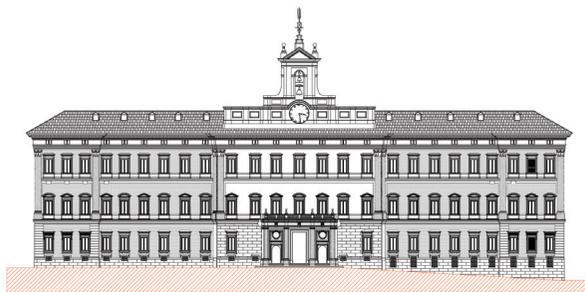


SERVIZIO STUDI



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

Sintesi del contenuto

Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb.

XVII LEGISLATURA

3 marzo 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb.

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

Sintesi del contenuto

n. 216/8

3 marzo 2015

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-3855/066760-9475– ✉ st_istituzioni@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: ac0500b.docx

I N D I C E

IL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

Premessa	3
Contenuto	7
▪ Funzioni delle Camere: il superamento del bicameralismo perfetto	7
▪ Composizione del Senato della Repubblica	9
▪ Diritti delle minoranze, statuto delle opposizioni e dovere di partecipazione ai lavori parlamentari	12
▪ Verifica dei poteri e rappresentanza della Nazione	13
▪ Indennità parlamentare	14
▪ Procedimento legislativo	14
▪ Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali	21
▪ Rinvio presidenziale delle leggi	22
▪ Referendum	23
▪ Decretazione d'urgenza	23
▪ Deliberazione dello stato di guerra, amnistia e indulto, ratifica dei trattati internazionali	24
▪ Commissioni di inchiesta	25
▪ Presidente della Repubblica	26
▪ Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia	27
▪ Reati ministeriali	27
▪ Principi sull'amministrazione	28
▪ Soppressione del CNEL	28
▪ La revisione del titolo V	28
▪ Corte costituzionale	35
▪ Disposizioni consequenziali e di coordinamento	35
▪ Disposizioni transitorie	38
▪ Disposizioni finali	41

Il progetto di riforma costituzionale

PREMESSA

Il disegno di legge di riforma costituzionale, come risultante a seguito degli emendamenti approvati dalla Camera, reca disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, modificando profondamente l'architettura costituzionale del nostro ordinamento.



Rispetto al testo approvato dal Senato, le **principali modifiche apportate nel corso dell'iter alla Camera** hanno riguardato: la semplificazione del procedimento legislativo; l'introduzione di un richiamo costituzionale allo "statuto delle opposizioni"; la disciplina del c.d. "voto a data certa" e la soppressione del c.d. "voto bloccato"; diversi *quorum* deliberativi per l'elezione del Presidente della Repubblica; il mantenimento dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare; il richiamo al principio di trasparenza nell'organizzazione dei pubblici uffici; alcune modifiche al riparto della potestà legislativa statale e regionale di cui all'art. 117 Cost. nonché delle materie per le quali può applicarsi un'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 Cost.; l'applicabilità del ricorso di legittimità costituzionale, su richiesta di un determinato *quorum* di parlamentari, alle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Il principale elemento caratterizzante l'intervento di riforma riguarda il **superamento del bicameralismo perfetto**, per cui il Parlamento continuerà ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Alla **Camera dei deputati** – di cui non è modificata la composizione – spetta la **titolarità del rapporto fiduciario** e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Il **Senato** diviene **organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali**. Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarà composto di 95

senatori, eletti dai consigli regionali tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni.

Al fine di adeguare il **procedimento legislativo** al nuovo assetto costituzionale caratterizzato da un bicameralismo differenziato, viene previsto un numero definito di leggi ad approvazione bicamerale. Per tutte le altre leggi è richiesta l'approvazione della sola Camera dei deputati: il Senato, al quale il testo approvato è immediatamente trasmesso, può disporre di esaminarle e le proposte di modifica dallo stesso deliberate sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva. È attribuito un "ruolo rinforzato" al Senato per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui all'art. 117 Cost. (v. *infra*).

Nell'ambito del nuovo procedimento legislativo, è introdotto l'istituto del '**voto a data certa**', che consente al Governo tempi definiti riguardo alle deliberazioni parlamentari relative ai disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo. Al contempo, vengono 'costituzionalizzati' i **limiti alla decretazione d'urgenza**, già previsti a livello di legislazione ordinaria.

Un'altra novità è costituita dall'introduzione del **giudizio preventivo di legittimità costituzionale** sulle **leggi elettorali** per la Camera e per il Senato, e dalla modifica dei *quorum* per l'**elezione del Presidente della Repubblica**.

Circa gli istituti di democrazia diretta, viene introdotto un diverso *quorum* per la validità del **referendum abrogativo**, in base al quale è necessaria la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da 800.000 elettori. Resta fermo il quorum di validità attualmente previsto (la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000). Sono inoltre introdotti nell'ordinamento i **referendum propositivi e di indirizzo**, la cui disciplina è rinviata ad una apposita legge costituzionale.

Per l'**iniziativa legislativa popolare**, è elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo, introducendo al contempo il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

Modifiche rilevanti riguardano infine il **titolo V** della parte II della Costituzione.

In particolare, di rilievo appare la soppressione delle province, in linea con il processo di riforma degli enti territoriali in atto.

Al contempo, il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni è ampiamente rivisitato. Viene soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle relative materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. L'elenco delle materie di competenza esclusiva statale è inoltre profondamente modificato, con l'enucleazione di nuovi ambiti materiali. Di significativa rilevanza è infine l'introduzione di una «clausola di supremazia», che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie di competenza regionale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale.

CONTENUTO

Funzioni delle Camere: il superamento del bicameralismo perfetto

L'articolo 1 del disegno di legge costituzionale modifica l'**articolo 55 Cost.** e rivisita profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento. A tali modifiche consegue la configurazione di un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un **bicameralismo differenziato**, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera e Senato ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Il primo comma del nuovo articolo 55 Cost. – che prevede che "Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" - non è modificato rispetto al testo vigente della Costituzione. La seconda Camera, pertanto, mantiene la denominazione di "Senato della Repubblica", rispetto al testo iniziale del disegno di legge, che faceva invece riferimento al Senato delle autonomie.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 55 Cost. prevede che le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'**equilibrio tra donne e uomini** nella rappresentanza, rafforzando in tal modo il principio della parità di accesso alle cariche elettive, già sancito dall'articolo 51 Cost.

Il nuovo terzo comma dell'articolo 55 Cost. prevede che "Ciascun membro della **Camera dei deputati rappresenta la Nazione**".

I senatori cessano dunque di condividere con i deputati la rappresentanza della Nazione attualmente richiamata dall'articolo 67 Cost., il quale, nel testo vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione. Essi divengono invece rappresentanti delle istituzioni territoriali, come risulta dal nuovo quinto comma dell'articolo 55 e dal nuovo primo comma dell'articolo 57.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 55 Cost. attribuisce la titolarità del **rapporto di fiducia con il Governo** alla sola Camera dei deputati, la quale esercita la "funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo".

