

Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione

COMMENTO

al testo approvato dal Senato in terza lettura (A.C. 2613-B)

di Daniele Perotti

Prima di dar luogo ad un esame di merito sulla riforma costituzionale approvata dalle Camere e che, sempre ai sensi dell'art. 138 Cost., verrà sottoposta a referendum nel prossimo autunno, è necessaria una premessa che si pone a cavallo fra dimensione tecnica e politica.

La riforma, come vedremo, al di là dei suoi limiti e degli interrogativi che pone, ha un relevantissimo impatto sull'impianto costituzionale.

Ciò premesso, e pur considerando che sotto il profilo formale nulla può essere eccepito sulla questione, non può tuttavia non assumere rilievo un fondamentale aspetto che riverbera pesantemente, se non altro, sulla opportunità che l'attuale Parlamento formatosi in seguito alle elezioni politiche della primavera 2013, legiferi, soprattutto con un intervento di tale pregnanza, in materia di revisione costituzionale.

Non si può infatti ignorare che la Corte costituzionale con sentenza n. 1 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. In sostanza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno determinato formazione e composizione dell'attuale Parlamento della Repubblica.

Tale pronunciamento, secondo la Corte, non pone problemi in ordine alla potestà legiferante dell'attuale Parlamento in quanto, la decisione assunta di annullamento delle norme censurate, avendo modificato la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa rimanente in vigore a seguito della decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Non

sono quindi toccati in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto così come non sono riguardati gli atti che le Camere avranno adottato prima dello svolgimento di nuove consultazioni elettorali. E questo per il principio fondamentale della continuità dello Stato, che si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali a cominciare dalle Camere.

Se è dunque ineccepibile quanto precisato dalla Corte, per cui le Camere, al fine di assicurare la continuità dello Stato, non possono in alcun momento perdere la capacità di deliberare, resta l'enorme rilevanza politica del problema generato da un Parlamento che dopo la sentenza qui ricordata assuma funzioni addirittura neocostituenti operando relevantissime modifiche all'assetto costituzionale.

Ma veniamo ora al merito partendo dal primo fulcro della riforma (il secondo attiene alla revisione del titolo V), che si sostanzia nella cancellazione del Senato della Repubblica così come era stato dal 1948 ad oggi.

Il Senato diventa un organo con funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. L'espressione "funzioni di raccordo" è tecnicamente equivoca o comunque in larga misura superflua. Cosa vuol dire "funzioni di raccordo"? Devono intendersi tali per il fatto oggettivo che i suoi nuovi membri sono anche consiglieri regionali e sindaci? O per nuovi rapporti costituzionalizzati fra l'organo Senato e organi dei Comuni, delle Regioni, delle Città metropolitane? E quali sarebbero questi rapporti? E quali i rapporti con l'Unione europea?

Questo ultimo caso sembra lo si debba intendere nel senso che *"partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea."* (art. 55 comma 5°).

Il Senato inoltre *"Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato."*

Diviene quindi una sorta di organo a funzione mista di concorso alla produzione legislativa, in ambiti limitati, e di valutazione e controllo sulle politiche pubbliche (concetto ampio e generico) e sulla pubblica amministrazione.

Il Senato non è più pariordinato alla Camera dei deputati ma sotto il profilo della produzione legislativa diventa un organo “minore” che infatti “concorre” all’esercizio della funzione legislativa, peraltro in casi determinati di cui alcuni anche rilevanti, secondo le nuove modalità stabilite dalla Costituzione.

Il Senato è formato da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti. Attraverso la legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi, le modalità di elezione dei membri del Senato 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, della composizione di ciascun Consiglio regionale, ma anche in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi.

Come questo irrocervo giuridico-costituzionale possa trovare concreta espressione è al momento difficilmente ipotizzabile. Sembra potersi dedurre che l’individuazione di senatori fra i consiglieri regionali (e fra i Sindaci?) dovrà aver luogo per mediazione fra elezione di secondo grado per la designazione dei consiglieri-senatori e posizione ottenuta e dai medesimi nella elezione di primo grado che determinò la formazione dei rispettivi Consigli regionali. Si avrà inoltre un Senato a geometria variabile tenuto conto che la cessazione della carica di consigliere regionale, determinata dalla conclusione del mandato, travolgerà anche la eventuale carica senatoriale.

La convivenza di ruoli e funzioni in relazione alla contemporanea appartenenza a più organi di enti diversi della Repubblica da parte dei consiglieri regionali – senatori o dei sindaci-senatori comporta inoltre evidenti criticità, complicazioni e disparità di trattamento che non casualmente hanno indotto a prevedere che ***“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.”*** (art. 63)

Tenuto conto del profondo cambiamento di natura e funzioni del Senato riesce difficile comprendere la conferma del 1° comma dell'art. 59 relativo alla acquisizione della carica di senatore a vita per chi è stato Presidente della Repubblica. Nel rispetto dell'originario spirito costituente sarebbe stato ben più ragionevole prevedere o l'eliminazione di tale comma oppure prevedere l'acquisizione della carica di deputato a vita per chi è stato Presidente della Repubblica. Analogo ragionamento vale per il 2° comma dell'art. 59 riguardante i senatori di nomina presidenziale (non più a vita), fra quei cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Non si comprende la pertinenza fra motivazione della nomina e destinazione del nominato ad un nuovo organo profondamente diverso per natura e funzioni da quello previsto dall'originario articolo 57 della Costituzione. Ne consegue l'ulteriore bizzarria della nomina settennale non ripetibile. Nel rispetto dell'originario spirito costituente sarebbe stato evidentemente più ragionevole prevedere o l'eliminazione della figura dei senatori a vita oppure prevedere l'acquisizione del nominato alla carica, per quanto temporanea, di deputato e non di senatore.

