

La Riforma costituzionale

Relatore: Dott. Tommaso Cavaletto

Mercoledì 23 novembre
Comune di Polverara



Un po' di storia...

Tentativi di riforma della Costituzione avviati negli ultimi decenni:

- **Commissione Bozzi (1983-1985)**
- **Progetto di legge A.C. 4887 (1990-91)**
- **Commissione De Mita-Iotti (1992-94)**
- **Comitato di studio sulle riforme istituzionali (Comitato Speroni, 1994)**
- **Commissione bicamerale D'Alema (1997-1998)**
- **Riforma del titolo V (2001)**



Un po' di storia...(segue)

- A.S. 1187 (2002-2003)
- Riforma costituzionale 2005
- Bozza Violante (2007)
- A.C. 5386 (2010-2012)
- D.d.l. del governo Monti, A.S. 3520 (2012)
- Commissione Letta-Quagliariello (2013)



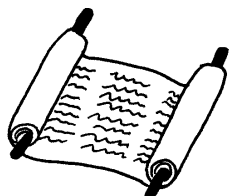
Aree di intervento



**1) Superamento del bicameralismo
paritario**



2) Senato



3) Procedimenti legislativi



4) Organi di garanzia



5) Istituti di democrazia diretta



6) Riforma del titolo V

Parlamento del bicamerali paritario

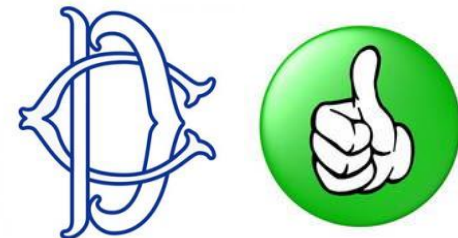
OGGI

➤ Il Governo deve avere la fiducia di **entrambe le Camere**



DOPO LA RIFORMA

➤ Solo la **Camera dei deputati** dà la fiducia al Governo



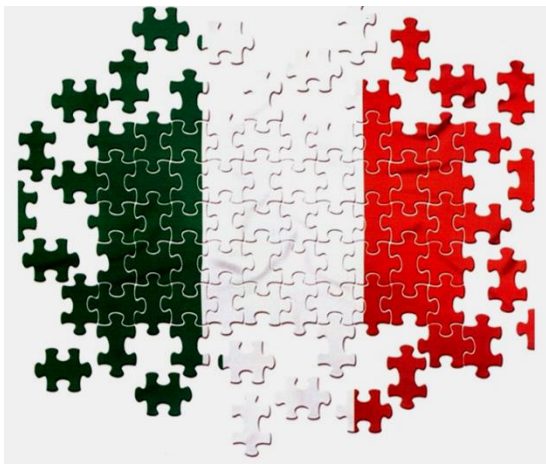


...segue

2

OGGI

➤ Deputati e Senatori rappresentano la Nazione



DOPO LA RIFORMA

➤ Il Senato rappresenta le istituzioni territoriali





...segue

3

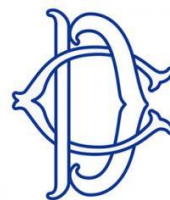
OGGI

➤ Deputati e Senatori ricevono un'indennità



DOPO LA RIFORMA

➤ Solo i Deputati ricevono un'indennità





...segue

4

OGGI

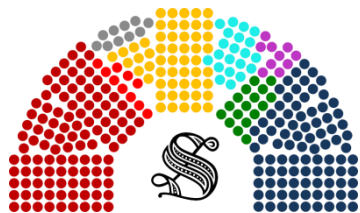
- Camera e Senato hanno le stesse funzioni e gli stessi poteri



