

SINTESI DEGLI ASPETTI RILEVANTI DEL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE APPROVATO DAL SENATO E DALLA CAMERA IN PRIMA LETTURA

Il Parlamento

Riduzione del numero dei parlamentari.

La scelta di ridurre il numero dei deputati da 630 a 400 e i senatori da 315 a 200 presente nel disegno di legge del Governo è stata modificata nei successivi passaggi parlamentari registrando tuttavia, in termini di principio, un consenso piuttosto ampio.

I numeri ai quali si è infine pervenuti sono i seguenti: **518 deputati, dei quali 18 eletti nella circoscrizione estero (più i deputati a vita che sono nominati per un totale di 3 dal Presidente della Repubblica a cui si aggiungono gli ex-Presidenti della Repubblica) e 252 senatori (non sono più previsti i senatori a vita, né senatori eletti nella circoscrizione estero).**

Si tratta di un'innovazione condivisibile, non sembra infatti che una siffatta riduzione del numero dei parlamentari, che trova un consenso piuttosto ampio nell'opinione pubblica, incida sulla garanzia della rappresentanza dei diversi strati della popolazione e dei diversi indirizzi ed opinioni politiche.

Per l'eleggibilità a deputati si scende dagli attuali 25 anni ai 21 anni. L'età per essere eletti al Senato viene abbassata a 25 anni dagli attuali 40.

Il Senato federale

Il testo approvato dalle due Camere conferma la creazione della seconda Camera rappresentativa delle Regioni secondo alcune linee portanti: **elezione diretta dei senatori su base regionale, requisiti di eleggibilità legati all'aver ricoperto cariche pubbliche elettive regionali o locali all'interno della Regione, all'essere stati già eletti deputati o senatori nella Regione, alla residenza nella Regione alla data di indizione delle elezioni.**

Su queste scelte lo scontro politico ha riguardato in particolare l'idoneità di questo nuovo organo a realizzare la rappresentanza delle diverse realtà territoriali ed il fatto che i requisiti di eleggibilità, così come concepiti, finiscano per favorire il ceto politico professionale ostacolando il ricambio.

Le opposizioni hanno al proposito criticato questa soluzione ritenendo più idoneo un Senato eletto sul modello del Bundesrat tedesco i cui membri sono nominati dagli esecutivi regionali (dalle Giunte) e quindi non eletti direttamente dai cittadini, oppure

il modello americano, nel quale il Senato è composto da due rappresentanti per ogni Stato eletti in un unico collegio all'interno di ciascuno Stato (ciò si tradurrebbe in un'elezione in distinti collegi regionali).

La maggioranza ha sostenuto che questi modelli stranieri sono poco assimilabili all'ordinamento italiano e al tipo di federalismo che si va disegnando.

L'elezione del Senato è stata oggetto di accesi dibattiti che si sono concentrati sull'opportunità di prevedere una **contestualità dell'elezione dei senatori in ciascuna regione con il rinnovo dei rispettivi Consigli regionali.**

Questa soluzione è diretta ad esaltare la funzione di rappresentanza territoriale che si intende attribuire alla seconda Camera.

La contestualità è ritenuta dalla maggioranza idonea a coniugare **l'elezione diretta dei senatori con l'esigenza di raccordo del Senato con il territorio, mentre le opposizioni l'hanno osteggiata, sostenendo che essa non è prevista in nessuno Stato federale e pone grossi problemi tecnici nel legare la durata del Senato a quella dei Consigli regionali.**

La scelta della contestualità ha posto effettivamente dei **problemi di diritto transitorio al fine di assicurare l'abbinamento delle elezioni del Senato con il rinnovo dei Consigli regionali.**

La scelta da ultimo effettuata prevede che sia il mandato dei senatori ad essere legato a quello dei consigli regionali. Il Senato, dunque, si rinnoverà parzialmente, a seconda della durata dei Consigli regionali e, per tale ragione, il nuovo articolo 63 della Costituzione, stabilisce il rinnovo periodico dell'ufficio di presidenza.

Nel testo approvato viene eliminata la previsione che stabiliva la partecipazione ai lavori del Senato, nei casi e con le funzioni stabilite dalla Costituzione, dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, nonché dei Presidenti delle Giunte delle Province autonome di Trento e di Bolzano. L'esclusione dei "governatori" regionali dal Senato federale è stata una delle scelte più dibattute che, a giudizio di alcuni, inficerebbe, insieme con l'elezione diretta dei senatori (in luogo della loro designazione dalle Giunte o dai Consigli regionali), il carattere federale della seconda Camera.