All'art. 64 viene previsto in aggiunta che “ *i membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.*” Trattasi di una modifica sicuramente opportuna e chiara. Occorre però chiedersi se si tratta di una petizione di principio o come poi possa declinarsi concretamente. Si pone in fatti un non indifferente problema rispetto alla ipotetica trasgressione di tale previsione. Come e attraverso quale concreta disciplina verrà stabilito l'integrarsi della condizione di trasgressione del suddetto dovere? Vi sarà una conseguente sanzione che potrà arrivare fino alla decadenza?

Inquietante è l'eliminazione, nella versione riformata dell'art. 67, della locuzione “rappresenta la Nazione”. Forse i riformatori non avevano ben chiaro che tale concetto unito al divieto di mandato imperativo espresso dal concetto “senza vincolo di mandato” rappresenta il connotato fondamentale del ruolo del parlamentare nel nostro ordinamento. “Rappresenta la Nazione” significa infatti che il parlamentare non può rappresentare interessi particolari ma l'interesse generale della Nazione. Tuttavia il concetto viene traslato sull'art. 55 con riferimento ai soli Deputati e da ciò consegue che la rappresentanza della Nazione non si estende più ai membri del Senato a sancire che la loro elezione, non più diretta, amputa, per tale natura, anche il loro ruolo di rappresentanti della Nazione essendo essi di fatto espressioni di realtà regionali e locali, ancorchè membri, per funzione, di un organo legislativo nazionale. E qui si pone un ulteriore problema, laterale ma molto rilevante, che attiene alla nomina da parte del nuovo Senato, di due giudici della Corte costituzionale secondo l'art. 135 così come riformato. E' concepibile che due dei cinque giudici della Corte costituzionale eletti dalle Camere, siano espressione di un organo di

rappresentanza politica che però non rappresenta più la Nazione? E non la rappresenta, come in precedenza ricordato, nonostante l'ircocervo costituzionale secondo cui il loro mandato dovrebbe essere assunto *“..in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge...”*

Il contenuto dell'art. 69 *“I membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge.”* viene riformulato in tal modo per escludere i membri del Senato, così come riformato, dalla possibilità di percepire, come invece oggi avviene, l'indennità di parlamentare in relazione al ruolo ricoperto. Ne consegue che la funzione di Senatore diventerà onoraria e “gratuita”. Non vale evidentemente obiettare che tale funzione è già “coperta” dalla indennità per la funzione concomitante di Consigliere regionale o sindaco perché tale indennità copre appunto solo e specificamente quelle funzioni non anche quella senatoriale. Occorre ricordare che, secondo la riforma, ciascuna Regione, con legge, stabilisce gli emolumenti dei propri organi elettivi nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (cfr. novellato art. 122). Fissando questo limite, di fatto diviene lo Stato a disciplinare la materia anche se ciascuna Regione può prevedere valori inferiori. Ne risulta un Senato formato da 100 Senatori che esercitano le loro funzioni gratuitamente a titolo “onorario” di cui 5 (quelli di nomina presidenziale) senza percepire altra indennità, quelli ricoprenti in concomitanza la carica di Sindaco con una indennità comparata all'entità demografica del comune in cui sono stati eletti e quelli ricoprenti la carica di consigliere regionale con una indennità massima pari a quella attribuita al sindaco del Comune capoluogo della rispettiva Regione.

Ma vediamo ora l'art. 70 la cui riscrittura costituisce uno dei due assi portanti della riforma, insieme alla revisione del Titolo V della Carta costituzionale.

“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, 1° comma, per le leggi di cui agli articoli 57, 6° comma, 80, 2° periodo, 3° comma, 116, 3° comma, 117, 5° e 9° comma, 119, 6° comma, 120, 2° comma, 122, 1° comma, e 132, 2° 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 dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati 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 per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, 4° comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera 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, 4° comma, approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. 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.”

Sconcertano la tortuosità, la pesantezza e la sostanziale bruttezza del testo. Un testo così concepito è uno sfregio a quella che è stata definita la più bella Costituzione del dopoguerra, non solo per i contenuti di quest'ultima ma anche per l'essenzialità, l'eleganza la chiarezza con cui seppero esprimerli figure come Piero Calamandrei, Arturo Carlo Jemolo, Costantino Mortati, Massimo Saverio Giannini, Gaetano Azzariti, Andrea Torrente, Aldo Moro, per citarne alcuni. Al ricordo di queste figure, e osservando l'asciutta completezza e l'elegante concisione di ciascun degli articoli del testo costituzionale originario (totalmente essenti sono rimandi e richiami), appare ancor più imbarazzante la pochezza di chi ha potuto inserire in Costituzione periodi come il seguente: *“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, 1° comma, per le leggi di cui agli articoli 57, 6° comma, 80, 2° periodo, 114, 3° comma, 116, 3° comma, 117, 5° e 9° comma, 119, 6° comma, 120, 2° comma, 122, 1° comma, e 132, 2° comma.”

