

XVII LEGISLATURA



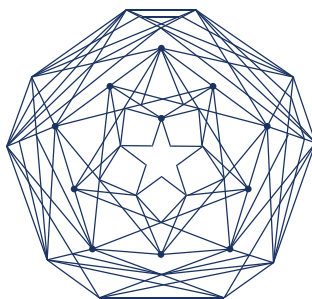
Camera
dei
deputati

SERVIZIO STUDI

LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Testo di legge costituzionale

pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°88 del 15 aprile 2016



Sintesi del contenuto

n. 216/12 PARTE TERZA - MAGGIO 2016

La 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.

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

066760-9475/066760-3855

st_istituzioni@camera.it

 CD_istituzioni

INDICE

ITER PARLAMENTARE DELLA RIFORMA	3
I principali elementi del testo di riforma costituzionale	3
SINTESI DEL CONTENUTO.	7
Funzioni delle Camere: il superamento del bicameralismo perfetto	9
Composizione del Senato della Repubblica	10
Diritti delle minoranze, statuto delle opposizioni e dovere di partecipazione ai lavori parlamentari	14
Verifica dei poteri e rappresentanza della Nazione	15
Indennità parlamentare	16
Procedimento legislativo.	16
Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali	21
Rinvio presidenziale delle leggi	22
Referendum	22
Decretazione d'urgenza	22
Deliberazione dello stato di guerra, amnistia e indulto, ratifica dei trattati internazionali	23
Commissioni di inchiesta	24
Presidente della Repubblica	25
Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia	26
Reati ministeriali	26
Principi sull'amministrazione.	27
Soppressione del CNEL	27
La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.	27
La soppressione delle province	27
Il "regionalismo differenziato".	28
Il riparto di competenza tra Stato e Regioni	28

La ridefinizione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali	31
Il potere sostitutivo del Governo	31
Limiti agli emolumenti degli organi regionali ed equilibrio di genere .	32
Scioglimento anticipato del Consiglio regionale.	32
Regioni a statuto speciale.	33
Corte costituzionale	33
Disposizioni consequenziali e di coordinamento	34
Disposizioni transitorie	37
Le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione	37
Senatori a vita e regolamenti parlamentari	39
Disciplina transitoria relativa al "voto a data certa"	39
Giudici costituzionali di nomina parlamentare	39
Leggi elettorali e adeguamento delle Regioni.	39
Le regioni a statuto speciale	40
Disposizioni finali	41
Soppressione del CNEL.	41
Gruppi politici dei consigli regionali	41
Amministrazioni parlamentari	42
Enti di area vasta e circoscrizioni delle Città metropolitane	42
Senatori di nomina presidenziale	42
Elezione dei senatori della provincia autonoma di Bolzano	43
Entrata in vigore	43

LA RIFORMA COSTITUZIONALE

ITER PARLAMENTARE DELLA RIFORMA

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 è stato pubblicato il testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «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».

Si ricorda che il disegno di legge costituzionale è stato presentato dal Governo l'8 aprile 2014 (S. 1429). Al termine di un esame parlamentare durato quattro mesi, il disegno di legge di riforma è stato approvato dal Senato, con modificazioni, nella seduta dell'8 agosto 2014. Il testo è stato quindi trasmesso alla Camera (C. 2613) che ne ha avviato l'esame nel mese di settembre 2014 e lo ha approvato, con modificazioni, il 10 marzo 2015. Il testo, nuovamente emendato dal Senato, è stato approvato da tale ramo del Parlamento – in prima deliberazione - il 13 ottobre 2015, con 178 voti favorevoli, 17 voti contrari, 7 astenuti (202 votanti). Nella seduta dell'11 gennaio 2016 la Camera ha approvato in prima deliberazione, senza modificazioni, il testo già approvato dal Senato con 367 voti favorevoli, 194 voti contrari e 5 astenuti (561 votanti).

Il Senato ha quindi approvato, in seconda deliberazione, il 20 gennaio 2016, il testo già approvato in prima deliberazione dalla Camera, con 180 voti favorevoli; 112 voti contrari; 1 astenuto. In seconda deliberazione la Camera ha approvato il testo, nella seduta del 12 aprile 2016, con 361 voti favorevoli, 7 voti contrari, 2 astenuti.

I principali elementi del testo di riforma costituzionale

Il principale elemento caratterizzante l'intervento di riforma riguarda il superamento del bicameralismo perfetto: 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 della Repubblica (che mantiene la denominazione vigente) 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 – in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi – tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni e gli *ex* Presidenti della Repubblica.