In base al nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. il Senato della Repubblica **"rappresenta le istituzioni territoriali"**. Il comma individua poi le **funzioni del Senato**, che, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame alla Camera, sono:

- il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione;
- il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea;
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- il concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato;
- il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Infine, in base al sesto comma dell'articolo 55 Cost., il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.



Nel corso dell'esame in sede referente ed in Assemblea alla Camera è stato ritenuto opportuno chiarire che le funzioni che il nuovo articolo 55 Cost. pone espressamente in capo al Senato spettano comunque anche alla Camera; per tale ragione, sono stati utilizzati i termini "concorre" e "partecipa". È stata invece soppressa l'attribuzione espressa al Senato della funzione di controllo delle politiche pubbliche.

Nel corso dell'esame in sede referente, inoltre, è stata soppressa la previsione di un concorso paritario del Senato nella funzione legislativa per le materie relative a famiglia e trattamenti sanitari obbligatori, di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione: il procedimento legislativo per i disegni di legge vertenti su tali materie seguirà quindi le previsioni dettate dall'art. 70 Cost.. È stata inoltre in parte modificata la previsione relativa alla funzione di raccordo posta in capo al Senato che, nel testo approvato da tale ramo del Parlamento (C. 2613), poneva in capo a tale organo la funzione di raccordo tra "l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica". La funzione di raccordo tra Stato e Unione europea non è dunque più espressamente richiamata nel testo dell'articolo 55 Cost; è comunque confermata la previsione della partecipazione del Senato alle decisioni dirette alla formazione e

all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. È stata inoltre soppressa la previsione che attribuiva al Senato anche la valutazione di impatto di tali decisioni.

Composizione del Senato della Repubblica

L'articolo 2 del disegno di legge - modificando l'**articolo 57 Cost.** - definisce una diversa composizione e una nuova modalità di elezione del Senato della Repubblica: in particolare, rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dal testo costituzionale vigente, il nuovo Senato è composto da **95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali**, eletti dai consigli regionali o delle province autonome. Al contempo, il Presidente della Repubblica può nominare fino a **5 senatori**, che durano in carica sette anni, tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti. Si aggiungono gli *ex* Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita.

Per il Senato, dunque, oltre a diminuire in maniera rilevante il numero dei componenti, l'elezione popolare diretta viene sostituita, per 95 membri, da un'**elezione di secondo grado**. I consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono i senatori, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori (art. 57, secondo comma).

Per quanto attiene alle **modalità di attribuzione alle regioni dei seggi**, il terzo comma dell'articolo 57 Cost. prevede che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a 2 e che ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne ha 2.



In base al **testo vigente** dell'articolo 57 Cost. nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a 7; al Molise ne spettano 2, alla Valle d'Aosta 1 (la previsione vigente si applica ad un totale di 309 senatori, dovendosi escludere i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero).

Al contempo, il quarto comma dell'articolo 57 Cost., senza mutare l'impostazione del testo attuale, prevede che la ripartizione dei seggi tra le

regioni si effettui, previa applicazione del suddetto terzo comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Inoltre, viene eliminando il riferimento ai seggi assegnati alla circoscrizione Estero, non più applicabile al nuovo Senato.



Il riferimento all'ultimo censimento generale viene ripreso al comma 2 dell'articolo 39 del disegno di legge, il quale specifica che, quando in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti ad una regione (come definito in base alle predette disposizioni) è diverso da quello risultante dal censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento "anche in deroga al primo comma dell'articolo 57 Cost."

La **durata del mandato** dei senatori coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale da cui sono stati eletti (articolo 57, quinto comma), come specificato nel corso dell'esame in Assemblea. Il Senato diviene dunque organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.



Nel **testo approvato dal Senato** il riferimento era alla durata dell'organo dell'istituzione territoriale "in cui" sono stati eletti, con ciò ingenerando il dubbio che il riferimento potesse essere, per il sindaco, all'elezione di primo grado che lo aveva portato ad assumere tale carica o, al contrario, all'elezione a senatore, di secondo grado, effettuata dai consigli regionali. Con la modifica approvata in Assemblea alla Camera, per cui il testo fa riferimento alla durata dell'organo dell'istituzione territoriale "da cui" i senatori sono stati eletti, si intende che l'organo cui fare riferimento è il consiglio regionale che ha eletto il sindaco nella carica di senatore. Pertanto, la durata del mandato di senatore per i sindaci coinciderà con quella del consiglio regionale che ha proceduto alla loro elezione.

Per quanto riguarda l'**elettorato attivo e passivo dei senatori**, si ricorda che viene **soppresso l'articolo 58 Cost.** (dall'articolo 38, comma 2), con la conseguenza che non è più previsto il requisito del compimento di quaranta anni di età per diventare senatori, né quello di venticinque anni per esercitare il diritto di voto.

Le "modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci", nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale sono regolate – in base a quanto previsto dal sesto comma dell'articolo 57 Cost. - con legge approvata da entrambe le Camere. La medesima disposizione esplicita i **criteri da seguire nella ripartizione dei seggi**: i voti espressi e la composizione di ciascun Consiglio.



La legge è approvata, ai sensi dell'articolo 38 del disegno di legge, entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame. Va altresì tenuto presente che il disegno di legge, nelle more dell'entrata in vigore della legge bicamerale che disciplinerà l'elezione indiretta del Senato (di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost.), detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione (v. *infra*, articolo 39, commi 1-6).

L'articolo 3 modifica il secondo comma dell'**articolo 59 Cost.**, prevedendo che il Presidente della Repubblica possa nominare senatori **cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti**. Tali senatori non restano, peraltro, in carica a vita, come previsto dall'attuale testo costituzionale, ma durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

Tale disposizione va letta in combinato disposto con le previsioni degli articoli 39, co. 7, e 40, co. 5, del disegno di legge costituzionale, che prevedono, rispettivamente, che i senatori a vita attuali rimangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato e che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'articolo 59 Cost. (che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto *ex* Presidenti della Repubblica) i **senatori di nomina presidenziale** di cui al secondo comma dell'articolo 59 Cost., come modificato, **"non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque"**, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Il medesimo articolo 40, comma 5, stabilisce infine che "lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

L'articolo 4 interviene sull'**articolo 60 Cost.**, che disciplina la **durata delle Camere**. L'articolo riferisce alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra, disposizioni attualmente valide per entrambi i rami del Parlamento.

La modifica è conseguente alla previsione, di cui all'articolo 57 Cost. come novellato dal disegno di legge, in base alla quale il Senato diventa organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale 'continuo'.

L'articolo 5 inserisce, all'**articolo 63 Cost.**, un nuovo secondo comma che rimette al regolamento del Senato l'individuazione dei **casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche** negli organi **del Senato possono essere limitati** in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali. L'intento è di evitare che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.



Restano ferme le previsioni vigenti dell'articolo 63 Cost., in base alle quali ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza e, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati. Al riguardo, si ricorda che i nuovi articoli 85 e 86 Cost., come modificati dal disegno di legge costituzionale, modificano le disposizioni relative alla presidenza ed alla convocazione del Parlamento in seduta comune, con riguardo all'elezione del Presidente della Repubblica (v. *infra*).

