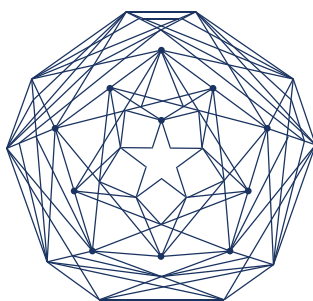


LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Testo di legge costituzionale

pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°88 del 15 aprile 2016



Sintesi del contenuto

n. 216/12 PARTE TERZA - MAGGIO 2016

La norma di coordinamento di cui all'art. 38, co. 15, del testo di legge costituzionale adegua conseguentemente l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 che individua l'organo competente all'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali.

Principi sull'amministrazione

L'articolo 27 del testo di legge costituzionale modifica il secondo comma dell'articolo 97 Cost.. Tale articolo apre la seconda sezione del titolo III della Parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione. Il testo vigente della Costituzione afferma che le leggi sull'amministrazione (attività e organizzazione dei pubblici uffici) debbono assicurare il rispetto del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. L'intervento emendativo aggiunge a questi due principi anche quello della trasparenza.

Soppressione del CNEL

L'articolo 28 del testo di legge costituzionale abroga integralmente l'articolo 99 Cost. che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Le disposizioni finali e transitorie definiscono i profili amministrativi della soppressione del CNEL, prevedendo la nomina di un commissario straordinario entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, a cui affidare la gestione per la liquidazione e la riallocazione del personale presso la Corte dei Conti (articolo 40, comma 1).

L'articolo 41 del testo di legge costituzionale, a sua volta, dispone l'immediata applicazione di tutte le suddette disposizioni (v. *infra* art 41).

La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione

La soppressione delle province

L'articolo 29 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 114 Cost., sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica. Conseguentemente, altre disposizioni del disegno di legge eliminano tale riferimento in tutto il testo costituzionale. Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati, in base alla Costituzione, di funzioni amministrative proprie.

L'articolo 40, comma 4, del testo di legge costituzionale peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa relativamente agli "enti di area vasta", attribui-

isce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Il “regionalismo differenziato”

L'articolo 30 del testo di legge costituzionale modifica il terzo comma dell'articolo 116 Cost., che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. “regionalismo differenziato”).

A seguito delle modifiche apportate dal testo di legge costituzionale:

- viene ridefinito l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie facendo riferimento ai seguenti ambiti di competenza legislativa statale (il vigente art. 116 Cost. richiama anche le materie di competenza concorrente, competenza ora superata dal nuovo art. 117 Cost.): organizzazione della giustizia di pace; disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria; programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali; turismo; governo del territorio;
- è introdotta una nuova condizione per tale attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio;
- l'iniziativa della regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale;
- l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge “approvata da entrambe le Camere”, senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Inoltre, il comma 13 dell'art. 39 del testo di legge costituzionale introduce l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome dell'art. 116 Cost., con riferimento ad un determinato ambito di materie e con una diversa scansione temporale (v. *infra*, art. 39).

Il riparto di competenza tra Stato e Regioni

L'articolo 31 del testo di legge costituzionale riscrive l'articolo 117 Cost., in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e Regioni.

Il catalogo delle materie è ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale, sono introdotte materie nuove e sono enucleati casi di competenza esclusiva, in cui l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali "disposizioni generali e comuni" o "disposizioni di principio").

Nel nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, le materie nelle quali allo Stato è riconosciuta potestà legislativa esclusiva sono le seguenti:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- j) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- k) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;
- l) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- m) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;

- n) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- o) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
- p) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- q) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
- r) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
- s) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- t) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- u) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Nell'ambito della competenza regionale, una novità è l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza, che allo stato è individuata solo in via residuale (essendo ascrivibile ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale).

In base al nuovo articolo 117, terzo comma, spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una 'clausola di supremazia', che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in ma-

terie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari. La potestà regolamentare spetta infatti allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative (nel sistema vigente invece la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva, mentre nella materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto il potere regolamentare delle regioni).