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. Per le leggi di attuazione della clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 della Costituzione è prevista una procedura "rinforzata".

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 e dalla giurisprudenza costituzionale.

Altri elementi di novità sono rappresentati, in particolare, 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 da parte del Parlamento in seduta comune.

Al contempo, mutano le modalità di elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento: viene stabilito che essi siano eletti, separatamente, nel numero di tre dalla Camera dei deputati e nel numero di due dal Senato (anziché dal Parlamento in seduta comune).

Riguardo agli istituti di democrazia diretta, viene introdotto un nuovo *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da 800.000 elettori, pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera. Resta fermo il *quorum* di validità attualmente previsto, pari alla 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 o da cinque Consigli regionali. Sono inoltre introdotti nell'ordinamento i *referendum* propositivi e di indirizzo, la cui disciplina è affidata 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 corpo

elettorale, introducendo al contempo il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale (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 del riferimento costituzionale alle 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 della cosiddetta "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. Sono altresì oggetto di modifica la disciplina del cd. regionalismo differenziato e del potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali.

La revisione del titolo V non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sino alla revisione dei rispettivi statuti, sulla base di intese con gli enti interessati.

Il testo prevede altresì la soppressione del CNEL.

Le disposizioni del testo di riforma costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, fatte salve alcune disposizioni specificatamente individuate dal testo medesimo.

Sintesi del contenuto

Funzioni delle Camere: il superamento del bicameralismo perfetto

L'articolo 1 del testo 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. Tale principio trova un riferimento anche per la rappresentanza regionale nel nuovo art. 122 Cost., primo comma.

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. 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”.

Come già rilevato, in base al nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. il Senato della Repubblica “rappresenta le istituzioni territoriali”.

Tale previsione va letta in correlazione con il nuovo art. 57 Cost. in base al quale il Senato è composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (oltre ai senatori di nomina presidenziale e agli ex Presidenti della Repubblica) eletti dai Consigli regionali, in conformità alle scelte espresse dagli elettori.

Il quinto comma individua le funzioni del Senato che sono:

- il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- 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, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

È da intendersi che le competenze menzionate dal nuovo art. 55 Cost. per le quali non è richiamato il concorso spettino comunque anche alla Camera, in quanto titolare della funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo.

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

In base alla Costituzione, come modificata dal testo in esame, il Parlamento si riunisce in seduta comune nei seguenti casi: per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.); per il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica (art. 91 Cost.), per la messa in stato di accusa dello stesso nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.); per l'elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.).

Composizione del Senato della Repubblica

L'articolo 2 del testo di legge costituzionale – 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, in conformità alle scelte degli elettori. 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'e-

lezione 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). L'elezione dei senatori avviene inoltre in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni dei consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato (art. 57, quinto comma).

Per quanto attiene alle modalità di ripartizione dei seggi tra le Regioni, 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 eliminato 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 testo di legge costituzionale, 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."

Il numero dei senatori, dunque, può variare rispetto a quello complessivo di 100 di cui all'art. 57, primo comma, in quanto:

- vanno aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica;
- il numero di 95 senatori elettivi potrebbe variare, per un periodo limitato, in aumento o in diminuzione quando, in base all'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti ad una regione è diverso da quello risultante dal censimento precedente.

La seguente tabella espone la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei 95 senatori elettivi, che conseguirebbe, in base ad un

calcolo numerico, dalla nuova disciplina costituzionale, facendo riferimento ai dati relativi alla popolazione dell'anno 2011 (anno dell'ultimo censimento). Nella tabella è altresì evidenziato il rapporto tra popolazione di ciascuna regione e numero di senatori alla stessa spettanti.

Regioni e Province autonome	popolazione censimento 2011	seggi	popolaz. media per seggio
Piemonte	4.363.916	7	623.416
Valle d'Aosta	126.806	2	63.403
Lombardia	9.704.151	14	693.153
Provincia autonoma Bolzano	504.643	2	252.321
Provincia autonoma Trento	524.832	2	262.416
Veneto	4.857.210	7	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	2	609.492
Liguria	1.570.694	2	785.347
Emilia-Romagna	4.342.135	6	723.689
Toscana	3.672.202	5	734.440
Umbria	884.268	2	442.134
Marche	1.541.319	2	770.659
Lazio	5.502.886	8	687.860
Abruzzo	1.307.309	2	653.654
Molise	313.660	2	156.830
Campania	5.766.810	9	640.756
Puglia	4.052.566	6	675.427
Basilicata	578.036	2	289.018
Calabria	1.959.050	3	653.016
Sicilia	5.002.904	7	714.700
Sardegna	1.639.362	3	546.454
Totale	59.433.744	95	625.618

La durata del mandato dei senatori coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale da cui sono stati eletti, ossia con la durata dei consigli regionali (articolo 57, quinto comma). Il Senato diviene dunque organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

Si ricorda inoltre che l'articolo 66 Cost., come modificato, prevede che la cessazione dalla carica elettiva regionale o locale abbia per conseguenza la decadenza da senatore (della quale il Senato "prende atto"). La nuova legge elettorale del Senato, inoltre, dovrà prevedere le modalità di sostituzione dei consiglieri e dei sindaci in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (art. 57, sesto comma).