Diritti delle minoranze, statuto delle opposizioni e dovere di partecipazione ai lavori parlamentari

L'articolo 6 introduce due nuovi commi all'**articolo 64 Cost.** (secondo e sesto comma) e reca una modifica di carattere formale al quinto comma del medesimo articolo.

Viene, in particolare, introdotta una nuova disposizione (secondo comma) che attribuisce ai regolamenti parlamentari la **garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari**. Con una modifica approvata alla

Camera, si assegna al solo regolamento della Camera anche la definizione di una disciplina dello **statuto delle opposizioni**.

Il nuovo sesto comma dell'articolo 64 Cost., a sua volta, prevedendo in Costituzione quanto attualmente stabilito da specifiche disposizioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, sancisce il dovere, per i membri del Parlamento, di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

Verifica dei poteri e rappresentanza della Nazione

L'articolo 7 modifica l'**articolo 66 Cost.**, in base al quale ciascuna Camera giudica dei **titoli di ammissione** dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di **ineleggibilità** e di **incompatibilità** degli stessi.



Il **testo approvato dal Senato** lasciava inalterata per la Camera dei deputati tale potestà di verifica dei poteri e, al contempo, attribuiva al Senato solo il potere di giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti, specificando, invece, che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori, fosse data "comunicazione" al Senato medesimo da parte del suo Presidente. Tale formulazione è stata modificata alla Camera, in primo luogo, al fine di mantenere l'attuale primo comma dell'articolo 66 della Costituzione, come oggi vigente, che attribuisce a ciascuna Camera la verifica dei poteri (titoli di ammissione e cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità).

Considerato che lo *status* di senatore previsto dalla riforma dipende dai titoli legati alla condizione di consigliere regionale o di sindaco, il nuovo secondo comma dell'art. 66 dispone che il Senato "prende atto" della **cessazione dalla carica elettiva regionale o locale**, da cui **consegue la decadenza da senatore**. In tal modo si è inteso chiarire che il Senato giudica su tutti i titoli di ammissione e di permanenza in carica peculiari dei suoi membri, mentre si limita a prendere atto delle cause che impediscono lo svolgimento del mandato legate alla carica elettiva regionale o locale.

L'articolo 8 interviene sull'**articolo 67 Cost.** al fine di escludere i senatori dalla previsione costituzionale sulla rappresentanza della Nazione, in corrispondenza con le modifiche disposte all'articolo 55

Cost.; tale articolo, al terzo comma, prevede che "Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione".

Al contempo, la riscrittura dell'articolo 67 Cost., operata dal disegno di legge, mantiene anche per i membri del Senato il **divieto di mandato imperativo**.

Indennità parlamentare

L'articolo 9 del disegno di legge modifica l'**articolo 69 Cost.** che, nella nuova formulazione, prevede che i membri della Camera dei deputati - e quindi non più i membri del Parlamento - ricevono una indennità stabilita dalla legge.

Conseguentemente, la corresponsione della **indennità parlamentare è limitata ai soli membri della Camera dei deputati**.



Il **trattamento economico dei senatori** sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado risulta dunque quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono. Ai sensi dell'articolo 122 Cost., come novellato dal disegno di legge costituzionale (articolo 35), la legge statale ivi prevista, ad approvazione bicamerale, reca l'individuazione della durata degli organi elettivi della regione e dei relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

Per i senatori di nomina presidenziale (art. 59, secondo comma, Cost.) non è invece prevista alcuna indennità. In base alle disposizioni transitorie e finali, viene inoltre mantenuta l'indennità per i senatori *ex* Presidenti della Repubblica (art. 40, co. 5, ultimo periodo, del disegno di legge) e per i senatori a vita attualmente in carica (art. 39, co. 7, del disegno di legge).

Procedimento legislativo

L'articolo 10, che sostituisce l'**articolo 70 Cost.**, prevede il superamento del bicameralismo perfetto, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella **formazione delle leggi**.

Il nuovo articolo 70 Cost. disciplina il procedimento legislativo innovando profondamente rispetto all'attuale assetto: vengono infatti

delineate **due tipologie di procedimento**, bicamerale e monocamerale, cui si affianca una specifica procedura, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, per le sole leggi che applicano la cosiddetta clausola di supremazia, prevista dal nuovo quarto comma dell'articolo 117.

In base alla nuova architettura, il **procedimento legislativo bicamerale**, caratterizzato da un ruolo paritario delle due Camere, che esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa (come nel sistema attualmente vigente), è mantenuto solo per alcune categorie di leggi, individuate al primo comma dell'art. 70 Cost.



Nello specifico, il primo comma dell'art. 70 Cost. prevede **l'esercizio collettivo della funzione legislativa per le leggi** di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, solo per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari, le altre forme di consultazione (previste dall'articolo 71 Cost.), 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 la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma (legge elettorale del Senato), 80, secondo periodo (ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'UE), 114, terzo comma (ordinamento di Roma capitale), 116, terzo comma (attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia), 117, quinto comma (norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE, nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza), 117, nono comma (legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato), 119, sesto comma (legge che definisce i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a comuni, città metropolitane e Regioni), 120, secondo comma (definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo e 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), 122, primo comma (legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione), 132, secondo comma (distacco dei comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra).

Come risulta dalla nuova formulazione del testo approvata dalla Camera, il riferimento per individuare l'ambito del procedimento bicamerale è alle leggi in senso formale, intendendo la legge come fonte di produzione di una specifica normativa. A tal fine, nel testo costituzionale è stato esplicitato che tali leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate in base al procedimento bicamerale (primo comma).

Tutte le altre leggi sono approvate solo dalla Camera dei deputati (secondo comma), con un **procedimento legislativo monocamerale**, ferma restando la possibilità di un intervento del Senato nel corso dell'*iter* legislativo: in particolare, il Senato può, entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, disporre di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento. Le proposte di modificazione, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta pronunciarsi in via definitiva (terzo comma).

Anche i **disegni di legge di bilancio** (di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost.) seguono il procedimento monocamerale di cui al terzo comma dell'art. 70 Cost., con la differenza che il loro esame da parte del Senato, dopo l'approvazione della Camera, avviene in via automatica - quindi senza bisogno della richiesta di un terzo dei componenti e della successiva decisione da parte del Senato - ed il termine per deliberare proposte di modificazione è di 15 giorni dalla data della trasmissione del testo da parte della Camera (quinto comma).



Le modifiche introdotte alla Camera hanno semplificato il procedimento legislativo dei disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma, eliminando l'ipotesi di una ulteriore procedura, differenziata in base alle materie di riferimento delle singole disposizioni.