Siamo di fronte ad un labirinto di rinvii, ridondanze, richiami, in assonanza stilistica con le frattaglie normative tenute insieme da certi decreti omnibus espressioni della peggior tecnica legislativa degli ultimi decenni.

Tuttavia, ammesso e non concesso che in una materia del genere si possano scindere forma e sostanza, occupiamoci di quest'ultima lasciando in disparte le considerazioni sulla forma.

Il nuovo Senato ha perso a favore della sola Camera, elettiva, dei Deputati (art. 55 ultimo comma), la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo nonché l'esercizio della funzione di indirizzo politico, parte rilevante della funzione legislativa e il controllo dell'operato del Governo. Tuttavia la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali. In questi due casi possiamo dire che si estrinseca la più alta espressione della funzione legislativa alla quale concorrono i Senatori nonostante le loro funzioni, status e soprattutto, rappresentatività, come già ricordato, siano stati fortemente ridotti. E ciò apre una evidente, oggettiva e macroscopica contraddizione. Ma procediamo cercando di tradurre in termini maggiormente leggibili, le altre materie oggetto di esercizio collettivo della funzione legislativa fra le due Camere. Si tratta delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, e le altre forme di consultazione popolare previste dal novellato art. 71 e cioè la proposta-progetto di legge di iniziativa popolare ad opera di 150.000 elettori, la nuova figura del “referendum propositivo” e le “altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali”. L'esercizio collettivo della funzione legislativa fra le due Camere viene inoltre previsto **“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”**. La formulazione non è chiara, al di là della intrinseca difficoltà di individuazione della linea di confine fra disposizioni di principio e di dettaglio, foriera di non nuovi conflitti interpretativi e di attribuzione, non si comprende cosa sottostia all'innovativo concetto di “leggi che determinano l'ordinamento”. Poiché infatti secondo dottrina è pacifico che con “ordinamento giuridico” sia da intendersi l'insieme delle regole giuridiche che ordinano il funzionamento di una comunità (ubi societas ibi ius), che può essere statale o locale, da ciò deriva che tutte le leggi che disciplinino aspetti particolari o generali della comunità locale e della sua organizzazione ne costituiscono e integrano

l'ordinamento. Ipotizzare che leggi di tal fatta, in quanto tali, non concorrano a costituire l'ordinamento è un ossimoro giuridico. Conseguentemente non è dato comprendere quali leggi concernenti Comuni e Città metropolitane siano attribuibili alla sola competenza della Camera dei Deputati e siano perciò sottratte anche alla competenza del Senato.

Sempre oggetto di esercizio collettivo della funzione legislativa sono le norme generali che ***“stabiliscono le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*** , Anche in questo caso siamo in presenza di un lessico ridondante. L'esercizio collettivo è esteso ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, 1° comma, (richiamo che appare del tutto pleonastico) per le leggi di cui agli articoli 57, 6° comma, (riguardanti quindi 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. Ne consegue che tutte le altre norme riguardanti la composizione del Senato sono di competenza legislativa della sola camera dei deputati). Vi è poi l'art 80, secondo periodo che prevede già che le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere mentre sono di competenza della Camera dei Deputati tutte le altre leggi sui trattati internazionali. Vi è l'art 114, 3° comma, sull'ordinamento di Roma capitale, l'art 116, 3° comma riguardanti le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117 (quindi con specifico rimando al 117 2° comma lettera l) , ma anche con riguardo all'art117, 5° e 9° comma (concernenti rispettivamente le decisioni nelle materie di loro competenza dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e 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, e nella disciplina dei casi e delle forme di esercizio delle competenze regionali per la conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato) , Si prosegue poi con l'art 119, 6° comma, su patrimonio, bilancio e indebitamento di regioni e di enti locali, con l'art.120, 2° comma, concernente l'acquisizione del parere del Senato per l'esercizio da parte del governo dei poteri sostitutivi in caso di violazioni costituzionalmente previste da parte di organi Regioni, Città metropolitane, Province di Trento e Bolzano. Oggetto di esercizio collettivo della funzione legislativa è anche l'art 122, 1° comma, che prevede la riserva di legge della Repubblica nella definizione dei principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri stabilendo altresì la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei

Comuni capoluogo di Regione. Sono inoltre stabiliti i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

E infine vi è il richiamo all'art 132, 2° comma. Poiché tuttavia, e come appena ricordato, l'art. 70 prevede che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di cui agli articoli "(omissis) ...e 132, 2° comma.", e quest'ultimo prevede che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, non si comprende quale possa essere la funzione legislativa statale sulla materia essendo la stessa costituzionalmente riservata alla Regione.

Sempre secondo il novellato art. 70 tutte le altre leggi sono approvate dalla Camera dei Deputati che pertanto ha una competenza residuale.

Con riferimento a "tutte le altre leggi" previste dal suddetto art. 70 (2° comma), il 3° comma prevede che ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati 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 e con la pubblicazione conclude quindi il suo iter.

Tuttavia il procedimento è diverso per le leggi che danno attuazione all'art. 117, 4° comma che prevede che ***"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."*** Per tali leggi, attraverso una sorta di procedura rafforzata, l'esame del Senato è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera 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.

Sono soggetti a procedure diverse anche i disegni di legge riferiti all'art. 81, 4° comma che prevede che ***" il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale."***

In tale caso i disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.