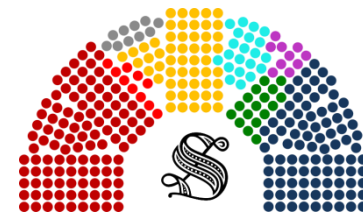
DOPO LA RIFORMA

- Camera e Senato hanno funzioni e poteri differenziati





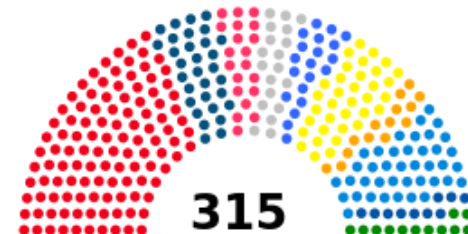
Composizione del Senato



OGGI

- **315 membri eletti a suffragio universale diretto dai maggiori di 25 anni**

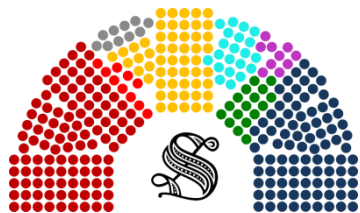
+



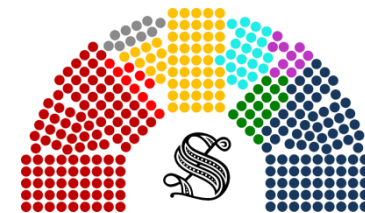
- **5 nominati dal Presidente della Repubblica (a vita)**

+

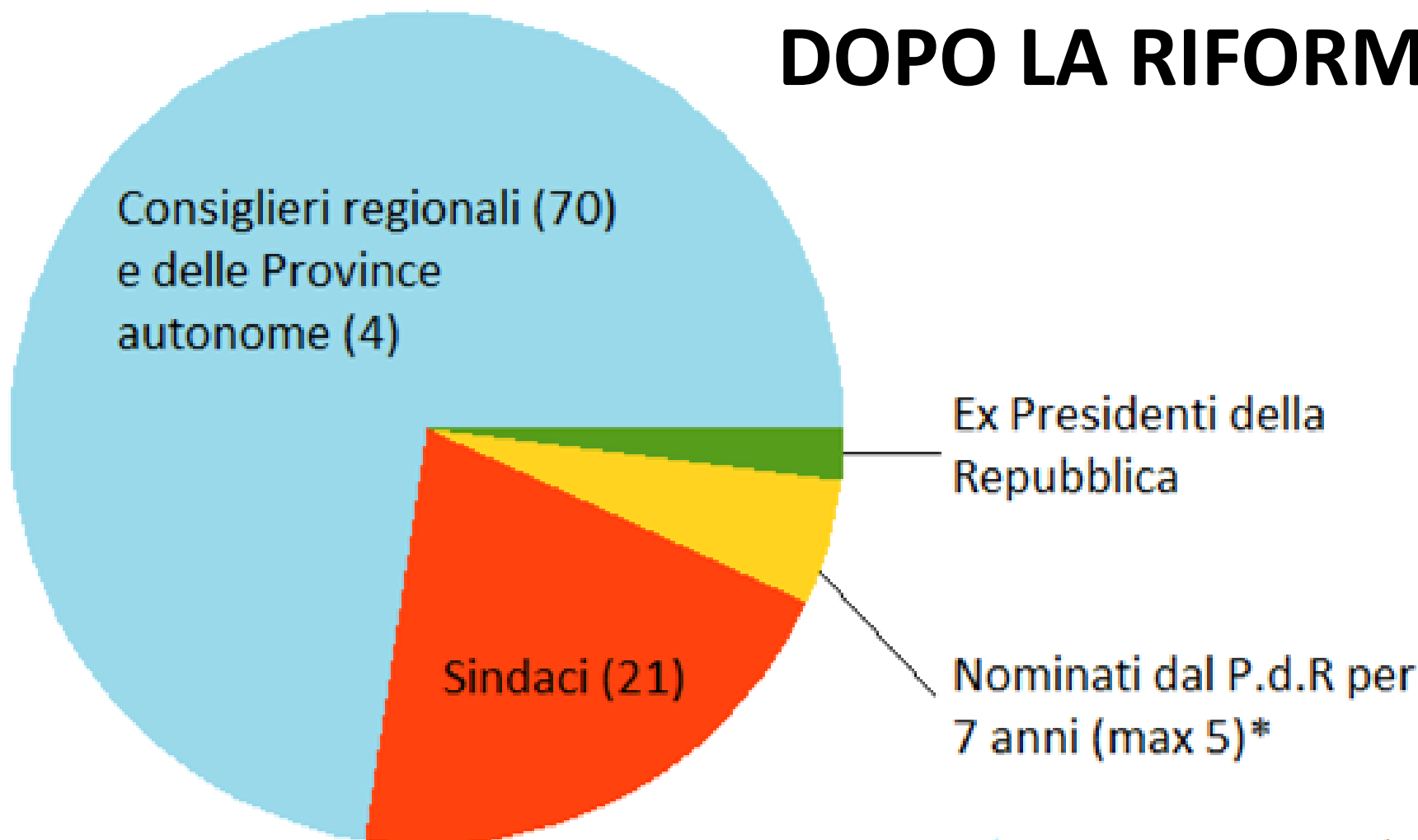
- **Ex Presidenti della Repubblica (a vita)**