Viene inoltre previsto un **procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato**, secondo il quale, in deroga a quello ordinario, la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato - a condizione che lo stesso si sia espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti - solamente pronunciandosi "nella votazione finale" a maggioranza assoluta dei suoi componenti (quarto comma). A seguito delle modifiche approvate dalla Camera, questo specifico procedimento si applica solo alle leggi a tutela dell'unità giuridica e economica della Repubblica o a tutela dell'interesse nazionale che danno attuazione alla c.d. clausola di supremazia (introdotta dal nuovo articolo 117, quarto comma, Cost.), per le quali l'esame del Senato è disposto entro 10 giorni.



Nel testo approvato dal Senato, l'ambito di applicazione del procedimento di cui al quarto comma dell'articolo 70 era più ampio e ricomprendeva anche una serie di materie, individuate mediante richiamo alle relative disposizioni costituzionali. Con le modifiche apportate dalla Camera, viene eliminato il riferimento alle materie e si ricomprendono nel procedimento bicamerale di cui al primo comma dell'articolo 70 Cost. una serie di ambiti di intervento legislativo a cui, sulla base del testo approvato dal Senato, si sarebbe applicata la procedura con "ruolo rinforzato del Senato".

Nell'eventualità che insorgano **questioni di competenza** legislativa tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, è prevista l'intesa tra i Presidenti delle Camere (sesto comma).

Infine, è attribuita al **Senato** la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di svolgere **attività conoscitive**, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (settimo comma).

L'articolo 11 modifica l'**articolo 71 Cost.** che disciplina l'**iniziativa legislativa** in generale, lasciando inalterato il primo comma che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro

delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferito con legge costituzionale. Tuttavia, ai sensi del novellato articolo 72 Cost., mentre i progetti di legge a procedimento bicamerale possono essere presentati indifferentemente ad una della due Camere, gli altri sono presentati alla Camera dei deputati.

Rimane, pertanto, la facoltà per ciascun senatore di presentare disegni di legge, fermo restando che i disegni di leggi cui si applica il procedimento monocamerale dovranno comunque essere presentati alla Camera dei deputati.



Più in generale, nel nuovo testo costituzionale, la presentazione dei disegni di legge risulta così disciplinata:

- ✓ i disegni di legge ad approvazione bicamerale sono presentati alla Camera o al Senato (art. 72, primo comma, Cost.);
- ✓ tutti gli altri disegni di legge devono necessariamente essere presentati alla Camera (art. 72, primo comma, Cost.);
- ✓ i disegni di legge di conversione dei decreti-legge devono essere presentati alla Camera (art. 77 Cost.);
- ✓ i disegni di legge di iniziativa dei Consigli regionali devono essere presentati alla Camera (art. 121 Cost.).

Viene attribuito al **Senato il potere di richiedere** alla Camera dei deputati, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di **procedere all'esame di un disegno di legge**. In tal caso, la Camera deve esaminare il disegno di legge e pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (secondo comma dell'articolo 71 Cost.).

Viene quindi modificato anche il secondo comma (che all'esito della novella operata dall'articolo in esame diventerebbe il terzo comma) dell'articolo 71 vigente che attiene all'**iniziativa legislativa popolare**: è elevato da 50 mila a **150 mila il numero di firme** necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo, introducendo al contempo il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

Infine, sono introdotti nell'ordinamento i **referendum propositivi e di indirizzo** al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla

determinazione delle politiche pubbliche, la cui disciplina è peraltro rinviata ad una apposita legge costituzionale, unitamente a quella di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali (quarto comma).



Per quanto riguarda il *referendum* propositivo, si tratta un istituto nuovo per l'esperienza costituzionale italiana. Peraltro, si segnala che alcune regioni già prevedono tale strumento di partecipazione popolare.

Invece, l'istituto del *referendum* di indirizzo non è del tutto nuovo nel nostro ordinamento: il 18 giugno 1989, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, si è svolto un *referendum* di indirizzo, indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, relativo al conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo.

L'articolo 12 modifica l'**articolo 72 Cost.**, che riguarda il **procedimento di approvazione dei disegni di legge**.

I disegni di legge per i quali si prevede un procedimento legislativo bicamerale possono essere presentati ad una delle due Camere (primo comma).

Tutti gli altri progetti di legge sono presentati alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, sono esaminati da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che li approva articolo per articolo e con votazione finale (secondo comma).

È affidata ai regolamenti delle Camere la disciplina dei **procedimenti abbreviati** per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza (terzo comma) nonché la possibilità di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alle Commissioni. Riguardo alla composizione delle **Commissioni in sede legislativa** (quarto comma), la previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari è riferita solo a quelle della Camera dei deputati (la stessa impostazione è seguita per la composizione delle Commissioni di inchiesta dall'articolo 82 Cost., come modificato – v. *infra*).

Sono poi espressamente esclusi dalla possibilità di approvazione in sede legislativa anche i **disegni di legge di conversione dei decreti-legge**, oltre a quelli - già previsti - in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi (quinto comma).

La disciplina delle modalità di esame di tutti i disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati è demandata al regolamento del Senato (sesto comma).

Il nuovo settimo comma dell'articolo 72 Cost. regola l'istituto del c.d. "**voto a data certa**", modificato durante l'esame alla Camera.

In base alla nuova disposizione costituzionale, 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.



Il testo approvato dal Senato faceva riferimento alla "votazione finale", mentre la nuova formulazione definita all'esito dell'esame in sede referente si riferisce alla "pronuncia in via definitiva" della Camera, che - in base al nuovo articolo 70, terzo comma - include l'esame delle eventuali proposte di modificazione del Senato.

Il nuovo testo prevede che, in tali casi, sono **ridotti della metà i termini** per la deliberazione di proposte di modificazione da parte del **Senato** (che divengono quindi pari a 5 giorni per disporre di esaminare il disegno di legge e 15 giorni per la relativa deliberazione, tenuto conto delle previsioni dell'articolo 70, terzo comma). È poi prevista la possibilità di un differimento del termine, di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione, nonché alla complessità del disegno di legge. Al regolamento della Camera dei deputati è affidata la definizione delle modalità e dei limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Al contempo, una nuova disposizione transitoria precisa che, fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, il differimento del termine previsto da tale articolo (pari a quindici giorni) non può, in ogni caso, essere inferiore a dieci giorni (art. 39, co. 9, del disegno di legge).



Nel **testo approvato dal Senato** in prima lettura era prevista la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare

che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, oltre ad essere iscritto con priorità all'ordine del giorno per essere poi sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa, venisse comunque votato, decorso il termine, nel testo proposto o accolto dal Governo, su richiesta dello stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale (c.d. "**voto bloccato**").

La procedura del "voto a data certa" è esclusa per alcune categorie di leggi: si tratta delle leggi ad approvazione paritaria (articolo 70, primo comma, Cost.), delle leggi in materia elettorale, delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, delle leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto (articolo 79 Cost.) e della legge che reca il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio di bilancio (81, sesto comma, Cost.).

Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali

L'articolo 13 introduce un nuovo secondo comma all'**articolo 73 Cost.**, che prevede che le **leggi che disciplinano l'elezione** dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al **giudizio preventivo di legittimità costituzionale** della Corte costituzionale. Affinché ciò avvenga occorre che almeno un terzo dei componenti del Senato o un quarto dei componenti della Camera presenti - entro 10 giorni dall'approvazione della legge - un ricorso motivato.



