generale, che “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”. Nessuno vuole negare che possano esserci delle differenze anche di natura costituzionale tra i gruppi consiliari e quelli parlamentari, ma pare davvero eccessivo questo “rigorismo finanziario” che inizia e finisce con le Regioni.

Il premier, la legge elettorale e la maggioranza monocamerale a tutti i costi

La difficoltà di riuscire a ottenere nell'ordinamento vigente una maggioranza omogenea nelle due Camere, così come, da ultimo certificato dal fallimento del tentativo di formare il Governo operato dal leader del centro-sinistra Bersani che solo alla Camera aveva potuto contare sul comodo premio di maggioranza nazionale stabilito dalla legge n. 270 del 2005 e non contemplato, viceversa, per il Senato, aveva di per sé dimostrato la complicazione strutturale del nostro sistema costituzionale a causa della doppia fiducia, semmai accentuata da differenti meccanismi elettorali di tipo premiale (entrambi illegittimi e, in effetti, poi bocciati dalla Corte costituzionale). Avendo i riformatori l'intenzione di mettere mano, come riassunto, all'organizzazione costituzionale dello Stato per renderla più efficiente e meno farraginoso ma senza variare il sistema di governo di tipo parlamentare, diventava per i medesimi pressante l'esigenza di riproporre una nuova legge elettorale accentuatamente maggioritaria (certo ben diversa dal meccanismo proporzionale "residuale" salvato tanto per la Camera quanto per il Senato dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014) per il solo ramo del Parlamento – la Camera dei deputati – destinato a non essere "potato" dalla riforma che si andava delineando. Per fare ciò ci si è aggrappati, ancora una volta, a meccanismi premiali, nonostante la richiamata pronuncia della Corte ne avesse certamente circoscritto l'utilizzabilità, sembrando essere ritenuta quella del premio di maggioranza la strada obbligata per uscire dalla "palude" (che sarebbe in realtà determinata dai voti genuinamente espressi dagli elettori così "indisciplinati"...

da disperdere inutilmente il loro consenso) e approdare alla tanto agognata *governabilità*, dalla Corte stessa considerata un interesse costituzionalmente rilevante per il legislatore elettorale. Una governabilità, tuttavia, elevata a obiettivo supremo del sistema istituzionale da intendersi come obbligo di ottenere con il voto politico una maggioranza certa e magari “forzata”, ma immediatamente desumibile dagli orientamenti espressi dal corpo elettorale e che sperabilmente permanga invariata sino alla fine della legislatura. Per essere in grado di soddisfare la reclamata primaria esigenza di governabilità, chi si candida a essere maggioranza è davvero presumibile che debba essere in grado di esprimere contestualmente un candidato Premier, il cui nome (magari) sia ben impresso sulla scheda elettorale così da essere immediatamente riconoscibile per gli elettori.

Una volta emerse dalle urne maggioranza e Premier, quest'ultimo potrà essere finalmente saldo nella guida del “suo” Governo e, prima ancora, della “sua” maggioranza parlamentare, secondo l'antica aspirazione di molti eccentrici propugnatori di riforme dell'assetto vigente – i c.d. presidenzialisti all'italiana –, quella cioè di scovare il “Sindaco d'Italia” con l'elezione parlamentare! Un Premier-sindaco, perciò, comodamente dominante la maggioranza di riferimento, chiamata subito a “vidimare” (nella realtà a rendere formale e legittimo con il voto di fiducia ciò che tale non è) e, nel corso della legislatura, ad approvare i suoi indirizzi, al massimo discussi tra il Premier e i suoi collaboratori, questi ultimi meglio se chiamati ad assolvere in prima persona incarichi ministeriali.

La difficoltà tecnica nel confezionare la nuova disciplina elettorale della Camera consisteva perciò nel riuscire a ottenere, per via legislativa, l'individuazione del “Sindaco d'Italia” senza poterlo eleggere formalmente e direttamente (come accade nell'ordinamento per i Sindaci veri e propri e per gli stessi Presidenti di Regione, sebbene in questo caso dopo aver introdotto una modifica costituzionale), non reputandosi opportuna una chiara variazione costituzionale sul punto, come si era provato a fare senza successo,

pur con modalità diverse, prima con il progetto deliberato dalla Commissione bicamerale D'Alema e poi con la riforma varata nel 2005 dal centro-destra.