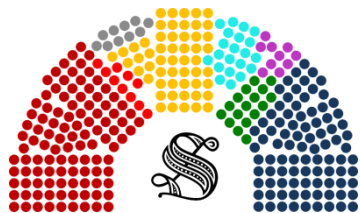


Composizione del Senato

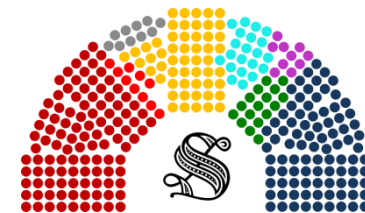


DOPO LA RIFORMA





Composizione del nuovo Senato



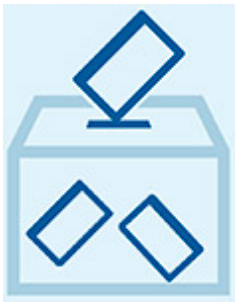
La distribuzione dei seggi



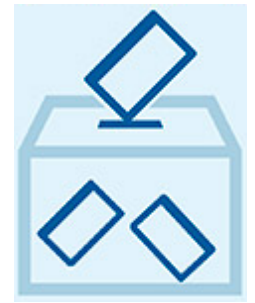
➤ **Numero dei senatori
proporzionale alla popolazione**

➤ **Minimo 2 senatori
per Regione**

➤ **Un sindaco per Regione
scelto tra i Comuni
del rispettivo territorio**



Elezione dei senatori



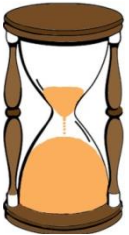
➤ Eletti dai Consigli regionali



➤ Con metodo proporzionale



➤ In conformità alle scelte degli elettori



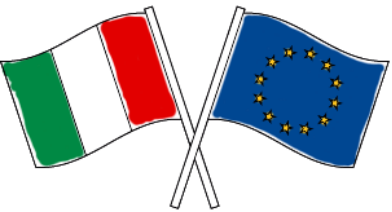
➤ Durata del mandato: coincide con quella del Consiglio regionale di elezione



➤ La legge promuove l'equilibrio di genere

1/5

Funzioni del nuovo Senato



➤ Funzioni di **raccordo** tra lo Stato e gli Enti territoriali, e con l'Unione europea



➤ Concorre a decidere le **modalità generali** con cui l'Italia partecipa a formare e attuare il diritto dell'Unione europea

2/5

Funzioni del nuovo Senato



- **Valuta le politiche pubbliche** e l'attività delle pubbliche amministrazioni



- **Verifica l'impatto** delle politiche dell'UE sui territori



- Concorre a **verificare l'attuazione delle leggi** dello Stato

3/5

Funzioni del nuovo Senato



- **Svolge attività conoscitiva**
- **Esercita il potere d'inchiesta su materie concernenti le autonomie locali**
- **Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza governativa**



4/5

Funzioni del nuovo Senato



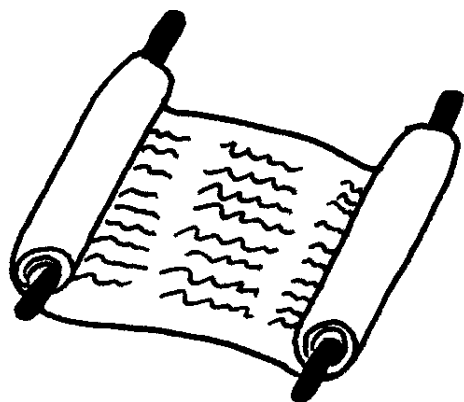
- **Elegge il Presidente della Repubblica in seduta comune con la Camera dei deputati**