Si ricorda che il testo approvato dal Senato attribuiva tale facoltà ad un terzo dei componenti della Camera o del Senato mentre nel corso della discussione in Assemblea è stata approvata una modifica volta a differenziare il *quorum* necessario, in ragione della diversa composizione dei due organi. È stata inoltre soppressa la previsione in base alla quale il ricorso deve recare l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

La nuova previsione stabilisce che la Corte costituzionale si pronunci entro il termine di 30 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.

L'articolo 13 provvede inoltre a coordinare l'**articolo 134 Cost.**, che definisce gli ambiti di giudizio della Corte costituzionale, aggiungendo allo stesso un nuovo secondo comma, che prevede che la Corte costituzionale giudichi altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella **legislatura in corso** alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, è stato approvato - nel corso della discussione in Assemblea alla Camera - un comma aggiuntivo all'art. 39 del disegno di legge, volto a consentirne la sottoposizione al giudizio di legittimità della Corte costituzionale (v. *infra*, sub art. 38, comma 10).

Rinvio presidenziale delle leggi

L'articolo 14 modifica l'**articolo 74 Cost.** in materia di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, stabilendo che, qualora il **rinvio** riguardi i **disegni di legge di conversione di decreti-legge**, è contemplato **un differimento di 30 giorni** rispetto al termine costituzionale di 60 giorni per la conversione, attualmente fissato dall'articolo 77 Cost.

Con una seconda modifica, viene adeguata la formulazione dell'articolo al nuovo procedimento legislativo delineato dall'articolo 70 Cost., specificando che se "la legge" è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata (tale formulazione sostituisce quella prevista nel testo vigente che fa riferimento all'ipotesi in cui le "Camere" approvino nuovamente).



Nel corso dell'esame alla Camera, è stata **eliminata** la **possibilità di rinvio parziale** da parte del Presidente, ossia di un rinvio limitato a specifiche disposizioni della legge, che era stata introdotta dal Senato durante la prima lettura del testo di riforma.

Referendum

L'articolo 15 modifica l'**articolo 75 Cost.** sul *referendum abrogativo*, introducendo un **diverso quorum per la validità** del *referendum*, ossia la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da 800.000 elettori. Resta fermo il *quorum* di validità attualmente previsto, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000.

Si ricorda inoltre che, in base al nuovo quarto comma dell'articolo 71 Cost., sono introdotti nell'ordinamento i *referendum* propositivi e di indirizzo (v. *supra*, art. 11).

Decretazione d'urgenza

L'articolo 16 modifica l'**articolo 77 Cost.**, prevedendo, in primo luogo, che spetta alla "legge" (mentre nel testo vigente il riferimento è alle Camere) il potere di conferire al Governo la delega legislativa di cui all'articolo 76 (primo comma) e quello di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti (terzo comma).

Stabilisce poi che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge siano presentati alla Camera dei deputati e "costituzionalizza" i **limiti alla decretazione di urgenza**, attualmente previsti solo a livello di legislazione ordinaria (legge n. 400/1988).



È, così, introdotto il divieto di disciplinare con decreto-legge le materie per cui la Costituzione (articolo 72, quinto comma) prevede la c.d. riserva di Assemblea, ossia la materia costituzionale ed elettorale, la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per l'approvazione di bilanci e consuntivi. Nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, è stata esclusa dal divieto di decretazione d'urgenza in materia elettorale la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni. È altresì previsto il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali. I decreti-legge inoltre devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e nel corso

dell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Nel corso dell'esame alla Camera, al fine di garantire il rispetto dei termini per la conversione, è stato precisato che il **termine di efficacia dei decreti-legge** è pari a novanta giorni in caso di rinvio da parte del Presidente della Repubblica (in correlazione con il nuovo articolo 74 Cost.) e che il procedimento legislativo segue la disciplina generale dell'articolo 70, fermo restando l'obbligo di presentazione alla Camera anche per i decreti-legge cd. bicamerali.

Sono altresì individuati i **termini per l'esame da parte del Senato dei decreti-legge cd. monocamerali**. In particolare, l'esame è disposto dal Senato entro 30 giorni dalla presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate dallo stesso entro 10 giorni dalla trasmissione del testo. Con una modifica approvata in sede referente alla Camera, è stato infine previsto che la trasmissione del disegno di legge da parte della Camera deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

Deliberazione dello stato di guerra, amnistia e indulto, ratifica dei trattati internazionali

L'articolo 17 modifica l'**articolo 78 Cost.**, che disciplina la deliberazione dello **stato di guerra**, attribuendo **alla sola Camera dei deputati** la competenza ad assumere tale deliberazione ed a conferire al Governo i poteri necessari. In base ad una modifica approvata in Assemblea alla Camera tale deliberazione deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti della Camera.

L'articolo 18 del disegno di legge interviene sul primo comma dell'**articolo 79 Cost.**, stabilendo che **l'amnistia e l'indulto** sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della **Camera dei deputati** - e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto - in ogni suo articolo e nella votazione finale.

L'articolo 19 modifica l'**articolo 80 Cost.**, che disciplina l'**autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali**

inerenti alle cinque categorie di materie indicate dal medesimo articolo: trattati di natura politica; che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari; che importano variazioni del territorio; che comportano oneri alle finanze; che comportano modificazioni di leggi. Il testo proposto riferisce alla **sola Camera dei deputati** le previsioni (nel testo vigente relative ad entrambe le Camere) in ordine alla competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

Nel caso di **ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea** è attribuita al Senato della Repubblica - una competenza paritaria con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge (procedimento bicamerale – v. *supra*).

Ai disegni di legge di amnistia ed indulto e a quelli di ratifica di trattati internazionali (con l'eccezione dei trattati di appartenenza all'UE) si applicherà dunque il procedimento legislativo monocamerale (art. 70, terzo comma).

Commissioni di inchiesta

L'articolo 20 interviene sull'**articolo 82 Cost.**, in tema di istituzione di Commissioni di inchiesta.

Il nuovo testo stabilisce, al primo comma, che la Camera dei deputati può disporre **inchieste** su materie di pubblico interesse, mentre il **Senato** della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse "**concernenti le autonomie territoriali**".

Il novellato secondo comma dell'articolo 82 Cost. prevede quindi che, a tale scopo, ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una commissione. Soltanto per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi (la stessa impostazione è seguita all'articolo 72 Cost., come modificato, riguardo alla composizione delle commissioni in sede legislativa).

Analogamente a quanto già oggi previsto, le commissioni d'inchiesta procederanno alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Presidente della Repubblica

L'articolo 21 interviene sull'**elezione del Presidente della Repubblica** (**articolo 83 Cost.**), sopprimendo la previsione della partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato di cui fanno parte i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Inoltre, viene modificato il **sistema dei quorum per l'elezione del Capo dello Stato**, prevedendo la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini, la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio e la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio.