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 (si intende da parte dei consiglieri regionali).

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, come già richiamato, i criteri da seguire nella ripartizione dei seggi: i voti espressi e la composizione di ciascun Consiglio. L'elezione avviene inoltre in conformità alle scelte espresse dagli elettori (articolo 57, quinto comma, Cost.).

Si ricorda altresì che:

- ai sensi del nuovo art. 55, secondo comma, Cost. le leggi elettorali delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza;
- ai sensi dell'art. 40, comma 6, i senatori della Provincia autonoma di Bolzano sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

Il termine per l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato decorre dall'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e perdura fino a sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame (art. 39 del testo di legge costituzionale).

Va infine tenuto presente che il testo di riforma, 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 e 4).

L'articolo 3 del testo di legge costituzionale 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 testo di legge costituzionale, che prevedono, rispettivamente, che i senatori a vita attuali rimangano 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 del testo di legge costituzionale 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 testo di legge costituzionale, in base alla quale il Senato diventa organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale ‘continuo’, in corrispondenza con le elezioni dei singoli Consigli regionali.

L'articolo 5 del testo di legge costituzionale 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; 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 testo 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 del testo di legge costituzionale 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.

Si assegna inoltre la definizione di una disciplina dello statuto delle opposizioni al solo regolamento della Camera, alla quale spetta la titolarità esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo.

Si ricorda in proposito che i riferimenti ai gruppi parlamentari contenuti nel testo di legge costituzionale in esame (art. 72, quarto comma, Cost., sulla composizione delle commissioni in sede legislativa e art. 82, secondo comma, Cost., sulla composizione delle commissioni di inchiesta), riguardano esplicitamente solo la Camera dei deputati. Tale impostazione appare riconducibile alla configurazione e alla composizione del nuovo Senato, che ha caratteristiche peculiari relativamente, in particolare, alla dimensione “politica”.

Il nuovo sesto comma dell’articolo 64 Cost., a sua volta, prevedendo nella 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 del testo di legge costituzionale 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.

Considerato che lo *status* di senatore previsto dalla riforma dipende dalla 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. eliminando la previsione in base alla quale tutti i membri del Parlamento rappresentano la Nazione. La rappresentanza della Nazione è posta in capo infatti ai soli deputati (art. 55, terzo comma), laddove ai senatori è riconosciuta la rappresentanza delle istituzioni territoriali (art. 55, quarto comma, e art. 57, primo comma).

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

Indennità parlamentare

L'articolo 9 del testo di legge costituzionale 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, ed è eliminata per i senatori.

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 testo 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 testo di legge costituzionale) e per i senatori a vita attualmente in carica (art. 39, co. 7, del testo di legge costituzionale).

Procedimento legislativo

L'articolo 10 del testo di legge costituzionale, che sostituisce l'articolo 70 Cost., differenzia 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).

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 medesimo procedimento bicamerale (primo comma).

Tutte le altre leggi sono approvate solo dalla Camera dei deputati (secondo comma), con un procedimento legislativo monocamerale "partecipato", ferma restando, infatti, 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 eventuali proposte di modificazione, deliberate dal Se-

nato 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 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).

Viene inoltre previsto un procedimento legislativo monocamerale "rinforzato", 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). 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 in prima lettura, 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 in seconda lettura, confermate nel corso del successivo *iter* parlamentare, viene eliminato il riferimento alle materie; vengono altresì ricompresi nel procedimento bicamerale di cui al primo comma dell'articolo 70 Cost. alcuni ambiti di intervento legislativo a cui si sarebbe applicata, in base al testo definito in prima lettura, 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 del testo di legge costituzionale 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 delle 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 in base al quale ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, nei tempi, forme e limiti che saranno definiti dai 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; 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 del testo di legge costituzionale 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 delle stesse 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 al Senato è demandata al regolamento di quest'ultimo (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 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).

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 (articolo 81, sesto comma, Cost.).

Giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali

L'articolo 13 del testo di legge costituzionale 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.

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, specifiche previsioni sono dettate dall'art. 39 del testo di legge costituzionale (v. *infra*, sub art. 39, comma 11).

Rinvio presidenziale delle leggi

L'articolo 14 del testo di legge costituzionale 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).

Referendum

L'articolo 15 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 75 Cost. sul *referendum* abrogativo, introducendo un nuovo *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. Nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000, resta fermo il *quorum* di validità attualmente previsto, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto,.

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 del testo di legge costituzionale 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) e dalla giurisprudenza costituzionale.

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.

Al fine di garantire il rispetto dei termini per la conversione, il testo prevede che il termine di efficacia dei decreti-legge sia 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 segua 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. È 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 del testo di legge costituzionale 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, modificando il *quorum* richiesto. Tale deliberazione deve infatti avvenire a maggioranza assoluta dei componenti della Camera.

L'articolo 18 del testo di legge costituzionale 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 del testo di legge costituzionale 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 di riforma 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 del testo di legge costituzionale 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 nomini fra i propri componenti una commissione. Soltanto per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta sia 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.

In via generale, infine, potrà essere definito in sede applicativa se e in quale misura nel nuovo sistema di bicameralismo differenziato possano trovare spazio organi bicamerali.

Presidente della Repubblica

L'articolo 21 del testo di legge costituzionale interviene sull'elezione del Presidente della Repubblica (articolo 83 Cost.) da parte del Parlamento in seduta comune.

In particolare, viene soppressa la vigente previsione che dispone che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino anche tre delegati regionali (uno per la Valle d'Aosta), 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 da parte del Parlamento in seduta comune, prevedendo :

- la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini,
- la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio;
- 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 in prima lettura 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 del testo di legge costituzionale 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 confermata la vigente previsione costituzionale che stabilisce che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati (art. 63 Cost.). Al contempo, peraltro, 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. immediatamente infra).

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 ri-

ferimento 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 del testo di legge costituzionale 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 di quest'ultimo.

Scioglimento della Camera e rapporto di fiducia

L'articolo 24 del testo di legge costituzionale 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 del testo di legge costituzionale 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 del testo di legge costituzionale 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 testo di legge costituzionale adegua conseguentemente l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 che individua l'organo competente all'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali.

Principi sull'amministrazione

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

Soppressione del CNEL

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

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

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

La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione

La soppressione delle province

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

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

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

Il “regionalismo differenziato”

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

A seguito delle modifiche apportate dal testo di legge costituzionale:

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

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

Il riparto di competenza tra Stato e Regioni

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

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

Nell'ambito della competenza esclusiva statale, sono introdotte 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;
- j) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- k) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;
- l) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- m) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;

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

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

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

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

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

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

L'articolo 32 del testo di legge costituzionale modifica l'articolo 118 Cost. introducendo una nuova disposizione in base alla quale le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

La ridefinizione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali

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

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

Il potere sostitutivo del Governo

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

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

Al secondo comma dell'articolo 120 Cost. viene inoltre attribuita alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni "quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

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

Limiti agli emolumenti degli organi regionali ed equilibrio di genere

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

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

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

Scioglimento anticipato del Consiglio regionale

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

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

Regioni a statuto speciale

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

Corte costituzionale

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

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

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

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

Il settimo comma dell'art. 135 della Costituzione viene invece modificato - là dove lo stesso prevede che nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengano, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri 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 - stabilendo che i cittadini in questione debbano avere i requisiti per l'eleggibilità a deputato e non più a senatore.

Tale modifica è conseguente alla trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado, composta da consiglieri regionali e sindaci (con l'abrogazione dell'art. 58 della Costituzione che dispone in ordine all'elettorato attivo e passivo dei senatori).

Si rammenta che l'articolo 137 della Costituzione stabilisce, al primo comma, che una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte e prevede, al secondo comma, che con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 ha poi successivamente stabilito che la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali." La legge ordinaria cui rinvia l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 è la legge n. 87 dello stesso anno che, all'articolo 3, disciplinava originariamente le modalità per l'elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento in seduta comune.

Su tale materia è quindi intervenuta la legge costituzionale n. 2 del 1967 che, all'articolo 3 - ora modificato dall'articolo 38, comma 16 - stabilisce che i giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea.

Disposizioni consequenziali e di coordinamento

L'articolo 38 del testo di legge costituzionale 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. Il testo di legge costituzionale 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.

Il testo di riforma 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 testo di legge costituzionale riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della riforma costituzionale, 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 testo 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. Inoltre viene specificato 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.