Una soluzione ingegnosa è in effetti arrivata con la nuova legge elettorale – il c.d. *italicum* – che, ove non si riuscisse a garantire alla lista maggiormente votata almeno 340 dei 630 seggi disponibili (il che può verificarsi ove quella lista ottenga almeno il 40 per cento dei voti così da incassare il premio di maggioranza che le consentirebbe di raggiungere il 54 per cento dei seggi totali), confeziona un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate in occasione della prima tornata, permettendo a quella che lo vince di aggiudicarsi i 340 seggi in palio, così da ottenere un rassicurante margine numerico in suo favore tale da poter dare vita a un Governo guidato dal suo *leader*. Ecco così servita la governabilità cui mira il c.d. *italicum*! Nessuno in realtà ha mai visto un ballottaggio nazionale tra liste singole per assicurarsi un premio di governabilità, ma può darsi che la genialità dei riformatori italiani sia troppo avanti per essere compresa da subito!

Senza dunque voler minimamente aprire il fronte delle obiezioni di natura costituzionale nella loro più classica accezione, che pure potrebbero essere mosse alla legge n. 52 del 2015 e che attengono, essenzialmente, alla evidente manipolazione della rappresentanza parlamentare imposta non già per favorire ma piuttosto per determinare *oborto collo* la formazione di una maggioranza di governo (da questo punto di vista mi sembrerebbero disattese le indicazioni fornite al legislatore dal giudice costituzionale con la citata sentenza), ho la netta impressione che si sottovaluti lo scarto che comunque è destinato a permanere tra la nuova normativa costituzionale e la nuova legge elettorale. La maggioranza parlamentare, ancorché frutto di un premio attribuito alla prima lista (partito o quant'altro) prescelta dagli elettori, come pure il Presidente del Consiglio collegato a quella maggioranza, saranno "stabilizzati" solo dalla loro forza politica e non già dalle regole costituzionali. Se il si-

stema di governo italiano resta di tipo parlamentare, niente e nessuno potrà impedire che *legittimamente* quella maggioranza (partito o lista che sia) imploda per suo conto e se ne “costruisca” un'altra direttamente individuata nella sede parlamentare magari tra nuovi soggetti politici, e che, a maggior ragione, il Premier della prima ora sia sostituito da altro *leader* del quale gli elettori non avevano neppure sentore potesse materializzarsi. Da questo punto di vista, una volta che la riforma andasse a buon segno, niente verrebbe cambiato a livello costituzionale se non la fuoriuscita del Senato dal circuito fiduciario. Suggestirei, perciò, di evitare l'enfatizzazione della portata di norme legislative – quelle elettorali – che contrariamente ai desideri dei proponenti non sono in grado di assicurare né l'elezione diretta del Premier né la stabilizzazione della maggioranza “premiata” dalle urne.

In ogni caso, non credo si possa sensatamente pensare che la funzionalità ottimale del sistema costituzionale per una moderna democrazia europea si desuma, almeno fuori dai nostri confini, dalla possibilità di individuare non appena chiuse le urne, grazie a trucchetti elettorali e algoritmi conseguenti, un Premier che, se tutto regge e non è detto che ciò accada, potrà esercitare in fatto poteri e funzioni che gli deriveranno dall'essere considerato il “capo” della maggioranza vincente alle elezioni solo sino a quando sarà tale. Insomma, un *leader* che è tale a prescindere dai voti reali conquistati dal suo partito ma che arriva tuttavia primo alle elezioni parlamentari, magari dopo aver vinto il ballottaggio di cui si è detto, non mi pare che sia quello che ci chiede l'Europa!