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

Al Senato viene anche attribuita iniziativa legislativa, ai sensi del novellato art. 71, potendo esso, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato.

Rispetto ai contenuti dei novellati artt. 70 e 71 fin qui commentati occorre in generale osservare che la labirintica distribuzione delle materie di competenza fra le due Camere, con riferimento rispettivamente alla competenza residuale della Camera dei Deputati e all'esercizio collettivo della funzione legislativa è inevitabilmente foriera di incertezze, di confusione e di rischi di conflitti di attribuzione. E' da comprendere poi a che tipo di procedimento legislativo sarebbero assoggettati i disegni o i progetti di legge nei quali dovessero organicamente convivere sia materie di competenza residuale della Camera dei deputati che materie assoggettate ad esercizio collettivo della funzione legislativa ed è pure da comprendere a quale organo sia eventualmente attribuito uno scrutinio preventivo che consenta di rilevare le eventuali commistioni o di canalizzare in una o nell'altra direzione i disegni o progetti di legge.

Sempre ai sensi del novellato art. 71 il popolo mantiene esercizio dell'iniziativa legislativa, 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.

Va osservato a questo proposito che a fronte della novità rappresentata dai "referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione", il progetto di legge di iniziativa popolare, che sicuramente rappresenta una vera forma integrativa potenzialmente "forte" della potestà legislativa delle Camere, viene sicuramente ostacolato dalla avvenuta triplicazione del numero di elettori necessari alla sua presentazione. Ove si rapporti la popolazione italiana all'entrata in vigore della Costituzione (46.210.000 ab.) e quella odierna (60.795.000 ab.) una scelta coerente e proporzionata con la disposizione originaria della Carta fondamentale avrebbe voluto che il numero dei proponenti non fosse elevato oltre i settantamila elettori. Mentre tale ipotetico valore, nella riforma è stato più che raddoppiato.

Il successivo art. 72, nei primi sei commi definisce principi di disciplina dell'iter legislativo conseguenti alle innovazioni introdotte dagli articoli precedenti mentre un contenuto significativamente innovativo è invece rappresentato dal 7° comma secondo cui *“ esclusi i casi di cui all'articolo 70, 1° 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, 6° comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque 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 settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, 3° comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito, di non oltre quindici 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.”* Sul piano formale risaltano anche in questo caso rimandi, macchinosità e ridondanze secondo lo stile già prima commentato, che costituzionalizzano una disciplina la cui oggettiva rilevanza consiste in una forte torsione, rispetto all'equilibrio dei poteri costituzionali, imposta subordinando l'azione delle Camere al potere del Governo di imporre tempi “contingentati” all'azione legislativa nel caso di *“ un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo”*. Dove ovviamente tale individuazione di priorità è prerogativa del Governo.

Di sicuro interesse è l'innovazione introdotta attraverso la riformulazione del 1° comma dell'art. 73 laddove si prevede che *“Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un 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.”* Forti dubbi e preoccupazioni nascono dalla compressione di tempi costituzionalmente imposti alla pronuncia della Corte costituzionale stante poi l'estrema delicatezza della materia. Non v'è dubbio che questa sia una rilevante novità in quanto costituita da un intervento preventivo di controllo su una deliberazione legislativa, mentre fino ad oggi i controlli di legittimità costituzionale sulle leggi, notoriamente sono, oltre che eventuali, successivi. La previsione del nuovo art. 73

risente evidentemente in modo molto forte della congiuntura presente ed è stata dettata dall'esigenza di superare i gravi problemi derivanti da pronunce di illegittimità costituzionale su norme elettive dei membri di Camera dei Deputati e Senato quando le stesse avevano già regolato l'elezione di tali organi riflettendosi quindi sul legittimo insediamento dei medesimi. Va da sé che il problema si pone nel momento in cui vi sono dinamiche politiche che hanno prodotto norme elettorali fortemente distorsive del principio costituzionale fondamentale della sovranità popolare, comprimendo in modo insostenibile la proporzionalità della rappresentanza politica a favore di uno sbilanciamento a garanzia della fiducia verso l'esecutivo e col forte condizionamento di quest'ultimo sulla funzione legislativa.

Passiamo ora alla innovazione prevista all'art. 75 secondo cui *“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.”*. Si tratta di un arricchimento dei contenuti del predetto articolo che ne costituisce un aggiornamento sicuramente apprezzabile in una direzione ampliativa e confermativa del principio di sovranità popolare.

L'art. 77 concernente invece l'emanazione da parte del Governo di decreti con valore di legge ordinaria conferma innanzitutto la funzione comunque recessiva del nuovo Senato infatti quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, *“... anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere ...”* Il Governo non può tuttavia, mediante decreti legge *“...disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, 5° comma, (leggi in materia costituzionale ed elettorale, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi. ndr) 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, 3° e 4° 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 di disegni di legge di conversione dei decreti legge non possono essere approvate disposizioni estranee*

all'oggetto o alle finalità del decreto. ” . Al di là dei necessari adattamenti al nuovo ruolo del Senato e, ancora una volta, al netto delle tortuosità espressive, è apprezzabile la previsione secondo cui “ è vietato *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*” Meno apprezzabile è che essa debba essere stata costituzionalizzata con l'inevitabile appesantimento della Carta fondamentale che ciò comporta. Non dovrebbe infatti essere necessario prevedere in Costituzione regole che comunque dovrebbero essere rispettate dal legislatore per evidente coerenza coi principi costituzionali fondamentali peraltro già chiaramente ribaditi in materia dalla Corte costituzionale.

