

XVII legislatura

**LA RIFORMA  
DEL SENATO  
E DEL TITOLO V  
NELL'A.S. N. 1429  
D'INIZIATIVA DEL  
GOVERNO**

*Note di sintesi*

aprile 2014  
n. 125



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

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

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli \_3505

### Documentazione

Emanuela Catalucci \_2581

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Anna Henrici \_3696

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

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

XVII legislatura

**LA RIFORMA  
DEL SENATO  
E DEL TITOLO V  
NELL'A.S. N. 1429  
D'INIZIATIVA DEL  
GOVERNO**

*Note di sintesi*

aprile 2014  
n. 125

a cura di: L. Borsi

Classificazione Tesco: Costituzione della Repubblica.  
Camere del Parlamento e Parlamento nel suo complesso.  
Governo. Presidente della Repubblica. Regioni, Province e  
Comuni.



## INDICE

INTRODUZIONE .....	7
LA MODIFICAZIONE DEL SENATO.....	8
LE FUNZIONI DEL NUOVO SENATO .....	11
UN PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PER LO PIÙ, O QUASI ESCLUSIVAMENTE, MONOCAMERALE .....	12
IN TEMA DI DECRETAZIONE D'URGENZA.....	15
IL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO .....	16
RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.....	17
ALTRE DISPOSIZIONI (EMOLUMENTI; CNEL).....	20



**Introduzione, p. 7.**

**La modificazione del Senato, p. 8.**

**Le funzioni del nuovo Senato, p. 11.**

**Un procedimento legislativo per lo più, o quasi esclusivamente, monocamerale, p. 12.**

**In tema di decretazione d'urgenza, p. 15.**

**Il Governo nel procedimento legislativo, p. 16.**

**Riforma del titolo V della Costituzione, p. 17.**

**Altre disposizioni (emolumenti; CNEL), p. 20.**

## **Introduzione**

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 (presentato dal Governo presso il Senato in prima lettura l'8 aprile 2014), *trasforma il Senato* per quanto concerne:

- ✓ la modalità di elezione (non più popolare diretta);
- ✓ la composizione numerica;
- ✓ la compartecipazione - che viene soppressa - alla relazione fiduciaria con il Governo;
- ✓ la partecipazione al procedimento legislativo, che diviene di "proposta di modifiche" (ad eccezione delle leggi di rango costituzionale, che permangono bicamerali paritarie).

Inoltre, il disegno di legge *conferisce poteri procedurali al Governo nel procedimento legislativo presso la Camera dei deputati*, a fini di certezza temporale della deliberazione finale.

*Sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.*

Ancora, il disegno di legge *incide sul titolo V della Costituzione*, per i seguenti riguardi:

- ✓ la soppressione della legislazione concorrente tra Stato e Regioni;
- ✓ l'attribuzione di alcune nuove materie alla legislazione esclusiva dello Stato, fermo restando che tutte le materie non statali esclusive sono regionali esclusive (salvo intervento statale per

"esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale");

✓ la limitazione degli emolumenti ai membri degli organi regionali (e soppressione dei trasferimenti monetari ai gruppi nei Consigli regionali);

✓ soppressione dei riferimenti nel testo costituzionale alle Province.

## **La modificazione del Senato**

Il disegno di legge sancisce il principio della *esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico*.

Il Senato (reso elettivo di secondo grado e mutato nella denominazione in *Senato delle autonomie*) non partecipa più, secondo il dispositivo del disegno di legge, alla rappresentanza della Nazione *ex* articolo 67 della Costituzione (l'unico articolo della Carta che espressamente si riferisca alla rappresentanza politica), il quale, nel testo attualmente vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione, intesa come la vivente collettività del popolo.

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

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

Insieme, il Senato è escluso dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dalla relazione fiduciaria con il Governo.

Solo la Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia al Governo. Il Governo neo-costituito si presenta alla sola Camera per avere la fiducia.

*La composizione del Senato viene mutata, si è ricordato, in elettiva di secondo grado.*

Non già l'elezione popolare diretta ma elezione del Consiglio regionale o di un collegio di sindaci della Regione sceglie - *al proprio interno e con voto limitato* - rispettivamente due e due senatori (per Regione).

Ai due senatori membri del Consiglio regionale, si aggiunge *di diritto* il Presidente della Giunta regionale (o della Provincia autonoma).