Se in linea di principio non si può che essere d'accordo con il Presidente Mattarella, che recentemente e in più di una circostanza ha insistito sulla necessità che la Repubblica deve sapersi rinnovare ed essere efficiente nel produrre decisioni che competono ai pubblici poteri, non sembra tuttavia essere quella promossa con determinazione dal Governo Renzi la strada da seguire. A meno che non ci si voglia accontentare di un rinnovamento dall'evidente sapore dema-

ANTONIO D'ANDREA

gogico e forse persino di una rozza involuzione democratica. Tuttavia, ai tanti disorientati dalla perdurante inconsistenza della classe politica, dopo aver a lungo sentito parlare di nuovi orizzonti da inseguire per modernizzare le nostre istituzioni, potrebbe paradossalmente sembrare desiderabile persino una qualsiasi riforma piuttosto che nessuna riforma. Questo sarebbe uno strano e pericoloso modo di ragionare, che andrebbe nei limiti del possibile scongiurato servendosi esclusivamente di argomentazioni di “tono costituzionale”, le uniche che in verità si dovrebbero utilizzare in questi casi.

L'APPELLO PER IL “NO” DI 56 COSTITUZIONALISTI

Di fronte alla prospettiva che la legge costituzionale di riforma della Costituzione sia sottoposta a referendum nel prossimo autunno, i sottoscritti, docenti, studiosi e studiose di diritto costituzionale, ritengono doveroso esprimere alcune valutazioni critiche. Non siamo fra coloro che indicano questa riforma come l'anticamera di uno stravolgimento totale dei principi della nostra Costituzione e di una sorta di nuovo autoritarismo.

Siamo però preoccupati che un processo di riforma, pur originato da condivisibili intenti di miglioramento della funzionalità delle nostre istituzioni, si sia tradotto infine, per i contenuti ad esso dati e per le modalità del suo esame e della sua approvazione parlamentare, nonché della sua presentazione al pubblico in vista del voto popolare, in una potenziale fonte di nuove disfunzioni del sistema istituzionale e nell'appannamento di alcuni dei criteri portanti dell'impianto e dello spirito della Costituzione.

1. Siamo anzitutto preoccupati per il fatto che il testo della riforma – scritto a una iniziativa del Governo – si presenti ora come risultato raggiunto da una maggioranza (peraltro variabile e ondeggiante) prevalsa nel voto parlamentare (“abbiamo i numeri”) anziché come frutto di un consenso maturato fra le forze politiche; e che ora addirittura la sua approvazione referendaria sia presentata agli elettori come decisione determinante ai fini della permanenza o meno in carica di un Governo. La Costituzione, e così la sua riforma, sono e debbono essere patrimonio comune il più possibile condiviso, non espressione di un indirizzo di governo e risultato del prevalere contingente di alcune forze politiche su altre. La Costituzione non è una legge qualsiasi, che persegue obiettivi politici contingenti, legittimamente voluti dalla maggioranza del momento, ma esprime le basi comuni della convivenza civile e politica. È indubbiamente un prodotto “politico”, ma non della politica contingente, basata sullo

scontro senza quartiere fra maggioranza e opposizioni del momento. Ecco perché anche il modo in cui si giunge a una riforma investe la stessa “credibilità” della Carta costituzionale e quindi la sua efficacia. Già nel 2001 la riforma del Titolo V, approvata in Parlamento con una ristretta maggioranza, e pur avallata dal successivo referendum, è stato un errore da molte parti riconosciuto, e si è dimostrata più fonte di conflitti che di reale miglioramento delle istituzioni.

2. Nel merito, riteniamo che l’obiettivo, pur largamente condiviso e condivisibile, di un superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto (al quale peraltro sarebbe improprio addebitare la causa principale delle disfunzioni osservate nel nostro sistema istituzionale), e dell’attribuzione alla sola Camera dei deputati del compito di dare o revocare la fiducia al Governo, sia stato perseguito in modo incoerente e sbagliato. Invece di dare vita a una seconda Camera che sia reale espressione delle istituzioni regionali, dotata dei poteri necessari per realizzare un vero dialogo e confronto fra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali sui temi che le coinvolgono, si è configurato un Senato estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero regionalismo cooperativo: esso non avrebbe infatti poteri effettivi nell’approvazione di molte delle leggi più rilevanti per l’assetto regionalistico, né funzioni che ne facciano un valido strumento di concertazione fra Stato e Regioni. In esso non si esprimerebbero le Regioni in quanto tali, ma rappresentanze locali inevitabilmente articolate in base ad appartenenze politico-partitiche (alcuni consiglieri regionali eletti – con modalità rinviate peraltro in parte alla legge ordinaria – anche come senatori, che sommerebbero i due ruoli, e in Senato voterebbero ciascuno secondo scelte individuali). Ciò peraltro senza nemmeno riequilibrare dal punto di vista numerico le componenti del Parlamento in seduta comune, che è chiamato ad eleggere organi di garanzia come il Presidente della Repubblica e una parte dell’organo di governo della magistratura: così che queste delicate scelte rischierebbero di ricadere anch’esse nella sfera di influenza dominante del Governo attraverso il controllo della propria maggioranza, specie se il sistema di elezione della Camera fosse improntato (come lo è secondo la legge da poco approvata) a un forte effetto maggioritario.