Ulteriore conferma della riduzione del perimetro di competenze stabilite per il Senato è rinvenibile nel novellato art. 82 laddove si prevede che: “ *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.*”. Necessariamente le rilevanti modifiche sul titolo I della parte II della Carta fondamentale influiscono anche sul Titolo II. L'art. 83 prevede perciò una diversa qualificazione delle maggioranze per l'elezione del Presidente della Repubblica infatti: “*L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della 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.*” Una soglia che potrebbe porre non pochi problemi alla elezione del Capo dello Stato. L'art. 83 prevede inoltre la soppressione dei rappresentanti regionali nella seduta comune del Parlamento, come invece era prevista precedentemente al 2° comma dell'art. 83, e ciò avviene evidentemente in ragione della composizione già “regionale” del nuovo Senato. E' poi pacifico che l'innovazione sulle maggioranze necessarie alla elezione del Presidente della Repubblica non può essere valutata in assoluto ma solo in relazione al sistema elettorale che porta alla composizione della Camera dei deputati viepiù allontanatosi dall'originario modello proporzionale. Molto significativo, quanto evidentemente reso necessario dall'impianto della riforma, è poi il passaggio al Presidente della Camera dei Deputati (in luogo del Presidente del Senato come nel passato) delle funzioni di Presidente della Repubblica quando il suo titolare non possa adempierle. Secondo il novellato art. 86 comma 1°, infatti: “*Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati.*”, così come è la Camera dei deputati ad assorbire o sostituire le funzioni del Senato per quanto previsto dai successivi artt. 87 e 88.

Come già ricordato un connotato fondamentale nel cambiamento degli assetti costituzionali lo si rinviene nella cessata competenza del Senato rispetto alla concessione della fiducia al Governo **“Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.”** Art. 94, 1° comma.

Ad aprire la seconda sezione del Titolo III è, come noto, l’art 97 che definisce i modi di azione e di organizzazione della pubblica amministrazione prescrivendo che siano improntati al buon andamento e all’imparzialità a cui la riforma aggiunge un terzo carattere: **“la trasparenza”**. La costituzionalizzazione del principio di trasparenza rappresenta un aggiornamento che allinea il dettato costituzionale alla accresciuta sensibilità politica, culturale e sociale rispetto al controllo sulla macchina amministrativa pubblica attraverso accessibilità e piena visibilità dei suoi procedimenti e dei suoi documenti.

Un’altra novità significativa è rappresentata dall’integrale abrogazione dell’art. 99 che elimina dalla Carta costituzionale il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. Un organo composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, con compiti di consulenza delle Camere e del Governo in materie economiche e lavoristiche (stabilite dalla legge) dotato di iniziativa legislativa per contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale. Si tratta di una scelta che concorre a veicolare un messaggio di semplificazione e “alleggerimento” dell’apparato istituzionale come abbiamo visto per la riforma del Senato. Quest’ultima al propagandato scopo di rendere più efficiente, economico e veloce il procedimento di produzione legislativa mentre l’eliminazione del CNEL avrebbe lo scopo di sopprimere (anziché riformare) un organo evidentemente ritenuto un anacronistico “costo” senza benefici. In effetti tale organo ben si colloca in quello spirito costituente che, traducendosi nei principi fondamentali della Costituzione, conferivano centralità al lavoro (art.4 e 3, 2° comma) e contestualizzavano il ruolo del lavoro ai principi dell’economia entro una ben chiara cornice di valori e limiti (art. 41, in particolare 3° comma, art. 43 e 46). La sua soppressione si pone dunque sicuramente in linea con le osservazioni formulate nel maggio 2013 dalla banca d’affari statunitense J.P. Morgan che ha aspramente criticato le Costituzioni di certi paesi europei in quanto, essendo state adottate in seguito alla caduta del fascismo, presenterebbero una serie di caratteristiche inadatte a favorire la maggiore integrazione dell’area europea. Infatti secondo il colosso finanziario americano i sistemi costituzionali del Sud Europa, evidente l’allusione all’Italia, tenderebbero a mostrare una forte influenza socialista riflesso della forza politica che i partiti di sinistra hanno guadagnato dopo la sconfitta del fascismo. Tale influenza consisterebbe appunto nella tutela costituzionale dei lavoratori, nella redistribuzione del reddito attraverso le tutele dello stato sociale e negli ostacoli posti all’accumulo di rendite e profitti.

Passiamo ora alla riforma introdotta sul Titolo V, dopo quella del 2001, facendo in particolare riferimento al novellato art. 117 concernente il delicato tema delle materie di legislazione esclusiva

dello Stato e concorrente con le Regioni. Prima di ciò è utile sottolineare la cancellazione, al 1° comma dell'art. 114, della voce "**Province**". A cascata tale voce viene espunta dagli artt. 117, 118, 119 e 132. Pertanto gli enti necessari costituenti la Repubblica in quanto espressamente previsti in Costituzione restano: lo Stato, le Regioni, le Province di Trento e di Bolzano, i Comuni, le Città Metropolitane e Roma Capitale.