Ai due sindaci, si aggiunge *di diritto* il sindaco del Comune capoluogo nella Regione (o Provincia autonoma).

*A ciascuna Regione spettano così sei senatori - fuorché il Trentino-Alto Adige, cui ne spettano otto (quale 'sommatoria' di due Province autonome, cui ne spettano quattro ciascuna).*

Risulta, per questa componente elettiva di secondo grado, un numero di 122 senatori (21 presidenti di Giunta o Provincia autonoma, 40 consiglieri regionali, 61 sindaci).

*E' composizione che 'ibrida' rappresentanza degli esecutivi regionali (come è, ma in via integrale e con vincolo di voto unitario, nel Bundesrat tedesco), delle assemblee regionali, degli esecutivi comunali.*

*E' rappresentanza paritaria per Regione, senza ponderazione in base alla popolazione regionale (come è invece, ancorché in misura non proporzionale, nel Bundesrat tedesco).*

La durata del mandato coincide con quella dell'organo (Giunta o Consiglio regionale).

Pertanto per il Senato non si prevede scioglimento, ed esso è organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti.

Le modalità di elezione dei senatori (fuorché quelli di diritto, ossia i Presidenti delle Giunte regionali o di Provincia autonoma e i sindaci di capoluogo) e di loro sostituzione (entro sessanta giorni) in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, sono demandate ad apposita legge.

Posta la nuova composizione, scompare la previsione di una composizione speciale 'allargata', inclusiva di tre delegati per Regione, per l'elezione del Presidente della Repubblica (composizione speciale prevista dall'articolo 83 della Costituzione vigente). Come scompare il riferimento costituzionale (articolo 126, primo comma nel testo vigente) ad una Commissione bicamerale per le questioni regionali.

E' soppresso l'articolo 58 della Costituzione. Scompare così il requisito, per diventare senatori, del compimento di quaranta anni di età.

A tali membri rappresentanti dei territori, *possono aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica.*

Tali senatori di nomina presidenziale sono scelti tra *cittadini* che abbiano "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario". É la medesima formula prevista dall'articolo 59 della Costituzione per i senatori a vita (figura che scompare - o più esattamente, è 'ad esaurimento', rimanendo in carica quelli esistenti, secondo disposizione transitoria - poiché i nuovi senatori di nomina

presidenziale *durano in carica per sette anni*; permane invece la figura dei senatori di diritto a vita, ossia gli ex Presidenti della Repubblica).

*La nomina presidenziale di 21 senatori è configurata come una facoltà, non un obbligo. Sarebbero dunque (fino a?) 21 senatori 'eventuali'.*

*La formulazione della disposizione (ultimo comma dell'articolo 57 della Costituzione come novellato) parrebbe riproporre, come da sciogliere nella prassi, il nodo interpretativo che già si è posto per i senatori a vita, cioè se sia, questo dei 21 senatori di nomina presidenziale, un 'numero chiuso' ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominare 21 senatori (per l'ipotesi di anticipata cessazione dalla carica di Presidente della Repubblica, rispetto al settennato dei senatori nominati).*

Sommando 122 senatori elettivi di secondo grado, 21 senatori di nomina presidenziale, più gli attuali 5 senatori a vita (che permangono in carica, secondo disposizione transitoria), risulta *una composizione di 148 membri.*

I senatori di nomina presidenziale hanno pari diritto e funzioni rispetto agli altri senatori, dunque *partecipano all'elezione dei due componenti della Corte costituzionale che il novellato articolo 135 della Costituzione riserva al Senato* (alla Camera dei deputati spettando l'elezione di tre), *a fianco dei cinque già di nomina presidenziale.*

Così come i senatori di nomina presidenziale *partecipano*, al pari degli altri senatori, alle attività del Parlamento in seduta comune, tra le quali figurano (oltre all'elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura) *l'elezione del Presidente della Repubblica e la sua messa in stato di accusa.*

La verifica dei titoli dei senatori (*sia elettivi di secondo grado sia di nomina presidenziale*) spetta al medesimo Senato. Spetta al Presidente di esso la comunicazione invece all'Assemblea delle "cause ostative alla prosecuzione del mandato".