- **Elegge autonomamente due giudici costituzionali**

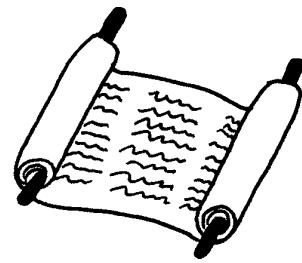
5/5

Funzioni del nuovo Senato



➤ Concorre, con nuove modalità,
all'esercizio della **funzione legislativa**

Procedimenti legislativi



OGGI

- Se una camera modifica un progetto di legge, questo torna all'altro ramo del Parlamento
- Il procedimento va avanti finché entrambe le Camere non approvano il medesimo testo



Tempo medio di approvazione delle leggi suddivise per iniziativa (XVII legislatura)

Fonte: Senato, Statistiche sull'attività legislativa

Iniziativa	Leggi approvate	giorni
Parlamentare	46	504
Governativa	195	172
Regionale	1	547
Popolare	1	420
Totale	243	237

Iniziativa delle leggi (promulgate) in Europa

Fonte: Servizio Biblioteca della Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione straniera,
L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA, Aggiornamento
all'anno 2004

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (*)	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Francia	91%	88%	9%	12%	-	-
Germania	71%	69%	25%	26%	4%	5%
Regno Unito	87%	71%	13%	29%	-	-
Spagna	100%	93%	0%	7%	-	-

Tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa governativa, suddivise per tipologia

Fonte: Senato, Statistiche sull'attività legislativa

Natura	giorni
Ordinaria	253
L> collegati alla manovra finanziaria	378
L> ratifica di trattati internazionali	251
Bilancio dello Stato	52
Conversione di D-L	43
L> collegati alla manovra finanziaria	47

Leggi approvate per tipologia

Fonte: Servizio Studi della
Camera dei deputati
“LA PRODUZIONE
NORMATIVA NELLA XVII
LEGISLATURA”
Aggiornamento al 15
gennaio 2014

	Numero	<i>Media mensile</i>
Conversione di decreti-legge	39	2,11
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>46,99%</i>	
Leggi di bilancio²	6	0,32
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>7,23%</i>	
Leggi di ratifica	22	1,19
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>26,51%</i>	
Leggi europee	3	0,16
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>3,61%</i>	
Altre leggi ordinarie	13	0,70
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>15,66%</i>	
TOTALE LEGGI APPROVATE	83	4,48

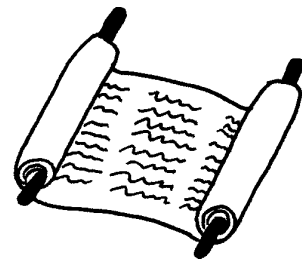
Incremento dei commi dai decreti-legge alle leggi di conversione

Fonte: S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, 2016, p. 57,
(elaborazione di dati contenuti in: Camera dei deputati, *dossier n. 108, La decretazione d'urgenza*, 26 marzo 2014)

Governo	Media commi nei decreti leggi	Media commi nelle leggi di conversione
Prodi 2	29	54,8 (+89%)
Berlusconi 4	48,3	78,7 (+63%)
Monti	76,5	120,7 (+58%)
Letta	58,7	92,8 (+58%)
Renzi	46,3	93,1 (+101%)

Procedimenti legislativi

CON LA RIFORMA



1) Procedimento bicamerale

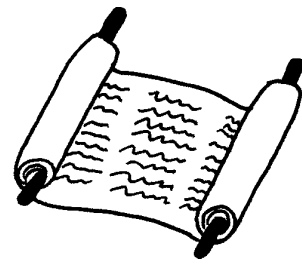


➤ Solo per alcune leggi si mantiene il procedimento attuale

Es. Leggi costituzionali, legge elettorale del Senato, ordinamento dei Comuni, ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

Procedimenti legislativi

CON LA RIFORMA



2) Procedimento monocamerale



- In tutti gli altri casi, la legge è approvata **solo dalla Camera dei deputati**
- Il Senato può solo chiedere, entro 10 giorni, di esaminarla, e proporre modifiche nei successivi 30 giorni
- Sulle proposte del Senato **la Camera si pronuncia definitivamente**