3. Ulteriore effetto secondario negativo di questa riforma del bicameralismo appare la configurazione di una pluralità di procedi-

menti legislativi differenziati a seconda delle diverse modalità di intervento del nuovo Senato (leggi bicamerali, leggi monocamerali ma con possibilità di emendamenti da parte del Senato, differenziate a seconda che tali emendamenti possano essere respinti dalla Camera a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta), con rischi di incertezze e conflitti.

4. L'assetto regionale della Repubblica uscirebbe da questa riforma fortemente indebolito attraverso un riparto di competenze che alle Regioni toglierebbe quasi ogni spazio di competenza legislativa, facendone organismi privi di reale autonomia, e senza garantire adeguatamente i loro poteri e le loro responsabilità anche sul piano finanziario e fiscale (mentre si lascia intatto l'ordinamento delle sole Regioni speciali). Il dichiarato intento di ridurre il contenzioso fra Stato e Regioni viene contraddetto perché non si è preso atto che le radici del contenzioso medesimo non si trovano nei criteri di ripartizione delle competenze per materia – che non possono mai essere separate con un taglio netto – ma piuttosto nella mancanza di una coerente legislazione statale di attuazione: senza dire che il progetto, da un lato, pretende di eliminare le competenze concorrenti, dall'altro, definisce in molte materie una competenza “esclusiva” dello Stato riferita però, ambiguamente, alle sole “disposizioni generali e comuni”. Si è rinunciato a costruire strumenti efficienti di cooperazione fra centro e periferia. Invece di limitarsi a correggere alcuni specifici errori della riforma del 2001, promuovendone una migliore attuazione, il nuovo progetto tende sostanzialmente, a soli quindici anni di distanza, a rovesciarne l'impostazione, assumendo obiettivi non solo diversi ma opposti a quelli allora perseguiti di rafforzamento del sistema delle autonomie.

5. Il progetto è mosso anche dal dichiarato intento (espresso addirittura nel titolo della legge) di contenere i costi di funzionamento delle istituzioni. Ma il buon funzionamento delle istituzioni non è prima di tutto un problema di costi legati al numero di persone investite di cariche pubbliche (costi sui quali invece è giusto intervenire, come solo in parte si è fatto finora, attraverso la legislazione ordinaria), bensì di equilibrio fra organi diversi, e di potenziamento, non di indebolimento, delle rappresentanze elettive. Limitare il numero di senatori a meno di un sesto di quello dei deputati; sopprimere tutte le Province, anche nelle Regioni più grandi, e costruire le Città metropolitane come enti eletti in secondo grado, anziché rivedere e razionalizzare le dimensioni territoriali di tutti

gli enti in cui si articola la Repubblica; non prevedere i modi in cui garantire sedi di necessario confronto fra istituzioni politiche e rappresentanze sociali dopo la soppressione del CNEL: questi non sono modi adeguati per garantire la ricchezza e la vitalità del tessuto democratico del paese, e sembrano invece un modo per strizzare l'occhio alle posizioni tese a sfiduciare le forme della politica intesa come luogo di partecipazione dei cittadini all'esercizio dei poteri.

6 • Sarebbe ingiusto disconoscere che nel progetto vi siano anche previsioni normative che meritano di essere guardate con favore: tali la restrizione del potere del Governo di adottare decreti legge, e la contestuale previsione di tempi certi per il voto della Camera sui progetti del Governo che ne caratterizzano l'indirizzo politico; la previsione (che peraltro in alcuni di noi suscita perplessità) della possibilità di sottoporre in via preventiva alla Corte costituzionale le leggi elettorali, così che non si rischi di andare a votare (come è successo nel 2008 e nel 2013) sulla base di una legge incostituzionale; la promessa di una nuova legge costituzionale (rinviata peraltro ad un indeterminato futuro) che preveda referendum propositivi e di indirizzo e altre forme di consultazione popolare.