Secondo disposizione transitoria, *la prima costituzione del nuovo Senato delle autonomie ha luogo entro dieci giorni dalla data di elezione della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della riforma.*

E' un Senato transitorio (per la cui costituzione apposita disciplina è recata dal progetto di riforma, nelle disposizioni transitorie), in quanto si prevede che sei mesi dopo l'approvazione della legge statale di disciplina delle modalità di elezione dei senatori elettivi di secondo grado - approvazione che deve intervenire a sua volta entro sei mesi dalla data delle elezioni della prossima Camera dei deputati - quella loro elezione abbia nuovamente luogo.

Scompare la previsione (recata dall'articolo 62 della Costituzione) secondo cui la *riunione straordinaria* di una Camera importi convocazione di diritto dell'altra.

*Scompare per i senatori (benché il Senato sia uno dei rami del Parlamento) la guarentigia parlamentare ex articolo 68, secondo e terzo comma della Costituzione.*

Permane solo l'immunità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (che per i consiglieri regionali già vige ai sensi dell'articolo 122, quarto comma della Costituzione).

Diversamente, non si richiede più deliberazione del Senato per l'autorizzazione a perquisizioni, arresto o comunque privazione della libertà personale o mantenimento della detenzione (salvo esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna o flagranza di delitto), intercettazioni, sequestro della corrispondenza.

Scompare per i senatori la previsione di una specifica *indennità* (articolo 69 della Costituzione), rimanendo (*per i soli senatori elettivi di secondo grado*, non già per quelli di nomina presidenziale) loro l'emolumento spettante per la carica elettiva territoriale ('calmierato' ai sensi di altra novella costituzionale, all'articolo 122 della Carta).

Va da sé che, essendo il Senato configurato come non più elettivo diretto, scompare la circoscrizione Estero (con novella all'articolo 48 della Costituzione).

*Supplente* del Presidente della Repubblica diviene il Presidente della Camera dei deputati (articolo 86 della Costituzione).

## **Le funzioni del nuovo Senato**

Le funzioni del Senato quale configurate dal disegno di legge sono presto dette:

- ✓ concorso alla funzione legislativa - in veste di "proposta" di modificazioni e per lo più 'eventuale' a richiesta dietro *quorum*, salvo alcune limitate eccezioni per le quali si mantiene un bicameralismo paritario;
- ✓ "raccordo" tra Stato ed enti territoriali (dato, in assenza di maggiori specificazioni, dalla sua composizione ed attività ordinaria, che ha alcuni effetti 'rinforzati' proprio su materie di rilevanza territoriale);
- ✓ partecipazione alla fase ascendente e discendente rispetto agli atti normativi comunitari (non per questo, gli atti primari di recepimento del diritto comunitario sono attratti al procedimento legislativo bicamerale paritario);

- ✓ verifica dell'attuazione delle leggi statali e "valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio" (pare riecheggiare qui suggestione promanante dalla revisione costituzionale in Francia del 2008, che ha costituzionalizzato una nuova funzione parlamentare, la valutazione delle politiche pubbliche, colà assegnata tuttavia ad ambedue le Camere).

*Il Senato è escluso dal potere di inchiesta.*

Non partecipa all'autorizzazione al procedimento giudiziario verso Presidente del Consiglio o ministri né alla deliberazione dello stato di guerra.

### **Un procedimento legislativo per lo più, o quasi esclusivamente, monocamerale**

La proposta di riforma costituzionale *mantiene il procedimento legislativo bicamerale paritario solo per i disegni di legge costituzionali.*

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

Per i disegni di legge *non* costituzionali, dunque, il Senato è esclusivamente organo di *seconda lettura*, di "*proposta*" *eventuale di modifiche.*

Così è anche per le deleghe legislative, l'amnistia e l'indulto, le ratifiche (e per la conversione dei decreti-legge, per la quale è prevista una specifica tempistica per l'esame senatoriale).

La trasmissione al Senato del disegno di legge ordinario è obbligatoria.