L'articolo 32 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 118 Cost. introducendo una nuova disposizione in base alla quale 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.

La ridefinizione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali

L'articolo 33 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 119 Cost., che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Con la riscrittura del secondo comma - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - si prevede che l'autonomia fiscale degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo quanto disposto dalla legge dello Stato a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anziché secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in linea con l'attribuzione di tale ambito materiale alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e)).

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, laddove il testo attualmente vigente della Costituzione prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite. Viene inoltre attribuita ad una legge statale la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni medesime.

Il potere sostitutivo del Governo

L'articolo 34 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 120, secondo comma, Cost., che disciplina il c.d. "potere sostitutivo" del Governo nei confronti delle regioni e delle province autonome, introducendo nel procedimento di atti-

vazione del potere governativo il parere preventivo del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta; fanno eccezione i casi di motivata urgenza.

Al secondo comma dell'articolo 120 Cost. viene inoltre attribuita alla legge la definizione dei 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".

La disposizione transitoria recata dall'art. 39, co. 13, del testo di legge costituzionale dispone l'applicazione della norma costituzionale sul potere sostitutivo del Governo alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, prevedendo che, dalla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e sino alla revisione degli statuti, resta ferma la disciplina vigente prevista dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 Cost.

Limiti agli emolumenti degli organi regionali ed equilibrio di genere

L'articolo 35 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 122, primo comma, Cost., al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali.

Per effetto della modifica apportata, infatti, si stabilisce che con la legge statale ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali), ad approvazione bicamerale in base all'art. 70 Cost., vada individuato un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, in modo che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Alla legge statale è stata altresì affidata la determinazione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Scioglimento anticipato del Consiglio regionale

L'articolo 36 del testo di legge costituzionale, con una modifica al primo comma dell'articolo 126 Cost., prevede che il decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta deve essere adottato previo parere del Senato della Repubblica. Tale parere sostituisce la previsione, recata dal testo in vigore, secondo la quale il decreto è adottato "sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con

legge della Repubblica”. Viene così meno il riferimento costituzionale alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Regioni a statuto speciale

In forza della disposizione transitoria dell’articolo 39, comma 13, la riforma costituzionale, per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV del testo di legge costituzionale), non si applica alle Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome, finché non si abbia la revisione dei rispettivi statuti (per il quale è necessaria, com’è noto, una legge costituzionale). È esplicitato altresì che la revisione statutaria avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciale e con le Province autonome (v. *infra* art. 39, co. 13).

Corte costituzionale

L’articolo 37 del testo di legge costituzionale interviene sull’articolo 135 Cost., in materia di elezione dei giudici della Corte costituzionale, modificando il primo e il settimo comma di tale disposizione.

Più in particolare, il primo comma è riformulato al fine di prevedere che la Corte costituzionale sia composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato. La previsione differisce pertanto da quella vigente in quanto i cinque giudici costituzionali, nominati attualmente dal Parlamento in seduta comune, verrebbero nominati separatamente, appunto in numero di tre dalla Camera dei deputati e in numero di due dal Senato.

L’articolo 39, comma 10, del testo di legge costituzionale stabilisce inoltre che, in sede di prima applicazione del nuovo articolo 135 della Costituzione, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell’ordine, alla Camera dei deputati e al Senato.

Di conseguenza, è modificata, all’articolo 38, comma 16, la legge costituzionale n. 2/1967, prevedendo in ordine alle modalità di nomina dei giudici costituzionali da parte di ciascuna Camera. Vengono, a tal fine, mantenute le modalità di votazione (elezione a scrutinio segreto) ed il *quorum* richiesto (maggioranza dei due terzi dei componenti fino al terzo scrutinio; maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio), *quorum* che la legge costituzionale prevedeva con riferimento al Parlamento in seduta comune.