7 • Tuttavia questi aspetti positivi non sono tali da compensare gli aspetti critici di cui si è detto.

Inoltre, se il referendum fosse indetto – come oggi si prevede – su un unico quesito, di approvazione o no dell'intera riforma, l'elettore sarebbe costretto a un voto unico su un testo non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni "politiche" estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente).

Per tutti i motivi esposti, pur essendo noi convinti dell'opportunità di interventi riformatori che investano l'attuale bicameralismo e i rapporti fra Stato e Regioni, l'orientamento che esprimiamo è contrario, nel merito, a questo testo di riforma.

22, aprile 2016

I firmatari dell'appello

Francesco AMIRANTE, Magistrato
Vittorio ANGLIOLINI, Università Statale di Milano
Luca ANTONINI, Università di Padova
Antonio BALDASSARRE, Università LUISS di Roma
Sergio BARTOLE, Università di Trieste
Ernesto BETTINELLI, Università di Pavia
Franco BILE, Magistrato
Paolo CARETTI, Università di Firenze
Lorenza CARLASSARE, Università di Padova
Francesco Paolo CASAVOLA, Università Federico II di Napoli
Enzo CHELI, Università di Firenze
Riccardo CHIEPPA, Magistrato
Cecilia CORSI, Università di Firenze
Antonio D'ANDREA, Università di Brescia
Ugo DE SIERVO, Università di Firenze
Mario DOGLIANI, Università di Torino
Gianmaria FLICK, Università LUISS di Roma
Franco GALLO, Università LUISS di Roma
Silvio GAMBINO, Università della Calabria
Mario GORLANI, Università di Brescia
Stefano GRASSI, Università di Firenze
Enrico GROSSO, Università di Torino
Riccardo GUASTINI, Università di Genova
Giovanni GUIGLIA, Università di Verona
Fulco LANCHESTER, Università di Roma La Sapienza
Sergio LARICCIA, Università di Roma La Sapienza
Donatella LOPRIENO, Università della Calabria
Joerg LUTHER, Università Piemonte orientale
Paolo MADDALENA, Magistrato
Maurizio MALO, Università di Padova
Andrea MANZELLA, Università LUISS di Roma

continua

Anna MARZANATI, Università di Milano Bicocca
Luigi MAZZELLA, Avvocato dello Stato
Alessandro MAZZITELLI, Università della Calabria
Stefano MERLINI, Università di Firenze
Costantino MURGIA, Università di Cagliari
Guido NEPPI MODONA, Università di Torino
Walter NOCITO, Università della Calabria
Valerio ONIDA, Università di Milano Statale
Saulle PANIZZA, Università di Pisa
Maurizio PEDRAZZA GORLERO, Università di Verona
Barbara PEZZINI, Università di Bergamo
Alfonso QUARANTA, Magistrato
Saverio REGASTO, Università di Brescia
Giancarlo ROLLA, Università di Genova
Roberto ROMBOLI, Università di Pisa
Claudio ROSSANO, Università La Sapienza di Roma
Fernando SANTOSUOSSO, Magistrato
Giovanni TARLI BARBIERI, Università di Firenze
Roberto TONIATTI, Università di Trento
Romano VACCARELLA, Università La Sapienza di Roma
Filippo VARI, Università Europea di Roma
Luigi VENTURA, Università di Catanzaro
Maria Paola VIVIANI SCHLEIN, Università dell'Insubria
Roberto ZACCARIA, Università di Firenze
Gustavo ZAGREBELSKY, Università di Torino

COME CAMBIA LA COSTITUZIONE CON LA PROPOSTA DEL GOVERNO

Parte II - Titolo I - Il Parlamento - Sez. I Le Camere

Articolo 55

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

Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

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 ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

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

Articolo 57

Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono

LE MODIFICHE INSERITE NEL TESTO DELLA COSTITUZIONE SONO TRATTE DALLA GAZZ. UFF.,
SERIE GENERALE, N. 88 DEL 15/4/2016.

GLI ARTICOLI INDICATI SONO QUELLI DELLA COSTITUZIONE.