Tuttavia *l'esame* di esso è *subordinato alla richiesta di esame formulata, entro dieci giorni, da un terzo dei componenti.*

*Tale richiesta parrebbe, secondo il dettato testuale, non doversi essere per i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo. Per la conversione di decreti-legge, è profilo che si presenta, nel dettato del testo, suscettibile di maggior chiarimento (v. infra, il paragrafo relativo alla decretazione d'urgenza).*

Intervenuta tale richiesta, il Senato "può disporre" di procedere all'esame. *Pare suscettibile di approfondimento se la mera richiesta (suffragata dal quorum di un terzo dei componenti) attivi l'esame o si renda necessaria una deliberazione o presa d'atto da parte dell'Assemblea affinché l'esame del disegno di legge si avvii.*

Se così fosse, solo in caso di deliberazione positiva (entro quel termine di dieci giorni, dietro richiesta sostenuta da quel *quorum* di un terzo dei componenti) o comunque presa d'atto, potrebbe esservi l'esame

del disegno, concludentesi con "proposta" di modificazioni - da rendersi nel termine dei successivi *trenta giorni*.

Lo spirare del termine di trenta giorni in assenza di approvazione della "proposta" di modificazioni, parrebbe da intendersi come implicita rinuncia del Senato ad avvalersi della sua facoltà propositiva, e comunque ha come effetto la promulgabilità della legge.

I termini per l'approvazione della "proposta" di modificazioni (trenta giorni) sono complessivamente ridotti a quindici giorni per l'esame di bilancio e rendiconto consuntivo.

Se resa, la "proposta" senatoriale innesca una fase deliberativa ultima presso la *Camera dei deputati*, la quale *delibera in via definitiva entro venti giorni* dalla trasmissione.

*Sommando i tempi così previsti, si ottiene un complessivo lasso di sessanta giorni quale tempo massimo di durata del procedimento legislativo ordinario, successivo alla prima approvazione della Camera dei deputati.*

*Ma tale lasso è riducibile alla metà, per i disegni di legge che il Governo abbia segnalato come prioritari presso la Camera dei deputati (v. infra, il paragrafo sul Governo nel procedimento legislativo).*

Dietro impulso del Governo, dunque, la richiesta di esame presso il Senato avanzata da un terzo dei componenti è formulabile entro un termine di cinque giorni; la "proposta" di modificazioni da parte del Senato è formulabile in quindici giorni; la successiva deliberazione ultima della Camera è esprimibile in dieci giorni.

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

La "proposta" senatoriale di modificazioni ha *effetti rinforzati*, assimilabile a quello di una Commissione 'filtro', *in una serie di materie per lo più di rilevanza territoriale*. Ossia la "proposta" contraria o condizionata può essere disattesa dalla Camera dei deputati, a condizione che la sua votazione finale avvenga a maggioranza assoluta dei componenti.

Le materie per cui opera l'effetto procedurale rafforzato della "proposta" senatoriale sono: disciplina dell'elezione e sostituzione dei senatori elettivi di secondo grado (articolo 57, terzo comma come novellato); ordinamento di Roma capitale (articolo 114, terzo comma della Costituzione); legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane, nonché "ordinamento degli enti di area vasta" (articolo 117, secondo comma, lettera p)); norme generali sul governo del territorio, e sistema

nazionale e coordinamento della protezione civile (articolo 117, secondo comma, lettera *u*) come novellata); leggi statali di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o di grandi riforme economico-sociali (articolo 117, quarto comma come modificato dal disegno di legge); forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli atti comunitari come degli accordi internazionali (articolo 117, sesto comma); disciplina degli accordi regionali con Stati esteri o enti territoriali loro interni (articolo 117, decimo comma); forme di coordinamento Stato-Regioni su immigrazione, ordine pubblico, sicurezza, protezione civile, tutela dei beni culturali e paesaggistici (articolo 118, quarto comma); autonomia finanziaria e tributaria, fondo perequativo e risorse aggiuntive, patrimonio, degli enti territoriali (articolo 119); disciplina dei poteri sostitutivi del Governo (articolo 120, secondo comma); sistema di elezione e incompatibilità degli organi regionali (articolo 122, primo comma); ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

*Pur sulle materie oggetto di "proposta" con effetti rinforzati, essa permane eventuale, ossia il procedimento si attiva solo dietro richiesta del quorum di un terzo dei componenti.*

Una "proposta" di modificazioni con *effetto 'rinforzato' eventuale* è prevista per la normativa di bilancio (che il Senato, si è ricordato, esamina in non più di quindici giorni complessivi).