Voto a data certa



- Il Governo può chiedere alla Camera di **esaminare e votare un disegno di legge entro 70 giorni** (prorogabili di max 15 giorni)
- I tempi per l'esame del Senato sono dimezzati (5+15 giorni)
- La Camera può anche rifiutare la richiesta
- Sono previsti diversi limiti di materia al suo utilizzo



Decreti legge: limitazioni



- **Divieto di reiterazione**
- **Contenuto: immediatamente applicabile, specifico, omogeneo, corrispondente al titolo**
- Nel procedimento di conversione in legge, non possono essere approvate **disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto**
- In caso di **rinvio** da parte del P.d.R., il termine di conversione è **differito di 30 giorni**



Istituti di democrazia diretta



Iniziativa legislativa popolare

OGGI

- Firme richieste: 50.000
- Nulla è previsto quanto alla loro discussione

CON LA RIFORMA

- Firme richieste: 150.000
- I regolamenti parlamentari dovranno garantirne la discussione e la votazione

firma





Istituti di democrazia diretta



Referendum abrogativo



OGGI

- **Firme richieste: 500.000**
- **Il quorum è fissato al 50% degli aventi diritto**

CON LA RIFORMA

- **1) Da 500.000 a 800.000 firme: quorum = 50% degli aventi diritto**
- **2) Oltre 800.000 firme: quorum = 50% dei votanti alle precedenti elezioni della Camera dei deputati**



Organi di garanzia



Elezione del Presidente della Repubblica

OGGI



CON LA RIFORMA

➤ Avviene a Camere riunite
(+ i delegati regionali)

➤ Dal quarto scrutinio è
richiesta la maggioranza
assoluta (50%+1 dei
componenti l'assemblea)

➤ Avviene a Camere riunite

➤ Dal settimo scrutinio è
richiesta la maggioranza
dei 3/5 dei votanti



Organi di garanzia



Elezione dei Giudici costituzionali

OGGI



CON LA RIFORMA

- Le due Camere eleggono **5 Giudici in seduta comune**
- Dal quarto scrutinio è richiesta la maggioranza dei $\frac{3}{5}$ dei componenti
- La Camera dei deputati elegge **3 Giudici**, il Senato **2**
- Dal quarto scrutinio è richiesta la maggioranza dei $\frac{3}{5}$ dei componenti



Organi di garanzia



Nuove funzioni della Corte costituzionale

- **Giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali**
- **Utilizzabile anche per l'attuale legge elettorale (Italicum)**



Riforma del titolo V



Competenze legislative Stato-Regioni

OGGI

- Competenza esclusiva statale
- +
- Competenza concorrente
- +
- Competenza residuale regionale

CON LA RIFORMA

- Competenza esclusiva statale
- +
- Competenza esclusiva e residuale regionale
- +
- Competenza statale per le “disposizioni generali e comuni”

COME VENGONO RIPARTITE LE MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE

COMPETENZA STATO

MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE PRIMA DELLA RIFORMA

COMPETENZA REGIONI



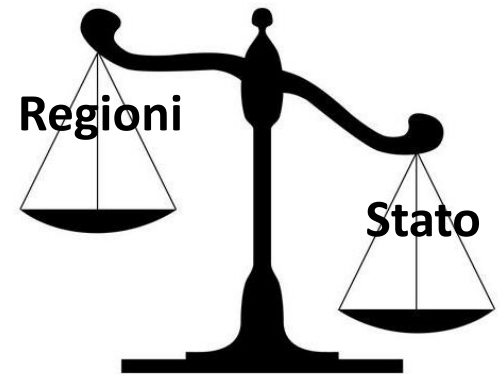
In base alla clausola generale residuale spetta alle regioni ogni materia non espressamente riservata allo Stato