Le Province vengono soppresse formalizzando a livello costituzionale un processo già avviato a Costituzione invariata (L. 56 del 2014) attraverso il parziale svuotamento delle originarie competenze di tali enti e attraverso l'eliminazione dei loro organi elettivi sostituiti da una rappresentanza politica di secondo livello. Restano, come noto, e per quanto con più circoscritte competenze, enti sovracomunali definiti di "area vasta". Si tratta di enti la cui identità e le cui trasformazioni successive, non saranno quindi più condizionate dalla loro presenza nel testo della Carta fondamentale ma la cui disciplina è sottoposta a riserva di legge dello Stato per quanto attiene ai profili ordinamentali generali mentre alle leggi regionali è affidata la residua normazione. Perno della riforma del Titolo V è l'abrogazione dell'intero comma 3° dell'art 117, con la traslazione alla legislazione esclusiva dello Stato di parte importante delle materie prima assegnate alla legislazione concorrente, col mantenimento di alcune di esse ad una normazione di soli principi da parte dello Stato e con l'inserimento di alcuni elementi di novità.

Particolarmente significativa nell'ambito della suddetta abrogazione è l'eliminazione dell'ultimo periodo del comma laddove si affermava che nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Nel complesso, a sistema ormai "stabilizzato" dopo la riforma del 2001, si attua una nuova riforma che va in senso contrario riducendo spazi di autonomia delle regioni e degli enti locali abbozzando un ritorno nella direzione di quel neocentralismo ben sperimentato negli ultimi anni sul terreno della contabilità e della finanza pubblica.

Così, alla lettera e) del 2° comma il "**coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**" viene trasferito dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato.

Mentre molto significativa è l'innovazione introdotta sempre alla lettera e). Il testo originario infatti così recitava: "**e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario;.....**" mentre il testo modificato è il seguente: "**e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario;**" Eloquentemente è l'introduzione del concetto non più solo di "tutela" ma anche di "promozione" della concorrenza (e del mercato). Viene cioè riconosciuto e costituzionalizzato un nuovo ruolo, attivo, dello Stato nel promuovere la concorrenza e il mercato, in adesione alle teorie economiche

neoliberiste imperanti in Europa, evidentemente ritenendo che ciò possa essere valido strumento di realizzazione delle previsioni di principio dell'art. 3 comma 2° della Costituzione. Sarà interessante conoscere come potrà trovare concreta declinazione la suddetta innovazione rispetto agli artt. 41 comma 2° e 43 che invece aderiscono ai principi della Carta fondamentale. E forse in proposito è il caso di ricordare ai neocostituenti le parole pronunciate da Amintore Fanfani durante i lavori preparatori della Costituzione: “ *...controllare dal punto di vista sociale lo sviluppo dell'attività economica senza accedere totalmente ad una economia collettiva o collettivizzata e senza d'altra parte lasciare totalmente libere le forze individualistiche ma cercando di sfruttarle disciplinandole e regolandole ai fini di raggiungere determinati obiettivi sociali...* ”

Ma forse i neocostituenti sono più in sintonia con le osservazioni della banca d'affari J.P. Morgan che non con le parole del costituente Amintore Fanfani.

Interessante è anche la modifica introdotta alla lettera g) del 3° comma dell'art.117 con particolare riferimento al procedimento amministrativo e al lavoro pubblico. Recita il nuovo testo: “**g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;**” La costituzionalizzazione della competenza statale sulle norme concernenti il procedimento amministrativo colma una lacuna e rappresenta un fatto positivo che integra quanto già commentato a proposito dell'art. 97 in riferimento al terzo carattere della “trasparenza” aggiunto ai principi di buon andamento e imparzialità. Come osservato sul principio di trasparenza, la costituzionalizzazione delle norme relative al procedimento amministrativo attraverso l'affermazione della competenza esclusiva dello Stato, risponde alle esigenze di accessibilità e agilità di azione della pubblica amministrazione attraverso una regolazione e uniformazione dei suoi modelli su base nazionale.

Non di immediata comprensione appaiono invece le ragioni della costituzionalizzazione della riserva di legge statale sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche per assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale. Come è noto, secondo l'art. 2, 2° comma, D.lgs. 30.03.2001 n. 165, (T.U. Norme Generali nell'Ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche) i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, Titolo II, del Libro V, del Codice Civile e dalle Leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le disposizioni del predetto Decreto, e sono regolati contrattualmente pertanto la norma in questione sancisce il principio di esclusività di competenza contrattuale per rilevanti profili del rapporto di lavoro pubblico con la conseguenza che lo stato giuridico del pubblico dipendente è, di regola, il medesimo di quello del lavoratore privato

avendo almeno come fonte secondaria di regolamentazione del rapporto un contratto di lavoro privatistico. Dunque la regolamentazione tramite contrattazione collettiva rimane, fino ad oggi una fonte centrale di disciplina del rapporto di pubblico impiego privatizzato. In questo contesto sorprende che sia stata rilevata l'esigenza addirittura a carattere costituzionale di garantire uniformità alla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sul territorio nazionale quasi che vigesse una pressante necessità regolativa a fronte di rilevanti altrimenti irrimediabili difformità delle quali è lecito dubitare stante la centralità delle contrattazioni nazionali. Sorge quindi il più che ragionevole dubbio che la novellata lettera g) sia invece strumentale ad una ricollocazione in ambito pubblicistico della disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche cercando di riportare verso una potestà regolativa autoritativa ambiti negoziali altrimenti e fino ad oggi affidati alla contrattazione collettiva.