Per tale normativa, l'effetto rinforzato della "proposta" senatoriale (effetto consistente, si è ricordato, nella prescrizione della maggioranza qualificata, pari a quella assoluta dei componenti, nella votazione finale presso la Camera dei deputati) si determina qualora il medesimo Senato abbia approvato la "proposta" a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

E' previsto quale obbligatorio (ma fuori del procedimento legislativo) il parere del Senato sul decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari a Costituzione o gravi violazioni di legge.

*Di là di quanto sopra esposto circa il procedimento legislativo e fuori di esso, il Senato può "formulare osservazioni su atti o documenti" all'esame della Camera dei deputati. Può svolgere attività conoscitive (ma non inchieste parlamentari). L'irradiazione da tali previsioni di una serie di attività è demandata all'autonomia regolamentare del Senato.*

Scompare, per il Senato, la costituzionalizzazione delle Commissioni parlamentari. Permane (per i soli disegni di legge costituzionali) la previsione di una approvazione articolo per articolo.

Le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati sono rimesse al regolamento del Senato (non sono mutate, riguardo ai regolamenti parlamentari, le disposizioni poste dall'articolo 64 della Costituzione).

Inoltre, è riconosciuta al Senato una sorta di *iniziativa legislativa*.

Più esattamente, l'iniziativa delle leggi spetta a ciascun membro delle Camere (*pare di intendere, anche per le leggi che non siano bicamerali paritarie*), i quali possono presentare i disegni di legge solo alla Camera dei deputati (*parrebbe così possibile che venga esaminato dalla Camera dei deputati un disegno di legge d'iniziativa di uno o più senatori*).

Dunque *la Camera dei deputati è sempre l'organo preposto alla prima lettura* (destinataria esclusiva altresì dei disegni di legge d'iniziativa dei Consigli regionali).

Peraltro, una apposita deliberazione del Senato, se assunta a maggioranza qualificata (la *maggioranza assoluta* dei componenti), può valere come richiesta perché la Camera dei deputati proceda all'esame di un disegno di legge.

La Camera procede all'esame e "si pronuncia" entro sei mesi dalla data della deliberazione.

### **In tema di decretazione d'urgenza**

Alcune disposizioni concernono la decretazione d'urgenza ed il relativo procedimento di conversione.

Si prevede che il *rinvio* da parte del Presidente della Repubblica di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, determini il differimento (di trenta giorni) del termine costituzionalmente previsto per la conversione.

Si dispone che il decreto-legge non possa: provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

*Sono in tal modo costituzionalizzate previsioni recate dalla legge n. 400 del 1988* (suo articolo 15, comma 2, il quale reca dicitura non in tutto collimante per i decreti-legge non convertiti, poiché considera quelli "dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere").

Si dispone che il decreto-legge debba recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

*Sono in tal modo costituzionalizzate previsioni recate dalla legge n. 400 del 1988 (articolo 15, comma 3) e già ribadite come elementi del giudizio di costituzionalità dalla recente giurisprudenza costituzionale (cfr. il dossier del Servizio Studi n. 111, "Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale").*

Per i disegni di legge di conversione, si ha una diversa modulazione dei tempi di esame presso il Senato (o per meglio dire, della loro decorrenza).

Il termine di trenta giorni per disporre l'esame del disegno di legge di conversione in Senato decorre non già dalla trasmissione del testo dalla Camera dei deputati bensì dalla presentazione del testo alla Camera dei deputati.

Decorre invece dalla trasmissione del testo dalla Camera dei deputati il successivo termine di dieci giorni, per la deliberazione eventuale di proposte di modificazione.

*La disposizione prevede che il Senato "disponga" l'esame del disegno di legge di conversione, non già "possa disporre" tale esame, come invece è per i disegni di legge ordinaria (secondo l'articolo 70 della Costituzione riscritto), secondo diversità di dettato che parrebbe suscettibile di approfondimento.*

*Ciò che potrebbe dirsi anche per l'assenza del termine specifico per la richiesta di esame dietro quorum di un terzo dei componenti (richiesta che è necessaria nell'ordinario procedimento, perché l'esame senatoriale di un disegno di legge si attivi).*