La maggioranza difende questa scelta in relazione alla decisione di non snaturare il carattere diretto dell'elezione del Senato che altrimenti risulterebbe avere una eterogenea composizione mista.

E' tuttavia previsto che **all'attività del Senato partecipino, ma senza diritto di voto, e secondo le modalità previste dal regolamento, anche rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, eletti dai Consigli regionali e dal Consiglio delle autonomie locali.**

La riforma del bicameralismo perfetto.

La scelta di massima, confermata dal testo da ultimo approvato, è quella di superare l'attuale bicameralismo perfetto, sia per rimediare alle lentezze decisionali del Parlamento, sia per riconoscere un ruolo ben preciso al nuovo **Senato federale** come

Camera rappresentativa delle diverse realtà territoriali e **non più chiamata ad esprimere la fiducia nei confronti del Governo.**

Si prevede perciò una tripartizione del procedimento legislativo.

Si delineano tre tipi di procedimento:

1) **uno a “prevalenza Camera”** (art. 70, primo comma), **nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale**, in cui, salva la possibilità per il Senato di proporre modifiche nel termine di trenta giorni, la Camera decide in via definitiva;

2) **uno – speculare al precedente – ma nelle materie di competenza legislativa concorrente (di cui al terzo comma dell’art.117) a “prevalenza Senato”**, in cui il Senato comunque decide in via definitiva (art. 70, secondo comma). Non essendo il Senato legato al Governo dal rapporto fiduciario (cfr. nuovo testo dell’articolo 94 Costituzione), nel procedimento legislativo **è, comunque, previsto un meccanismo – in cui è in qualche modo coinvolto anche il Presidente della Repubblica – atto a «spostare la decisione» dal Senato alla Camera** (art. 70, quarto e quinto) che dovrà tuttavia approvare il testo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il testo approvato infatti prevede che qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all’esame del Senato ai sensi del secondo comma dell’articolo 70, siano essenziali per l’attuazione del suo programma approvato dalla Camera ovvero per la tutela delle finalità di cui all’articolo 120, secondo comma, **il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato federale, che decide entro trenta giorni.** Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera dei deputati che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte.

In altre parole si consente al governo di poter far valere le proprie posizioni, attraverso la propria maggioranza, su questioni di grande rilevanza che pure sono attribuite alla competenza del Senato, ma che tuttavia coinvolgono l’indirizzo politico del Governo. L’innovazione è stata giudicata negativamente dalle opposizioni in quanto comporterebbe un indebolimento del ruolo del Senato.

L’autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica può avere ad oggetto esclusivamente le modifiche proposte dal Governo ed approvate dalla Camera dei deputati.

3) **uno in cui le due Camere sono poste in posizione paritaria (art. 70, terzo comma)** e che prevede, nel caso in cui un disegno di legge non sia adottato nel medesimo testo dopo la prima lettura dalle Camere, la convocazione di una commissione paritetica di 60 membri, composta secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di predisporre un testo da sottoporre al voto finale delle rispettive assemblee.

Il sistema prevede anche la possibilità di istituire **un comitato di quattro deputati e quattro senatori, cui i Presidenti possono demandare le questioni di competenza insorte tra le due Camere.**

Il Presidente della Repubblica

La forma di governo assunta come modello nel disegno di legge del Governo, confermata nei passaggi parlamentari, è quella del Premierato, sicchè la figura del **Presidente della Repubblica** viene prevalentemente configurata come **organo di garanzia e soprattutto di rappresentante dell'unità nazionale in chiave di bilanciamento della riforma federalista**.

Si può dire che questa figura costituisca il crocevia delle mediazioni all'interno della maggioranza, che hanno condotto da una parte all'approvazione della devolution e dall'altra alla salvaguardia delle esigenze unitarie che passano appunto attraverso la figura istituzionale del Capo dello Stato e la reintroduzione del concetto di interesse nazionale, voluto soprattutto da Alleanza nazionale.

Il ruolo appena descritto del Presidente della Repubblica spiega la scelta di allargare la rappresentanza delle autonomie all'interno dell'Assemblea chiamata ad eleggerlo (vi partecipano i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano più dei delegati eletti dai Consigli regionali).

La nuova configurazione del Presidente è ribadita all'articolo 87 della Costituzione, come modificato dalla presente legge, nella espressa definizione **di Capo dello Stato e garante della Costituzione** e si riflette sulle sue funzioni che vengono rese il più possibile politicamente neutre.