Non cambia, sul piano sostanziale, il quadro costituzionale rispetto alle **“disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare”** (lettera m), che vengono “trasferite” dal precedente comma 3°, come già ricordato integralmente abrogato, al comma 2° ma mantenendo il carattere di disposizioni generali quindi rimanendo materia di legislazione concorrente. Lo stesso dicasi per le **“disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”** (ora inserite nella lettera n). Non così invece per la lettera o) dove, con riferimento a **“previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro;”** la competenza legislativa da concorrente diventa esclusiva dello Stato mentre resta concorrente per **“disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;”**.

Per quanto concerne la lettera p) si richiama quanto già osservato a commento del novellato art. 70. Non è infatti chiaro come debba intendersi una potestà legislativa esclusiva dello Stato oltre che su **“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni”** anche sull'**“ordinamento”** dei Comuni e delle Città metropolitane. Se infatti vi è competenza esclusiva sull'**“ordinamento”**, che in quanto tale ricomprende anche e necessariamente la normazione di dettaglio, non si comprende se vi sia e quale sia una competenza residuale regionale o comunale (almeno a livello statutario) costituzionalmente legittima. E non si comprende perciò la coerenza con lo specifico riferimento a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane nonchè a disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni che invece sembrerebbero lasciar trasparire l'intento di affermare la competenza regionale e locale sulla disciplina di dettaglio. Insomma la confusione regna sotto il cielo.

Da materia di legislazione concorrente diventa invece di legislazione esclusiva statale il **“commercio con l'estero”** (lettera q) mentre costituisce una innovazione l'introduzione, alla lettera r), e con riferimento alla amministrazione statale, **“dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche”**.

Particolare attenzione merita la nuova lettera s) che trasferisce da legislazione concorrente a esclusiva statale la **“ tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo”** mentre, con l'aggiunta del turismo, conserva ad una legislazione sostanzialmente concorrente le **“disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;”**. Va da sé che riservare esclusivamente allo Stato non solo la tutela ma anche la valorizzazione dei beni culturali significa limitare fortemente le autonomie regionali e locali centralizzando la disciplina di una materia che ben poteva trovare invece, come ha trovato, a livello locale, più efficaci articolazioni e migliori risposte.

Ancora da legislazione concorrente diventano a legislazione esclusiva statale l' **“ordinamento delle professioni e della comunicazione”** (lettera t), la **“produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia”** (lettera v), le **“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”** (lettera z) mentre resta ripartita, (lettera u) , la materia concernente **“disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile”**. Infine va aggiunta, come materia di legislazione concorrente, quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1° dell'art. 122 **“La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.”**

Ma se dopo un quindicennio di vigenza dalla precedente riforma adottata con la Legge costituzionale 3 del 2001, la motivazione politica giustificativa del nuovo intervento sul Titolo V, è stata quella di introdurre razionalizzazioni e correttivi laddove si erano evidenziati limiti o difetti specialmente a causa di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, è molto difficile poter affermare che l'obiettivo sia stato raggiunto ove si prendano in considerazione anche i contenuti del nuovo comma 3° dell'art. 117. Esso definisce la potestà legislativa esclusiva delle Regioni e quindi deve essere letto in modo coordinato con i contenuti del comma 2°.

Va innanzitutto osservato però, e in via generale, che l'abrogazione dell'intero testo del preesistente comma 3° crea un disagio logico, fra la premessa del comma 2° e l'elencazione di materie che ad esso segue. Infatti sotto la locuzione: **“Lo stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie”** vengono elencate sia materie in cui la competenza è leggibile come effettivamente esclusiva che materie in cui in realtà la competenza legislativa “esclusiva” resta sui principi in quanto riconosciuta solo per l'emanazione di disposizioni generali (lettere n,o,s,u dell'elenco). Ma se la

competenza legislativa esclusiva è sui principi della materia e non sulla sua interezza ciò evidentemente significa che la competenza è concorrente, come tale quindi parzialmente ripristinata a favore delle Regioni, ciò che la premessa dovrebbe invece smentire.

A complicare ancor più lo scenario, anziché semplificarlo come sembrerebbe pretendere, è il lungo inciso introdotto nel preesistente testo del comma 4° (che diviene il nuovo comma 3°). La seguente originaria formulazione che definisce in modo netto almeno il concetto di competenza residuale delle Regioni: *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”* vede comparire, nel testo riformato e fra le parole “spetta alle Regioni la potestà legislativa” e le parole “ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, il seguente testo: *“ 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...”*.

Si impone quindi l'esigenza di un raccordo fra i contenuti del nuovo comma 3° e quelli del rinnovato comma 2°. Se infatti spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia **non espressamente** riservata alla legislazione dello Stato, può essere utile precisare che all'interno della produzione normativa della Repubblica a tutela delle minoranze linguistiche, ai sensi dell'art. 6 della Costituzione, vi sia competenza esclusiva regionale per le specifiche norme in materia di rappresentanza di tali minoranze. Apre invece interrogativi a proposito di potenziali conflitti di attribuzione il riferimento alla pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e alla dotazione infrastrutturale che quindi va coordinato coi contenuti della lettera u) del comma 2° che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio. Lo stesso dicasi per la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali con riferimento alla lettera m) secondo periodo del 2° comma che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare.