## **Il Governo nel procedimento legislativo**

Il disegno di legge mira a rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo (non bicamerale paritario, salvo i disegni di legge costituzionale), riconoscendogli una triplice potestà di richiesta circa un disegno di legge, *senza maggiore specificazione (con riferimento, ad esempio, alla natura costituzionale del disegno di legge):*

- di iscrizione con priorità all'ordine del giorno della Camera dei deputati (previsione che verrebbe così costituzionalizzata);
- di esame e voto finale entro un termine determinato (sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione, o termine inferiore determinato in base al regolamento, "tenuto conto della complessità della materia");



- (decorso quel termine) di voto parlamentare 'bloccato', senza emendamenti agli articoli. Dietro richiesta del Governo, la votazione si fa 'secca', articolo per articolo, e votazione finale.

"In tali casi" (*parrebbe suscettibile di approfondimento, se basti il ricorrere della sola richiesta governativa di sottoposizione al voto entro un termine determinato, o debba in ipotesi aggiungersi la richiesta di 'voto bloccato'*) i tempi procedurali per la partecipazione del Senato al procedimento legislativo, e se attivatisi e appieno dispiegatisi questa, per la successiva deliberazione definitiva della Camera dei deputati, si riducono della metà.

Ossia, lo si è ricordato, consegue alla richiesta del Governo che la richiesta di esame presso il Senato avanzata da un terzo dei componenti sia formulabile entro un termine di non più di cinque giorni; il parere del Senato sia formulabile in quindici giorni; la successiva deliberazione ultima della Camera sia esprimibile in dieci giorni. In tutto sono al massimo trenta giorni.

Con questa strumentazione, la proposta persegue una maggiore certezza dei tempi per il Governo nel procedimento legislativo, assicurata dai regolamenti parlamentari vigenti in modo cogente solo per procedimenti speciali, quali la conversione di decreti-legge e la legge di stabilità - elemento che ha concorso ad una dilatazione contenutistica dei disegni di legge finanziaria e dei 'collegati' in passato, così come concorre ad una inflazione della decretazione d'urgenza - nonché persegue una *maîtrise* governativa del flusso emendativo nella deliberazione parlamentare, diversa rispetto a quella invalsa nella prassi mediante l'abbinamento di maxi-emendamenti e questione di fiducia (*che peraltro non parrebbe, presso la Camera dei deputati, doversi dire di per sé esclusa, in caso di 'voto bloccato'*).

Risulterebbe spettante ai regolamenti parlamentari e alla prassi calibrare questo insieme di profili e problematiche, sì da assicurare un coerente inserimento delle garanzie procedurali del 'Governo in Parlamento' entro una forma, per quanto razionalizzata, di governo parlamentare. E' un tema che, nel dibattito politico parlamentare, altresì si connette a quello del cd. 'statuto delle opposizioni' ed all'utilizzo della questione di fiducia.

## **Riforma del titolo V della Costituzione**

Il disegno di legge reca, oltre alla riforma del Senato, la riforma del titolo V della Costituzione.

E' ordine di disposizioni - *non applicantesi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome fino all'adeguamento dei loro Statuti, prevede espressa disposizione transitoria* - che incide su plurimi versanti.

In primo luogo, *scompare la previsione costituzionale delle Province*, quale articolazione territoriale della Repubblica.

Indi scompare, per le Regioni, la previsione (finora mai applicata) di una 'doppia velocità' autonomistica, quale disegnata dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione vigente, che fu introdotto dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001.

*Sul versante regionale, soprattutto si incide sul riparto di competenze legislative*, oggetto dell'articolo 117.

*Scompare la legislazione concorrente.*

*La legislazione statale esclusiva si arricchisce di alcune nuove materie e funzioni*, restando alle Regioni tutte le materie a quella non riservate.

Le funzioni delle quali si arricchisce la *competenza statale esclusiva nella enumerazione espressa del novellato articolo 117*, secondo comma, sono:

- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro;
- ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- previdenza complementare e integrativa;
- ordinamento degli enti locali, comprese le loro forme associative, e degli "enti di area vasta" (*dei quali ultimi potrebbe così profilarsi indiretta costituzionalizzazione*);
- commercio con l'estero;
- norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo;
- ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione;
- norme generali sul governo del territorio e sistema nazionale della protezione civile;
- produzione, trasporto, distribuzione nazionali dell'energia;
- 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.