Viene in particolare eliminata l'autorizzazione presidenziale alla presentazione dei disegni di legge del Governo.

Quanto alle maggioranze prescritte per l'elezione si stabilisce che il Presidente della Repubblica è eletto con la **maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea della Repubblica. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti. Dopo il quinto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta**.

Con una modifica al primo comma dell'articolo 84 della Costituzione, **l'età minima per essere eletti Presidente della Repubblica scende da 50 a 40 anni**

Il premierato e lo scioglimento della Camera dei deputati

Si introduce una sostanziale **investitura diretta del Primo Ministro**, il quale dovrà **godere della fiducia della sola Camera dei deputati**, che si esprime con un voto iniziale sul programma, al momento della presentazione del Governo alla Camera stessa.

Questo risultato si realizza mediante il **collegamento del candidato premier alle liste dei candidati alla Camera dei deputati**.

La scelta **inizialmente** contenuta nel disegno di legge del governo era rafforzata dalla **previsione dell'indicazione del nominativo del candidato Premier sulla scheda elettorale** e dalla sussistenza del vincolo per il Presidente della Repubblica a

nominare il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati anche nel caso in cui si dovesse nominare un nuovo Primo Ministro a seguito della morte, dell'impedimento permanente o delle dimissioni non provocate da un formale voto di sfiducia del Premier in carica.

Su questo punto la maggioranza ha fatto parecchie concessioni alle obiezioni sollevate dalle opposizioni che hanno gridato alla scelta "peronista", caratterizzata dall'eccessiva concentrazione di potere nelle mani del Premier e nella forte personalizzazione della sua carica.

La mediazione raggiunta ha condotto ad eliminare l'indicazione diretta del nominativo del candidato Premier sulla scheda elettorale e all'approvazione di un emendamento presentato dal relatore che ha cercato di accogliere le perplessità delle opposizioni sul potere di scioglimento della Camera, **rendendo di fatto la maggioranza arbitro dell'eventuale prosecuzione del Governo sotto altra guida**, in caso di crisi del Governo.

Il testo infatti prevede che il Presidente della Repubblica non emani il decreto di scioglimento richiesto dal Primo Ministro (e altresì nelle ipotesi di morte, impedimento permanente o dimissioni) nel caso in cui, nei successivi venti giorni, venga presentata e approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera una mozione, nella quale si dichiari di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro. In tal caso il Presidente della Repubblica nomina il Nuovo Primo Ministro designato.

Il risultato raggiunto non vede più il Premier arbitro esclusivo dello scioglimento della Camera, ma mantiene la disposizione, già prevista nel testo del governo che stabilisce **che nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia a maggioranza assoluta dei componenti la Camera, il Primo Ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni.**

La disciplina è completata dalla previsione secondo cui il Primo Ministro è costretto a dimettersi qualora la Camera dei deputati non approvi la proposta sulla quale, previa posizione della questione di fiducia, il Premier abbia chiesto con priorità su ogni altra proposta un voto conforme alle proposte del Governo.

Il testo approvato dall'Aula del Senato conferma le disposizioni volte a rafforzare il ruolo del Primo Ministro nonostante le critiche del centro sinistra che si appuntano soprattutto sulla mancanza di adeguati contropoteri al Premier.

Queste disposizioni sono contenute principalmente nell'articolo 95 della Costituzione riformato che esalta il ruolo di direzione dell'attività dei Ministri e di garanzia dell'unità di indirizzo del Governo in capo **al Premier che assume altresì l'effettivo potere di nomina e revoca dei ministri.**

Le critiche del centrosinistra si sono appuntate anche sulla mancata introduzione in Costituzione di norme sulla garanzia del pluralismo dell'informazione e sulla prevenzione dei conflitti di interesse per i membri del

Governo, che si sono tradotte in emendamenti presentati in particolare dai Senatori Bassanini e Mancino.

La devolution e l'interesse nazionale

Il capitolo più importante della riforma costituzionale per la Lega Nord è costituito dalla devolution sulla quale si sono raggiunti alcuni apprezzabili risultati.

In concreto il testo della devolution aggiunge un comma all'articolo 117 della Costituzione.