Mentre per la promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale, la materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario appaiono definizione utile per quanto pleonastica stante appunto la residualità della competenza legislativa regionale.

Pone invece importanti interrogativi l'attribuzione della competenza legislativa regionale 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. Occorre infatti trovare un raccordo con la lettera s) del comma 2° che riserva alla legislazione esclusiva statale la tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo. Mentre infatti vi è coerenza fra la previsione dell'ultima parte della lettera s) e il comma 3° in quanto allo Stato è riservata la disciplina, attraverso disposizioni generali, e comuni delle attività culturali e del turismo e alle Regioni la disciplina, per quanto di interesse regionale della valorizzazione e organizzazione del turismo e delle attività culturali, dubbi sorgono sul resto. Alle Regioni sembra infatti riservato sempre per quanto di interesse regionale, una promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici che però altra cosa è dalla loro valorizzazione, tuttavia la oggettiva contiguità, ma non la sovrapponibilità fra il concetto di "promozione" e quello più specifico di "valorizzazione" sono forieri di conflitti di attribuzione con riferimento alle considerazioni già fatte in precedenza commentando il contenuto della lettera s) del comma 2°. A tal proposito non potrà essere risolutiva dei problemi la produzione legislativa statale che potrà concretizzarsi secondo le previsioni del novellato art. 118 comma 4°: "***La legge statale disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.***" che solo alla tutela fa infatti riferimento.

Di indubbio rilievo è infine il nuovo comma 4° dell'art. 117 "***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.***" Va osservato in proposito che la valutazione di sussistenza delle esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale, sia per quanto riguarda la titolarità di proposta attribuita al Governo che per la successiva produzione legislativa, sono potenzialmente foriere di conflitti di attribuzione a causa della loro natura generale ed hanno comunque una palese valenza di rilevante compressione, per quanto potenziale, delle autonomie e delle potestà legislative regionali.

Giungendo all'art. 118 si osserva che l'elemento di novità principale è l'introduzione di un 2° comma che recita: "***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.” Parte dei contenuti del comma, con riferimento ai concetti di trasparenza ed efficienza, non sono che la mera, quindi pleonastica, riproposizione quanto già previsto nel comma 2° dell'art 97. Assai problematico, appare invece il trasferimento in Costituzione del concetto di responsabilità degli amministratori in quanto, tali si definiscono, per lo meno negli enti locali, ma non solo, anche gli organi politici di amministrazione aventi natura elettiva. Anche questi ultimi diventano dunque, per dettato costituzionale, responsabili di imparzialità, buon andamento, semplificazione, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa oltre ai pubblici dipendenti a cui, a partire dalle innovazioni legislative del 1990 (L. 142 e L. 241) era pacificamente e “naturalmente” imputata tale responsabilità in conseguenza del principio di separazione fra organi di indirizzo politico e organi amministrativo-gestionali.

I contenuti innovativi dell'art. 119 riguardante l'autonomia finanziaria di Comuni, Città metropolitane e Regioni, in realtà sono integrativi a fini specificativi senza alterarne l'impianto mentre sull'art. 120 può osservarsi ancora, seguendo la formulazione del 1° periodo del 2° comma, ***“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,”*** la compressione dell'esercizio del ruolo del Senato, a favore del Governo, a ribadire quanto già commentato il Titolo I della parte II. Sicuramente positivo e di auspicabile concreto impatto è l'innovazione sulla parte conclusiva dell'ultimo periodo del comma 2°, di per sé eloquente, ***“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.”***

Dell'art. 122 s'è già detto a commento degli artt. 69 e 117. Utile è sicuramente la fissazione dei limiti degli emolumenti degli organi elettivi regionali. Non è particolarmente edificante che solo in coda a tale disposizione, anziché trovare naturale allocazione nell'art. 117, compaia il riferimento alla promozione dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Dell'art. 134, innovato al 5° comma a proposito delle competenze della Corte Costituzionale, si è detto a commento dell'art.73, 2° comma, a cui il medesimo fa rinvio.

L'art. 135, a proposito della composizione della Corte Costituzionale prevede che ***“La Corte costituzionale è composta da 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”*** Si tratta di un adattamento al nuovo assetto istituzionale determinato dal mutamento di natura e ruolo del Senato. E infatti forti dubbi si

pongono sulla attribuzione ad un siffatto Senato della nomina di ben due giudici della Corte Costituzionale.

Conclusione.

L'analisi e le osservazioni fin qui esposte inducono a concludere, oltre alle essenziali considerazioni espresse in premessa, che vi è un ampio scarto fra fini perseguiti insieme ai propositi riformatori enunciati e la realtà del prodotto ottenuto. E ciò, sia nella forma, a causa della scadentissima qualità tecnica del testo, che nella sostanza, sui cui, peraltro e inevitabilmente la forma riverbera. Della sostanza i tratti fondamentali sono la riforma del Senato, che produce un ibrido debole, di incerta qualificazione e di ancor più dubbia funzionalità, e la riforma del Titolo V che si concretizza in una pasticciata, contraddittoria e malamente mimetizzata regressione neocentralista (fatta paradossalmente eccezione per l'oggettivo e conseguente rafforzamento delle autonomie regionali speciali) gravida di errori tecnici e invece rappresentata come razionalizzazione.

Tutti buoni motivi per dire no a questa riforma costituzionale.