	COMMERCIO CON L'ESTERO	Commercio con l'estero	
	ORDINAMENTO DELLE PROFESSIONI	Professioni	
	ORDINAMENTO SPORTIVO	Ordinamento sportivo	
	ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE	Ordinamento della comunicazione	
	PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALI DELL'ENERGIA	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	
	PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA	Previdenza complementare e integrativa	
	TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO	Tutela e sicurezza del lavoro	
		Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE; ORGANIZZAZIONE REGIONALE DEI SERVIZI ALLE IMPRESE
	PROGRAMMAZIONE STRATEGICA DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	Ricerca scientifica e tecnologica	
	DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE	Alimentazione	
	SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE	Protezione civile	
	PORTI E AEROPORTI CIVILI, DI INTERESSE NAZIONALE E INTERNAZIONALE	Porti e aeroporti civili	
	GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE DI INTERESSE NAZIONALE E RELATIVE NORME DI SICUREZZA	Grandi reti di trasporto e di navigazione	
	DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULL'ISTRUZIONE; ORDINAMENTO SCOLASTICO E ISTRUZIONE UNIVERSITARIA; DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULL'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	Istruzione	SERVIZI SCOLASTICI, PROMOZIONE DEL DIRITTO ALLO STUDIO, ANCHE UNIVERSITARIO; ORGANIZZAZIONE IN AMBITO REGIONALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE
	DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI PER LA TUTELA DELLA SALUTE	Tutela della salute	PROGRAMMAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SANITARI
	DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SUL GOVERNO DEL TERRITORIO; INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	Governo del territorio	PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO REGIONALE E MOBILITÀ AL SUO INTERNO E DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE
	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali	DISCIPLINA, PER QUANTO DI INTERESSE REGIONALE, DELLA PROMOZIONE DEI BENI AMBIENTALI, CULTURALI E PAESAGGISTICI
	DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI SULLE ATTIVITÀ CULTURALI	Promozione e organizzazione di attività culturali	DISCIPLINA, PER QUANTO DI INTERESSE REGIONALE, DELLE ATTIVITÀ CULTURALI
	COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	REGOLAZIONE IN AMBITO REGIONALE DELLE RELAZIONI FINANZIARIE TRA ENTI TERRITORIALI AI FINI DEL RISPETTO DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Riforma del titolo V

Competenze legislative Stato-Regioni

- Con la riforma aumentano le materie di competenza statale



**Si recepiscono gli orientamenti
della Corte costituzionale**

Riforma del titolo V

Clausola di supremazia

➤ La legge dello Stato potrà intervenire anche su materie di competenza regionale

➤ Presupposti:

- 1) tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero
- 2) tutela dell'interesse nazionale



➤ È previsto un ruolo rafforzato del Senato



Riforma del titolo V



Regionalismo differenziato

La legge potrà attribuire alle
regioni virtuose “ulteriori
forme e particolari
condizioni di **autonomia**”



Autonomia



Riforma del titolo V



Criteri di esercizio delle funzioni amministrative:

- **semplificazione**
- **trasparenza**
- **efficienza e responsabilità degli amministratori.**





Riforma del titolo V



Esclusione dall'esercizio delle funzioni

La legge stabilisce l'esclusione degli amministratori dalle rispettive funzioni in caso di **grave dissesto finanziario dell'ente.**



Riforma del titolo V

Costi della politica a livello locale

- I Consiglieri regionali **non potranno guadagnare più del sindaco** del comune capoluogo di Regione
- **Eliminati i finanziamenti ai gruppi politici** nei Consigli regionali
- Con legge saranno istituiti **indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno** che promuovono condizioni di efficienza



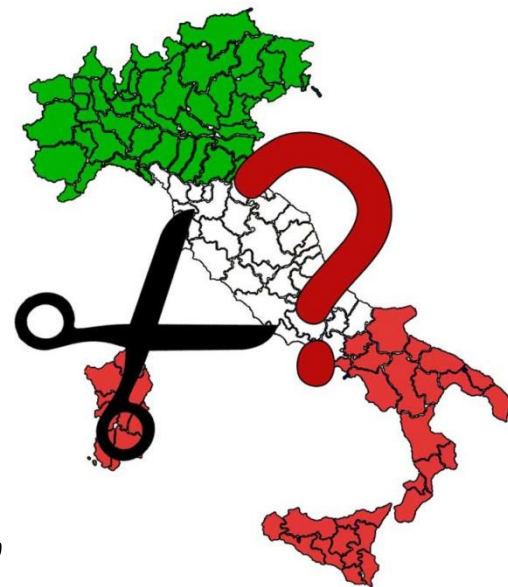
Riforma del titolo V

Province

**Soppresso ogni riferimento
costituzionale alle province**



**non significa che esse “spariranno”
automaticamente**





Riforma del titolo V



Regioni a statuto speciale

- Il nuovo titolo V **non si applica**
alle Regioni speciali fino
alla revisione degli Statuti