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 tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra 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 dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma.

Con legge approvata da entrambe le 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.

Articolo 59

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.

Articolo 60

La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

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

Articolo 63

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

COME CAMBIA LA COSTITUZIONE

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.

Articolo 64

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

I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni.

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.

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.

Articolo 66

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

Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore.

Articolo 67

I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Articolo 69

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

Parte II - Tit. I - Sez. II La formazione delle leggi

Articolo 70

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per 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, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, I comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, VI comma, 80, secondo periodo, 114, III comma, 116, III comma, 117, V e IX comma, 119, VI comma, 120, II comma, 122, I comma, e 132, II comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.

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 10 giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei 30 giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati 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.

L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, IV comma, è disposto nel termine di 10 giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

I disegni di legge di cui all'articolo 81, IV comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro 15 giorni dalla data della trasmissione.

I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni

di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

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.

Articolo 71

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

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 6 mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centocinquantamila 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.

Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.

Articolo 72

Ogni disegno di legge di cui all'art. 70, I comma, presentato a 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 e, 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.

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

Possono 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. I regolamenti determinano le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

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.

Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'art. 70.

Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, VI comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro 5 giorni dalla richiesta, 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 pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di 70 giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, III comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre 15 giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Articolo 73

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

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 quarto dei componenti della Camera dei deputati, o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci

giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni 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.

Articolo 74

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

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 30 giorni.

Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata.

Articolo 75

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

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

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 o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Articolo 77

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

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, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere. La Camera dei deputati, 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 o, nei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia chiesto, a norma dell'articolo 74, una nuova deliberazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione. La legge può tuttavia regolare 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, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.

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

L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

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.

Articolo 78

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

Articolo 79

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.

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

Articolo 80

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.

Articolo 82

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.

Parte I - Tit. II Il Presidente della Repubblica

Articolo 83

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

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Articolo 85

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

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 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.

Articolo 86

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in 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 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.

Articolo 88

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.

Parte II - Titolo III - Sez. I Il Governo

Articolo 94

Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

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

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

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 dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Articolo 96

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.

Parte II - Titolo III - Sez. II La pubblica Amministrazione

Articolo 97

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Articolo 99 - *Questo articolo è abrogato e con esso il CNEL.*

Parte II - Titolo V - Le Regioni, le Province, i Comuni

Articolo 114

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

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.

Articolo 116

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.

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

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, *m)* limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, *n)*, *o)*, limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, *q)* limitatamente al commercio con l'estero, *s)* e *u)* limitatamente al governo del territorio, 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.

Articolo 117

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.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione 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;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti

COME CAMBIA LA COSTITUZIONE

pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

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

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

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, 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 e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione 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.

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.

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 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 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.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Articolo 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assi-

curarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e 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 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 in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.

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.

Articolo 119

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 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.

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. Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio 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 patrimo-

nio, 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.

Articolo 120

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo, acquisito, salvo i casi di motivata urgenza, 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 autonome di Trento e di Bolzano, 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 e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

Articolo 122

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 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. La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e alla Camera dei Deputati, a 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.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

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.

Articolo 126

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.

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.

Parte II - Titolo VI - Garanzie costituzionali - Sez. I La Corte Costit.

Articolo 134

La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

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 ai sensi dell'art. 73, secondo comma.

I mutamenti costituzionali e il contesto politico

L'organizzazione «efficientista» dello Stato centrale

La demolizione dell'autonomia regionale

Il premier, la legge elettorale e la maggioranza monocamerale

Appendice

- **L'appello per il NO di 56 costituzionalisti**
- **Come cambia la Costituzione con la proposta del Governo**

Antonio D'Andrea, costituzionalista, è ordinario di istituzioni di diritto pubblico all'Università di Brescia. È autore di numerosi saggi sull'organizzazione costituzionale dello Stato, sul rapporto tra politica e magistratura, sulle autonomie territoriali, sui diritti fondamentali dei cittadini.



Articolo 135

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 tra 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.

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.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

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.

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.

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.

SONO STATE QUI OMESSE LE MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI FINALI (CAPO VI) CHE SONO COMUNQUE PUBBLICATE SULLA GAZZETTA UFFICIALE.