Attualmente, per i primi tre scrutini è necessaria la maggioranza dei due terzi dei componenti, mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. Il testo approvato dal Senato prevedeva sempre la maggioranza dei due terzi dell'assemblea fino al terzo scrutinio, dal quarto la maggioranza dei tre quinti e, a partire dal nono scrutinio, la maggioranza assoluta.

L'articolo 22 modifica l'**articolo 85 Cost.** sopprimendo, in primo luogo, il riferimento alla **convocazione dei delegati regionali** per l'elezione del Presidente della Repubblica, in linea con il nuovo articolo 83 Cost.

Inoltre, è attribuito al Presidente del Senato il compito di convocare e presiedere il **Parlamento in seduta comune** per la suddetta elezione, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle (v. *infra* art. 23).

Infine, si interviene sulla disciplina della **convocazione** del Parlamento in seduta comune per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica nel caso di scioglimento o quando manchino meno di tre mesi alla sua cessazione, facendo riferimento allo scioglimento della sola Camera dei deputati (in quanto per il nuovo Senato, in considerazione della nuova composizione, non è previsto scioglimento).

L'articolo 23 modifica l'**articolo 86 Cost.**, in materia di esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, in caso egli non possa adempierle, e di convocazione del collegio elettorale per l'elezione del

nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

In particolare, è novellato il primo comma, prevedendo che l'organo chiamato ad assumere la **supplenza**, nel caso in cui Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, sia non più il Presidente del Senato bensì il **Presidente della Camera dei deputati**.

È modificato, di conseguenza, il secondo comma attribuendo al Presidente del Senato (e non più al Presidente della Camera come previsto nella formulazione vigente) il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia

L'articolo 24 novella l'**articolo 88 Cost.**, riferendo il potere di **scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati**, in quanto il Senato diviene **organo a rinnovo parziale**, non sottoposto a scioglimento.

L'articolo 25 modifica l'**articolo 94 Cost.**, che disciplina la fiducia al Governo. In considerazione delle modifiche apportate dall'articolo 1 del disegno di legge all'articolo 55 Cost. – che attribuiscono **alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo** – vengono di conseguenza adeguate le previsioni dell'articolo 94 Cost. che attualmente fanno riferimento ad entrambe le Camere.

Il Senato della Repubblica resta quindi esterno al rapporto di fiducia, che si instaura solo tra il Governo e la Camera dei deputati.

Reati ministeriali

L'articolo 26 novella l'**articolo 96 Cost.**, **limitando alla sola Camera dei deputati il potere di autorizzare** la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei Ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

La norma di coordinamento di cui all'art. 38, co. 15, del disegno di legge adegua conseguentemente la legge costituzionale n. 1/1989.

Principi sull'amministrazione

Nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, è stato introdotto un nuovo articolo (art. 27), che modifica il secondo comma dell'**articolo 97 Cost.**, che 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 disegno di legge **abroga** integralmente l'**articolo 99 Cost.** che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**.

Il successivo articolo 41 dispone l'**immediata applicazione** della abrogazione dell'articolo 99, mentre 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).

La revisione del titolo V

L'articolo 29 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, peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa relativamente agli "enti di area vasta", attribuisce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale. Attraverso questa norma finale viene dunque menzionato nella legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l'ente di area vasta'.

L'articolo 30 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:

- viene ridotto l'ambito delle **materie** nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie (organizzazione della giustizia di pace; istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria; ricerca scientifica e tecnologica; beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali; turismo; governo del territorio e, a seguito di una modifica introdotta in Assemblea, politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale);

- è introdotta una nuova condizione per l'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.

L'articolo 31 riscrive ampiamente 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 **materia 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;

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; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) 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;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
- r) 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;
- s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
- t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
- u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- z) 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 appare 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 materie 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).



Nel corso dell'**esame presso la Camera**, sono state approvate, sia in sede referente che in Assemblea, alcune **modifiche** tese a riformulare specifiche materie di competenza legislativa. In particolare, nell'ambito della potestà legislativa statale esclusiva:

- accanto alla materia *tutela della concorrenza* è stata aggiunta quella della *promozione della concorrenza*, in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia (lett. e);
- è stata introdotta la materia *disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*, non nominata nel vigente testo dell'art. 117 (lett. m);
- sono state introdotte la materia *politiche attive del lavoro*, anch'essa non nominata nel vigente testo dell'art. 117, e la materia *disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*, attribuita nel testo vigente alla competenza regionale (lett. o);
- la competenza in materia di *tutela e sicurezza del lavoro* è stata interamente attribuita allo Stato, mentre nel testo approvato dal Senato lo era limitatamente alle disposizioni generali e comuni (lett. o) e m);
- nell'ambito della materia *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* è stato inserito un riferimento anche ai *processi e alle relative infrastrutture e piattaforme informatiche* (lett. r).

Nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale (terzo comma), è stato soppresso il riferimento al "Parlamento" per la potestà legislativa in materia di *rappresentanza delle minoranze linguistiche* e la materia *istruzione e formazione professionale* è stata sostituita dalla materia *organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale*.

L'articolo 32 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.

L'articolo 33 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 vigente 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.

L'articolo 34 modifica l'**articolo 120**, secondo comma, **Cost.**, che disciplina il c.d. **"potere sostitutivo" del Governo** nei confronti delle autonomie territoriali, introducendo nel procedimento di attivazione 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".

L'articolo 35 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.

A seguito di una modifica introdotta dall'Assemblea della Camera, alla legge statale è stata altresì affidata la determinazione dei **principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza**.

L'articolo 36, 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 all'istituzione della **Commissione parlamentare per le questioni regionali**.



Si ricorda peraltro che, in forza della disposizione transitoria dell'articolo 39, comma 12, la riforma costituzionale, per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV), **non si applica alle Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome**, finché non si abbia adeguamento dei rispettivi **statuti** (per il quale è necessaria, com'è noto, una legge costituzionale). E' esplicitato altresì che l'adeguamento statutario avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciale e con le Province autonome.

Corte costituzionale

L'articolo 37 interviene sull'**articolo 135 Cost.**, in materia di elezione dei giudici della Corte costituzionale, modificando il settimo comma di tale disposizione.

A seguito di una modifica approvata in sede referente alla Camera, rimane in capo al Parlamento in seduta comune la nomina di cinque giudici della Corte costituzionale, rimanendo ferma la previsione del vigente primo comma dell'art. 135 Cost.. In base al testo approvato dal Senato, invece, tali giudici sarebbero stati nominati separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.

Viene invece modificato il settimo comma dell'art. 135 Cost, che prevede che nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengano, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri (c.d. **giudici aggregati**) tratti a sorte da un elenco di cittadini che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari. La modifica stabilisce che i cittadini in questione debbano avere i **requisiti per l'eleggibilità a deputato** e non più a senatore.

Disposizioni consequenziali e di coordinamento

L'articolo 38 reca una serie di disposizioni **consequenziali e di coordinamento** che novellano più articoli della Carta costituzionale e due leggi costituzionali.