Con questa aggiunta si prevede che:

Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;**
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;**
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;**
- d) polizia amministrativa regionale e locale;**
- e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.**

I punti di forza del testo approvato sulla devolution sono essenzialmente costituiti **dall'importanza delle materie devolute, dalla concreta attribuzione di potestà legislative alle Regioni garantite a livello costituzionale** e dagli obiettivi di **efficienza ed autogoverno che si intendono realizzare.**

Per quanto riguarda il primo punto si consideri come la tutela della salute richieda un'aderenza dei modelli organizzativi prescelti alle diverse realtà locali che si differenziano innanzitutto sul piano demografico, ma anche, ad esempio, sotto il profilo dell'incidenza delle diverse malattie professionali. Ciò tuttavia nel pieno rispetto di standards minimi di assistenza che continuano ad essere di competenza statale (la lettera m del secondo comma dell'articolo 117 prevede infatti che spetti allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e la lettera m-bis riserva allo Stato le norme generali sulla tutela della salute).

Con la soluzione approvata si realizza perciò un risultato molto importante: consentire ad ogni regione di scegliere il proprio modello organizzativo di sanità, creando concorrenza tra le diverse regioni, ma lasciando tuttavia una disciplina uniforme degli standards minimi di tutela garantiti a tutti i cittadini.

Nell'ambito dell'istruzione e dell'organizzazione scolastica una piena autonomia a livello regionale potrà garantire una maggiore aderenza della formazione alle reali esigenze ed al contesto economico e produttivo in cui le istituzioni scolastiche operano. Anche in questo caso la concorrenza ed il confronto tra modelli differenti potrà accrescere la qualità della complessiva offerta formativa.

Il settore dell'ordine pubblico è di importanza cruciale: la devoluzione in questo ambito costituisce la risposta più razionale alla domanda di sicurezza che proviene dai cittadini. Non c'è dubbio che la devolution nasce dalla consapevolezza che le diverse realtà territoriali pongano emergenze diverse.

Partendo da questa premessa il testo approvato compie alcuni importanti passi perché si possa pervenire all'attribuzione di compiti di polizia a livello regionale.

Si deve infatti considerare che l'articolo 117 al comma 2 lettera h) prevede che spetti allo Stato la competenza legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa regionale e locale.

Questa ultima formula sta a significare che la polizia amministrativa regionale e locale costituisce una parte della più generale materia della sicurezza che la Costituzione assegna principalmente allo Stato.

Premettendo perciò che spetterà alla legge di individuare concretamente i compiti della polizia locale e regionale, si può tuttavia affermare che la formula da ultimo approvata e cioè la polizia amministrativa regionale e locale, consente di aprire la strada alla creazione di polizie regionali.

Quanto ai compiti si può anche prevedere che poiché le Regioni vengono ad assumere nuove funzioni legislative in materia sanitaria, di governo del territorio, ecc. è probabile che si apra innanzitutto la possibilità di prevedere che le sanzioni che le leggi regionali introdurranno nel disciplinare questi diversi settori potranno essere attribuite alla competenza di queste nuove polizie regionali o locali.

Allo stesso modo si può pensare che queste polizie potranno anche svolgere funzioni preventive di illeciti, sempre negli ambiti di potestà legislativa regionale.

Il secondo importante risultato che la devolution realizza è quello di stabilire a livello costituzionale che le importanti materie sopra citate spettano alle Regioni.

Ciò significa individuare dei precisi ambiti nei quali **spetta alla regione una potestà esclusiva garantita perciò nei confronti delle possibili invasioni da parte dello Stato.**

L'aver affermato che la potestà è **esclusiva** costituisce un importante passo avanti poiché in precedenza la Costituzione anche attraverso l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale assegnava solo allo Stato competenze esclusive.

Ora invece anche le Regioni possono legiferare in maniera assoluta e completa in determinate materie.

Le eventuali invasioni statali che non siano giustificate dalle ragioni elencate nell'articolo 120 della Costituzione (nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o

dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) potranno essere denunciate davanti alla Corte Costituzionale.

Si aggiunga che la devolution prevede che alle Regioni spetti la competenza esclusiva anche in ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ciò significa attribuire una competenza generale alle Regioni per tutto ciò che non sia assegnato dalla Costituzione allo Stato.

Questa disposizione era già contenuta nella riforma del Titolo V tuttavia la portata di questa previsione è ampliata con la precisazione che la potestà regionale in queste materie non elencate è esclusiva.