CNEL

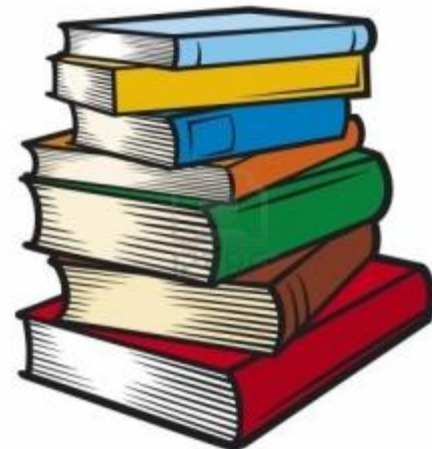


Il Cnel è soppresso

**GRAZIE PER
L'ATTENZIONE**



APPENDICE



Anno	Ricorsi Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale
2002	115
2003	108
2004	122
2005	98
2006	103
2007	53
2008	124
2009	124
2010	133
2011	180
2012	206
2013	111
2014	93
2015	110

**Fonte: Banca dati
della Regione
Emilia Romagna**

Ricorsi sui principali temi di legislazione concorrente	
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	339
Tutela della salute	193
Governo del territorio	183
Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia	99
Istruzione e formazione professionale	57
Professioni	52
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali	52
Tutela e sicurezza del lavoro	43
Porti e aeroporti civili	30
Protezione civile	26
Grandi reti di trasporto e di navigazione	16
Ordinamento della comunicazione	16
Ricerca scientifica e tecnologica	8
Commercio con l'estero	5
Alimentazione	3

Fonte:
Banca dati
della Regione
Emilia Romagna

Procedimenti legislativi (Germania)

Le leggi federali sono approvate dal *Bundestag*.

In determinati casi, specificamente enumerati dalla Costituzione, il *Bundesrat* è titolare di un diritto di collaborazione paritaria con il *Bundestag* nella funzione legislativa, per cui senza la positiva deliberazione del *Bundesrat* la legge non può perfezionarsi.

Le leggi per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*) sono:

- le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.);
- le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.);
- le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (artt. 84 e 85 Cost.);
- leggi relative a:
 - modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost.);
 - trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3, Cost.);
 - determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.);
 - esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.).

In seguito alla riforma costituzionale approvata nel 2006 è stato notevolmente ridotto il numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 84 Cost., comma 1 (disciplina dell'organizzazione degli uffici e procedura amministrativa), e sono state introdotte nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

Dopo l'approvazione del *Bundestag*, le leggi federali devono essere immediatamente trasmesse al *Bundesrat*. Se la legge non incontra il consenso della maggioranza del *Bundesrat*, questo può richiedere, entro tre settimane dal ricevimento del provvedimento, la convocazione della Commissione di conciliazione composta da un uguale numero di membri di ciascuna Camera.

Nelle materie in cui il *Bundesrat* ha competenza legislativa paritaria al *Bundestag*, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

Nelle altre materie, qualora la Commissione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, il *Bundestag* deve procedere ad una nuova deliberazione.

Se il *Bundestag* respinge la proposta, il *Bundesrat* ha una settimana di tempo per sollevare opposizione contro la legge davanti allo stesso *Bundestag*. Si segue la stessa procedura quando non si pervenga ad una decisione della Commissione di conciliazione perché non si riesce a raggiungere una maggioranza o perché la proposta di mediazione formulata dalla Commissione non incontra il consenso del *Bundesrat*.

L'opposizione del *Bundesrat* può tuttavia essere respinta dal *Bundestag*.

Se l'opposizione è stata deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*.

L'opposizione deliberata invece a maggioranza di due terzi dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta dal *Bundestag* con deliberazione a maggioranza di due terzi dei voti che non sia comunque inferiore alla maggioranza dei membri. (art. 77 Cost.)