Il comma 1 modifica **l'articolo 48, terzo comma, Cost.**, che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero. La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni relative, nel testo vigente, ad entrambe le Camere. Come conseguenza della previsione in esame, la **circoscrizione Estero** concorre all'elezione solo della Camera dei deputati.

Il comma 2 abroga **l'articolo 58 Cost.**, relativo ai requisiti anagrafici di eleggibilità attiva e passiva. Conseguentemente, **non risulta** più necessario il requisito anagrafico di **40 anni** di età per l'eleggibilità a senatore, né di **25 anni** per esercitare il diritto di voto. Si ricorda invece che non è modificata la previsione costituzionale (art 56 Cost.) che fissa a

25 anni l'età anagrafica per essere eletti alla Camera (e 18 anni per esercitare il diritto di voto).

Il comma 3 sostituisce **l'articolo 61 Cost.**, che disciplina il termine delle elezioni e della **prima riunione** delle nuove Camere e la *prorogatio* delle uscenti.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in quanto solo la Camera dei deputati è prevista come direttamente elettiva e suscettibile di scioglimento.

Il comma 4 abroga **l'articolo 62, terzo comma, Cost.**, relativo alla convocazione di diritto di una Camera, quando l'altra si riunisca in via straordinaria.

Il comma 5 modifica **l'articolo 73, secondo comma, Cost.**, relativo alla promulgazione delle leggi di cui le Camere dichiarano **l'urgenza**.

Come conseguenza della modifica, solo la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiara l'urgenza di una legge e indica un termine per la promulgazione della legge stessa.

Il comma 6 modifica i **commi secondo, quarto e sesto dell'articolo 81 Cost.**, che disciplinano l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio. Il disegno di legge in esame **riferisce alla sola Camera dei deputati** le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, dunque, il ricorso all'indebitamento è consentito previa autorizzazione della sola Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali (secondo comma); è la Camera dei deputati ogni anno ad approvare con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (quarto comma).

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 sola Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (sesto comma).

Il comma 7 modifica **l'articolo 87 Cost.**, nella parte relativa alle prerogative del Presidente della Repubblica.

Di conseguenza, il Presidente della Repubblica indice le **elezioni della nuova Camera dei deputati** e ne fissa la prima riunione (viene

soppresso il riferimento al Senato, che a seguito delle modifiche disposte dal progetto di riforma costituzionale, diviene organo a rinnovo continuo, senza scioglimento) (terzo comma).

Il Presidente della Repubblica, inoltre, **ratifica i trattati** internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della "Camera dei deputati" (è eliminato il riferimento al Senato); in coerenza con quanto disposto dagli artt. 70 e 80 Cost., come novellati, per i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la ratifica del Presidente della Repubblica avviene previa autorizzazione di "entrambe le Camere" (ottavo comma). Infine, lo **stato di guerra** è dichiarato dal Presidente della Repubblica previa deliberazione della **Camera dei deputati** (nono comma).

Il comma 8 modifica **la denominazione del Titolo V della Parte seconda Cost.**, sopprimendo le parole "le Province" ed introducendo le parole "Città metropolitane".

I successivi commi 9 e 12 modificano rispettivamente gli **articoli 120, comma secondo, e 132, comma secondo**, espungendovi i riferimenti alle Province nel primo caso in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali, e nel secondo caso con riferimento all'ipotesi di trasferimento di enti territoriali da una Regione ad un'altra. In sede referente alla Camera, è stato modificato il comma 9, al fine di specificare che le disposizioni in materia di potere sostitutivo si applicano nei confronti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Resta comunque ferma la vigente disciplina degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione in materia di potere sostitutivo (art. 39, comma 11, secondo periodo, introdotto dall'Assemblea della Camera).

Il comma 10 modifica l'**articolo 121, secondo comma**, Cost., relativo alle potestà attribuite al Consiglio regionale. La modifica proposta incide sul secondo periodo del comma, prevedendo che la **potestà d'iniziativa legislativa del Consiglio** si eserciti con la presentazione di proposte di legge alla Camera dei deputati, e non più (come nel testo vigente) "alle Camere".

Il comma 11 modifica l'**articolo 122, secondo comma**, Cost., al fine di superare l'**incompatibilità di membro di consiglio regionale o di giunta regionale rispetto al mandato parlamentare**. La novella circoscrive alla sola Camera dei deputati tale incompatibilità, posta la nuova composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge costituzionale in esame.

Il comma 13 abroga **l'articolo 133, primo comma**, Cost., relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione. Come già ricordato, il riferimento alle "Province" viene espunto ovunque ricorra dal testo costituzionale.

Il comma 14, introdotto alla Camera, interviene in materia di **messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica** per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione: attraverso una modifica all'art. 12 della legge cost. n. 1/1953 si prevede che il Comitato per la deliberazione della messa in stato di accusa sia presieduto dal Presidente della Giunta delle autorizzazioni della Camera.

Il comma 15, anch'esso introdotto alla Camera, interviene in maniera analoga per i **reati ministeriali**, modificando l'art. 5 della legge cost. n. 1/1989: si prevede che spetti sempre alla Camera (e non al Senato come nel testo vigente) anche se il procedimento riguarda soggetti che non sono membri della Camera.

Disposizioni transitorie

L'articolo 39, ai commi da 1 a 6, disciplina le **modalità di elezione per il Senato in sede di prima applicazione**.

In particolare, il comma 1 stabilisce le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, per la costituzione del nuovo Senato la cui composizione è definita dall'art. 57 della Costituzione, novellata dal presente disegno di legge. Queste norme, che sostituiscono la originaria disciplina transitoria dettata dal disegno di legge d'iniziativa governativa, operano in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge che dovrà disciplinare appunto l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali. La legge, come stabilito dall'art. 57 della Costituzione, deve essere approvata da entrambe le Camere.

Il sistema di elezione stabilito dal comma 1 dispone che in ciascuna regione (e provincia autonoma), ogni consigliere possa votare per una **unica lista di candidati**, formata da consiglieri e da sindaci dei comuni compresi nel relativo territorio. I seggi sono attribuiti alle liste secondo il **metodo proporzionale** del quoziente naturale (costituito dal risultato della divisione del totale dei voti validi espressi diviso il numero di seggi spettanti alla regione) sulla base dei quozienti interi e – qualora ci siano

ancora seggi da attribuire - dei più alti resti. Nell'ambito della lista, sono eletti i candidati secondo l'ordine di presentazione. Per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, la norma in esame dispone che possa essere esercitata l'**opzione** per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere.

La norma dispone inoltre che, in caso di **cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco**, è proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

Il comma 2 dispone in merito all'ipotesi in cui in una o più regioni si debba procedere all'elezione dei senatori ad esse spettanti quando sia intervenuto un **nuovo censimento della popolazione**. La norma stabilisce che, qualora secondo l'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione sia diverso dal numero risultante in base a quello precedente, si fa riferimento, in ogni caso, al censimento più recente, anche in deroga alla composizione numerica del Senato, disciplinata dalla suddetta novella dell'**art. 57** della Costituzione.

Il comma 3 prevede che, nella **legislatura in corso** alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, **non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato** della Repubblica.