Il terzo importante aspetto della devolution riguarda gli obiettivi della riforma che sono quelli di favorire l'efficienza dei servizi nelle materie sopra indicate sfruttando anche lo stimolo che proviene da una reale concorrenza tra i modelli adottati dalle varie Regioni. Le limitate esperienze che si stanno registrando in materia di istruzione e sanità a livello regionale già confermano questi effetti, destinati a prodursi in maniera assai più significativa con l'approvazione del presente disegno di legge.

Le esperienze di Stati stranieri organizzati in forme federali dimostrano che il federalismo realizza normalmente un'utilizzazione più razionale delle risorse rispetto a quel che accade negli Stati accentrati.

Al contrario di quanto viene strumentalmente sostenuto si può perciò prevedere che la devolution non comporterà un incremento dei costi per lo Stato.

Diverse istituzioni ed Università si sono cimentate in queste simulazioni, pervenendo a soluzioni alquanto diversificate.

Questi studi tuttavia non individuano costi aggiuntivi derivanti dalla devolution, ma l'entità delle risorse che sulla base dei costi attuali dei servizi dovranno essere trasferite dallo Stato alle regioni.

Per una corretta valutazione degli effetti della devolution è tuttavia necessaria una premessa e cioè che, "in linea di principio, i costi del decentramento costituzionale sono sempre identici a zero". A fronte dei nuovi tributi o dei nuovi trasferimenti che lo Stato dovrebbe attribuire alle Regioni e alle altre autonomie per far fronte alle nuove funzioni devolute, scomparirebbero dal bilancio dello Stato spese per un ammontare esattamente uguale. Per esempio, se l'istruzione passa alle Regioni, gli stipendi dei professori vengono pagati dalle Regioni e non più dallo Stato; dunque, l'effetto contabile per il complesso delle amministrazioni pubbliche è zero.

L'unico rischio è quello di una moltiplicazione delle burocrazie: un ufficio si apre a livello regionale, ma il corrispondente ufficio statale non chiude, almeno non nell'immediato. Tuttavia questo non è un difetto che si possa attribuire alla devolution, ma un rischio che dovrà essere evitato nella fase della sua concreta attuazione e dipenderà quindi dalle scelte dei futuri governi.

La riforma costituzionale si è anzi fatta carico di questi problemi sia sul piano del futuro trasferimento di beni e di risorse alle regioni e agli enti locali, sia sul piano dell'attuazione del federalismo fiscale.

Ci riferiamo agli articoli 56 e 57 del disegno di legge costituzionale che stabiliscono:

Art. 56.
<i>(Trasferimento di beni e di risorse)</i>
1. Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Governo assicura la puntuale individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali, la loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed enti locali, per garantire l'effettivo esercizio delle rispettive funzioni e competenze di cui alla presente legge costituzionale e alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La legge dello Stato, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, stabilisce le modalità e i tempi per la ripartizione dei beni e delle risorse individuati e i successivi trasferimenti, che devono comunque essere congrui rispetto alle funzioni e alle competenze esercitate e comportano l'adeguamento delle amministrazioni statali, in rapporto ad eventuali compiti residui.
Art. 57.
<i>(Federalismo fiscale e finanza statale)</i>
1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le leggi dello Stato assicurano l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva.

L'introduzione della devolution ha trovato una mediazione all'interno della maggioranza nella **reintroduzione del concetto di interesse nazionale**.

Dopo il primo comma dell'articolo 127 della Costituzione, infatti, è stato inserito il seguente: «Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, **il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune** che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare

la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento».

Le competenze legislative di Stato e Regioni secondo l'articolo 117

L'articolo 117 della Costituzione viene profondamente riformato in ordine alla distribuzione delle materie di competenza statale e regionale.

Come è possibile evincere dal nuovo testo si apportano delle correzioni a norme sul riparto di competenze risultante dalla riforma del Titolo V che avevano dato luogo a conflitti Stato-regioni o erano comunque apparse incongruenti.

Il nuovo riparto di competenze è dunque il seguente (*Legenda*: in **grassetto** le disposizioni nuove; in ~~grassetto-barrato~~ la parti eliminate. Il quarto e l'ottavo comma sono stati integralmente sostituiti):

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ~~e dagli obblighi internazionali~~.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; **promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale**;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

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

e) **politica monetaria**; moneta, tutela del risparmio **e del credito** e mercati finanziari; tutela della concorrenza **e organizzazioni comuni di mercato**; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

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

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

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

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

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

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

m-bis) norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale; **sicurezza del lavoro**;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; **ordinamento della capitale**;

- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- t) grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza;**
- u) ordinamento della comunicazione;**
- v) ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale;**
- z) produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.**

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela ~~e sicurezza~~ del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ~~tutela della salute;~~ alimentazione; ordinamento sportivo **regionale**; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; ~~grandi reti di trasporto e di navigazione~~ **reti di trasporto e di navigazione**; ~~ordinamento della comunicazione~~ **comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale, la promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche**; ~~produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia~~ **produzione, trasporto e distribuzione dell'energia**; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; ~~casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;~~ **istituti di credito a carattere regionale**. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia amministrativa regionale e locale;**
- e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

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

La Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi comuni.