*Dunque parte significativa delle materie di legislazione concorrente 'migra' alla competenza statale, ancorché quest'ultima venga circoscritta*

*in alcuni casi* (tra cui viene ad essere ricompresa la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) *alla determinazione di "norme generali"*.

Peraltro, legge statale (d'iniziativa solo governativa) può intervenire in materia non riservata, se si ponga l'esigenza di garantire l'unità giuridica o economica della Repubblica (e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà, pare doversi ritenere) o di realizzare programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale. E', questa, *una sorta di supremacy clause o di attrazione in sussidiarietà 'verticale' della competenza legislativa: sovviene il riferimento all'articolo 72 della Costituzione tedesca, che legittima la legislazione del Bund per fini di tutela "dell'unità giuridica o dell'unità economica" (la medesima formulazione ora richiamata)*.

Ancora, la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela, oltre che dei beni culturali com'è nell'ordinamento vigente, dei *beni paesaggistici*.

La legge statale può delegare l'esercizio della funzione legislativa statale alle Regioni (anche solo alcune tra loro, ed anche per tempo limitato), previa intesa - salvo alcune materie non delegabili, specificamente indicate.

Per l'esercizio della funzione legislativa regionale, dunque loro propria, le Regioni sono chiamate - ai sensi di novello comma introdotto in questo articolo 117 - a salvaguardare "l'interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e la formazione professionale".

Si conforma alla ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, la ripartizione della competenza regolamentare. La legge statale può però delegare in una sua materia alle Regioni la potestà regolamentare.

In materia di funzioni amministrative degli enti territoriali, si dispone che esse siano esercitate in modo da assicurare semplificazione, trasparenza, efficienza, responsabilità degli amministratori.

Per quanto concerne ancora gli enti territoriali (Comuni, Città metropolitane, Regioni), è costituzionalizzata la previsione di una loro compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, secondo quanto disposto con legge dello Stato a fini di coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario.

*Le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria, dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali, dal fondo perequativo*

*statale, "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali (nel testo costituzionale vigente, figura l'espressione "consentono", in luogo di "assicurano").*

### **Altre disposizioni (emolumenti; CNEL)**

*Altro ambito di previsioni concerne la corresponsione di emolumenti.*

E' riservata alla legge statale la determinazione degli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionali e ai membri dei consigli regionali - senza che il loro importo possa in ogni caso superare l'importo di quelli spettanti al sindaco del Comune capoluogo nella Regione.

Si è sopra ricordato, altresì, che i senatori cessano di fruire di una indennità parlamentare (articolo 69 della Costituzione), rimanendo (per i soli senatori elettivi di secondo grado) loro l'emolumento spettante per la carica elettiva territoriale.

Disposizione finale pone *divieto di corresponsione* di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica, in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

*E' infine disposta soppressione del Consiglio nazione dell'economia e del lavoro.*

Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, il Presidente del Consiglio nomina un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria per la liquidazione del patrimonio e per "la riallocazione delle risorse e strumentali" nonché per ogni altro adempimento.

All'atto di insediamento del commissario straordinario si ha decadenza dall'incarico e cessazione di ogni funzione per i componenti ed organi.

La riforma del Senato e del titolo V è prevista applicarsi dalla legislatura seguente a quella in corso.



# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#"><u>112</u></a>	Dossier	Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014
<a href="#"><u>113</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1324 "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"
<a href="#"><u>114</u></a>	Dossier	Rappresentanza di genere e cariche elettive
<a href="#"><u>115</u></a>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 331, 635, 717, 789, 820, 906, 1085, 1204 e 1228 "Delega al Governo per separazione tra banche commerciali e di investimento"
<a href="#"><u>116</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo"
<a href="#"><u>117</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1345 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
<a href="#"><u>118</u></a>	Dossier	Le Camere alte nei Paesi extraeuropei
<a href="#"><u>119</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1401 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi"
<a href="#"><u>120</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328 "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
<a href="#"><u>121</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" ( <i>edizione provvisoria</i> )
<a href="#"><u>122</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi "Chi ben comincia...: il sistema educativo dalla nascita ai sei anni"
<a href="#"><u>123</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1413 "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"
<a href="#"><u>124</u></a>	Dossier	Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica  
[www.senato.it](http://www.senato.it)