Il comma 4 riguarda la **prima costituzione del nuovo Senato** fino alla data di entrata in vigore della legge ad approvazione "paritaria" sulla relativa elezione di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dal testo in esame.

Viene previsto che la prima costituzione del Senato avrà luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Viene altresì previsto che, quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgono anche **elezioni di Consigli regionali** o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

Il comma 5 affida al Presidente della Giunta regionale (e della Giunta delle provincia autonoma di Trento e di Bolzano), la **proclamazione dei senatori eletti** dal Consiglio regionale (o provinciale).

Il comma 6 prevede che la **legge che definisce le modalità di attribuzione dei seggi** e di elezione dei membri del Senato in base alle nuove disposizioni costituzionali (di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione), sia approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Il comma 7 riguarda gli attuali **senatori a vita**, che permangono – "ad ogni effetto" - nella carica nel nuovo Senato.

Altra disposizione – recata dal comma 8 - concerne i regolamenti parlamentari. Viene precisato che i **regolamenti parlamentari vigenti** continuano ad applicarsi, "in quanto compatibili", fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

Durante l'esame alla Camera, è stato aggiunto un nuovo comma 9, volto a chiarire che fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dal nuovo articolo 72, settimo comma, della Costituzione, che disciplina l'istituto del c.d. voto a data certa, il termine previsto per la pronuncia in via definitiva della Camera non può essere differito per meno di dieci giorni. In base al citato settimo comma, il differimento non può essere superiore a quindici giorni, tenuto conto dei tempi di esame da parte della Commissione, nonché della complessità del disegno di legge.



Invece, a seguito delle modifiche apportate all'art. 135 Cost. è stato soppresso il precedente comma 9 relativo all'elezione dei giudici costituzionali, che - nel testo approvato dal Senato - attribuiva, alternativamente, alla Camera (3 giudici) ed al Senato (2 giudici) l'elezione dei giudici di nomina parlamentare.

Nel corso della discussione in Assemblea è stato aggiunto il comma 10 che, per quanto riguarda le **leggi elettorali** della Camera e del Senato **promulgate** nella **legislatura in corso** alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, ne consente la sottoposizione - su richiesta di almeno un terzo dei componenti del Senato o di un quarto dei componenti della Camera - al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni.

Tale disposizione è stata inserita tra quelle di immediata applicazione, individuate dall'art. 41, co. 1, considerato che le altre troveranno applicazione a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere.

Infine, tre disposizioni concernono l'ordinamento regionale. In primo luogo (comma 11), le **leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti**, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali fondate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117.

In secondo luogo (comma 12), la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV) - non si applica alle **Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome**, finché non si abbia **adeguamento dei loro Statuti** (per il quale è necessario, com'è noto, legge costituzionale). È esplicitato altresì che l'adeguamento statutario avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciale e con le Province autonome.

Infine, il comma 13 specifica che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Disposizioni finali

Il comma 1 dell'articolo 40 reca alcune disposizioni finali e transitorie concernenti i **profili amministrativi della soppressione del CNEL** (stabilita dal precedente articolo 28 – v. *supra*).

In particolare, è disposto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un **commissario straordinario** cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al suo patrimonio (anziché - a seguito di una modifica dell'Assemblea della Camera - per la liquidazione del patrimonio) e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi, come specificato nel corso dell'esame al Senato, presso la Corte dei conti nonché per gli altri

adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Il comma 2 riguarda i **gruppi politici presenti nei consigli regionali**. La norma introduce un divieto di corrispondere ai suddetti gruppi consiliari "rimborsi o analoghi trasferimenti monetari" con oneri a carico della finanza pubblica, vale a dire a carico delle regioni medesime (come è attualmente) o a carico di qualsiasi altro ente pubblico.

Il comma 3 affida alle Camere - alla luce della profonda riforma del Parlamento operata - l'obiettivo di **un'integrazione funzionale delle Amministrazioni parlamentari**, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, attraverso: servizi comuni; impiego coordinato di risorse umane e strumentali; ogni altra forma di collaborazione.

Il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, che viene a tal fine istituito, è formato dal personale di ruolo delle due Camere, mentre nello statuto unico del personale dipendente, di cui si prevede l'adozione, sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite altresì le procedure per le successive modificazioni, da approvare conformemente ai principi di autonomia, imparzialità ed accesso esclusivo e diretto con apposito concorso.

La norma affida altresì alle Camere la definizione - di comune accordo - della disciplina dei **contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento**, previste dai regolamenti.

Viene infine inserita una norma di continuità dei rapporti giuridici, attivi e passivi, anche nei confronti dei terzi.

Il comma 4, primo periodo, disciplina il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli **enti "di area vasta"**. In particolare, i profili ordinamentali generali sono ascritti alla competenza esclusiva statale mentre le "ulteriori disposizioni" vengono affidate alla competenza regionale.

Il secondo periodo prevede poi che il **mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane** è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

Si ricorda che le disposizioni di cui ai suesposti commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 40, in base al successivo articolo 41 (v. *infra*), entrano in

vigore il giorno seguente a quello della pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il comma 5 prevede che, fermo restando quanto stabilito dal primo comma dell'art. 59 Cost. (che riguarda i senatori di diritto a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica) i **senatori di nomina presidenziale** di cui al secondo comma dell'art. 59 Cost., come modificato, "non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque", tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Al medesimo comma 5 viene precisato che **lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita** (quindi gli *ex* Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita in carica) restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Infine, il comma 6 prevede che i senatori della **Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen** sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento. In sede di prima applicazione, ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

L'articolo 41 reca le disposizioni relative non solo all'**entrata in vigore** ma anche all'**applicabilità** delle disposizioni della legge.

Si prevede che il testo di legge costituzionale in esame entri in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

Tuttavia, le disposizioni non si applicano da quel momento, ma "**a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere**", fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate.

Solo alcune **disposizioni** sono dunque suscettibili di **immediata applicazione**.



In particolare: l'articolo 28, che modifica l'articolo 99 Cost., relativo alla soppressione del Cnel; l'articolo 35, che modifica l'articolo 122 Cost. sui limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e sulla determinazione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza nelle Regioni; l'articolo 39, comma 7, relativo alla permanenza in carica degli attuali senatori a vita; l'articolo 40, che reca le disposizioni finali concernenti: il regime transitorio del CNEEL (comma 1); il divieto di corresponsione di contributi ai gruppi nei

Consigli regionali (comma 2); la riorganizzazione delle amministrazioni parlamentari (comma 3); il riparto di competenza legislativa sugli enti di area vasta ed il procedimento di modifica delle circoscrizioni delle Città metropolitane (comma 4). Nel corso dell'esame in sede referente e in Assemblea sono state aggiunte tra le disposizioni di immediata applicabilità, rispettivamente, l'articolo 39, comma 3, che dispone di non procedere alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato a seguito dello scioglimento delle Camere nella legislatura attualmente in corso e l'articolo 39, comma 10, che consente di sottoporre al giudizio di legittimità costituzionale le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