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 interviene in materia di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione: at-

traverso 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 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.

Il comma 16 adegua le previsioni dell'articolo 3 della legge cost. n. 2/1967 sulla Corte costituzionale alla nuova formulazione dell'articolo 135 della Costituzione, che attribuisce alla Camera e al Senato – e non più al Parlamento in seduta comune – la nomina dei giudici costituzionali (v. *supra*, art. 135).

Disposizioni transitorie

Le modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione

L'articolo 39, ai commi da 1 a 6, reca disposizioni relative alla modalità di elezione per il Senato, anche con riferimento alla 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. Queste norme operano “in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge” ad approvazione bicamerale che dovrà disciplinare appunto l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali.

È previsto che la nuova legge elettorale del Senato possa essere approvata anche nella legislatura in corso (v. *infra* comma 11). Il sistema elettorale definito dai commi in esame troverà, quindi, applicazione fino all'entrata in vigore di tale legge.

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.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 40, comma 6, 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.

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. In questo caso, quindi, i senatori eletti potranno anche eccedere il numero di 95.

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 dell'apposita legge prevista dall'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dal testo di legge costituzionale.

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 della 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 succes-

siva alla data di entrata in vigore del testo di legge costituzionale (si veda anche quanto previsto dal comma 11 – v. *infra*).

Senatori a vita e regolamenti parlamentari

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 al loro adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

Disciplina transitoria relativa al “voto a data certa”

Il comma 9 chiarisce 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.

Giudici costituzionali di nomina parlamentare

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

Leggi elettorali e adeguamento delle Regioni

Il comma 11 dispone che le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, possono essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni. Il ricorso deve essere presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato, dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

È altresì fissato alla data di entrata in vigore della legge costituzionale il termine a decorrere dal quale può essere approvata la nuova legge elettorale del Senato, al fine di consentirne l’approvazione anche nella legislatura in corso. Si ricorda che

il comma 6 fissa il termine finale per l'approvazione della legge in sei mesi dalla nuova elezione della Camera.

Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono inoltre tenute a conformare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro 90 dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale del Senato.

Tale disposizione è stata inserita tra quelle di immediata applicazione, individuate dall'art. 41, co. 1, del testo di legge costituzionale 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 12), 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.

Le regioni a statuto speciale

In secondo luogo (comma 13), la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV) - non si applica alle Regioni a statuto speciale né alle Province autonome, finché non si abbia la revisione dei rispettivi Statuti (per la quale è necessario, com'è noto, una legge costituzionale). È esplicitato altresì che l'adeguamento statutario avvenga sulla base di intese con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome.

È poi prevista, a seguito della revisione degli statuti, l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome delle disposizioni sul cd. 'regionalismo differenziato' contenute nell'art. 116, terzo comma, Cost. Dalla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e sino alla revisione degli statuti, alle predette Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applica l'art. 116, terzo comma, nel testo vigente prima della predetta entrata in vigore (ossia nel testo attualmente vigente), escludendo le materie di competenza concorrente. L'art. 116, terzo comma, nel testo attualmente vigente si applica dunque limitatamente alle materie dell'organizzazione della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione, e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Nel medesimo arco temporale - ossia dalla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e sino alla revisione degli statuti - resta ferma la disciplina vigente prevista dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 Cost., che disciplina il potere sostitutivo del

Governo nei confronti degli enti territoriali e rimette alla legge la determinazione dei casi di esclusione dall'esercizio dei titolari di organi di governo regionali e locali in caso di accertamento dello stato di grave dissesto finanziario.

Infine, il comma 14 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

Soppressione del CNEL

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 e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi 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.

Gruppi politici dei consigli regionali

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.

Amministrazioni parlamentari

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.

Enti di area vasta e circoscrizioni delle Città metropolitane

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), sono di immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale nella Gazzetta Ufficiale.

Senatori di nomina presidenziale

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.

Elezione dei senatori della provincia autonoma di Bolzano

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.

Entrata in vigore

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 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; l'articolo 39, comma 7, relativo alla permanenza in carica degli attuali senatori a vita e l'articolo 39, comma 11, che consente l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato nella legislatura in corso nonché la sottoposizione al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale; l'articolo 40, che reca le disposizioni finali concernenti: il regime transitorio del CNEL (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).

Si ricorda inoltre che l'articolo 39, comma 13, secondo periodo, prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma (c.d. regionalismo differenziato), ad esclusione di determinate materie, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

Per completezza, giova infine ricordare che 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 la revisione dei rispettivi Statuti.

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
maggio 2016