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

La soppressione dell'articolo 116 terzo comma e le norme di garanzia per le Regioni a statuto speciale

Il Parlamento ha confermato la scelta già contenuta nel disegno di legge governativo di sopprimere l'articolo 116 terzo comma della Costituzione, introdotto dalla riforma ulivista del Titolo V, che consentiva il cosiddetto **regionalismo asimmetrico**, e cioè la possibilità che con legge approvata a maggioranza assoluta si concedessero forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni che lo richiedessero, nelle materie di potestà concorrente e in alcune materie di potestà esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e beni culturali).

L'articolo 116 è stato ulteriormente modificato per recepire le richieste delle Regioni a statuto speciale, finalizzate a promuovere più efficacemente il raggiungimento di intese con le Regioni e le Province autonome nel caso di modifica degli Statuti speciali.

La clausola di supremazia

L'articolo 120 in tema di poteri sostitutivi viene modificato significativamente in modo da tradursi in una vera e propria **clausola di supremazia statale rispetto alla legislazione regionale.**

Il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, in materia di potere sostitutivo, avrà quindi il seguente tenore:

~~«Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite~~

dagli articoli 117 e 118 nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. ~~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»~~ (art. 41 del testo).

Roma capitale

La questione del riconoscimento costituzionale di Roma capitale è stato affrontato mediante il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio.

Il dibattito si è concentrato sull'opportunità di **affidare allo Statuto regionale la definizione di queste condizioni particolari di autonomia o ad una legge.**

Il primo modello avvicinerrebbe Roma allo status delle città-regione sull'esempio di Berlino, mentre la seconda soluzione aprirebbe la strada alla creazione di una sorta di distretto dotato di particolari funzioni in relazione al ruolo specifico della capitale, sul modello di quanto accade per le capitali di alcuni Stati federali (ad es. Washington e il District of Columbia).

Si consideri che tra le competenze esclusive statali di cui all'articolo 117 secondo comma della Costituzione è stata inserita la materia "ordinamento della capitale" (lettera p del secondo comma), sicchè sembra che entrambe le fonti (Statuto della Regione Lazio e legge dello Stato) concorreranno a definire lo status di Roma capitale.

Il CSM

Le principali innovazioni consistono nell'aver **affidato al Presidente della Repubblica**, in forza del suo nuovo ruolo sopra illustrato, **la competenza a nominare il vicepresidente del Csm** (attualmente eletto dallo stesso CSM tra i membri designati dal Parlamento) e nell'aver attribuito al Senato federale e alla Camera dei deputati rispettivamente l'elezione di un sesto dei membri, mentre i due terzi restano eletti dai magistrati.

La Corte Costituzionale

La volontà di introdurre una rappresentanza espressa dalle Regioni nella Corte Costituzionale si è tradotta nella previsione secondo cui **dei quindici giudici della Corte quattro siano nominati dal Presidente della Repubblica, quattro dalle supreme magistrature, tre dalla Camera dei deputati e quattro dal Senato**

federale, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Rispetto alla soluzione originaria (cinque giudici nominati dal Presidente della Repubblica, tre dalla Camera dei deputati, sei dal Senato federale della Repubblica e cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative) si è perciò deciso di **mantenere invariato il numero di componenti della Corte**, corrispondendo alle critiche rivolte dalle opposizioni e anche dalla dottrina. Si è infatti sostenuto che ampliando eccessivamente i membri di nomina parlamentare si sarebbe inficiata l'indipendenza della Corte a favore di una sua più spiccata politicizzazione.

Si è poi stabilita l'impossibilità di rivestire determinate cariche politiche e governative dopo il mandato di giudice costituzionale per tre anni.

La revisione costituzionale

L'articolo 138 è stato modificato nel senso **di consentire sempre lo svolgimento del referendum costituzionale, anche nel caso di raggiungimento della maggioranza dei due terzi nella seconda votazione.**