

REVISIONE DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE (AC 2613-A)

Sintesi del testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati e in corso di esame in Assemblea. In collaborazione con il Dipartimento Istituzionale.

L'ORGANIZZAZIONE DEI POTERI

Il **Senato della Repubblica** è composto da cento senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (art. 57).

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono con metodo proporzionale i senatori fra i propri componenti (79) e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (21). Ad ogni Regione è assegnato un numero di rappresentanti proporzionale alla propria popolazione, che non può essere inferiore a due¹. Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, sono disciplinate con una legge ordinaria approvata da entrambe le Camere, fino alla approvazione della quale è prevista una disciplina elettorale transitoria². Le leggi che disciplinano le modalità di elezione di entrambe le Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi territoriali ai quali appartengono (per i consiglieri regionali) o dei quali sono titolari (per i sindaci), ne consegue che il Senato si rinnova parzialmente – in corrispondenza del rinnovo delle istituzioni di provenienza, che possono avere mandati temporalmente non coincidenti –, è continuo e non è soggetto a scioglimento. È infatti previsto che il Senato prenda atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore.

Il Presidente della Repubblica conserva il potere di nominare senatori che abbiano illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica 7 anni e non possono essere nominati per un secondo mandato.

¹ Le Province autonome di Trento e Bolzano sono rappresentate da due senatori ciascuna. I senatori della Provincia di Bolzano sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

² Ai sensi della quale ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri (della Regione o della Provincia autonoma) e da sindaci (dei Comuni compresi nel relativo territorio). I seggi sono ripartiti tra le liste secondo il metodo proporzionale del quoziente intero o dei più alti resti. I voti ottenuti da ciascuna lista sono divisi per il quoziente ottenuto dividendo il numero dei voti complessivamente espressi per il numero dei seggi assegnati alla Regione o alla Provincia autonoma. All'interno di ciascuna lista i seggi sono attribuiti secondo l'ordine di presentazione dei candidati.

Rimangono senatori di diritto a vita solo gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59). È importante sottolineare che i senatori di nomina presidenziale e quelli di diritto non possono eccedere il numero complessivo di cinque, tenuto conto di quelli già in carica alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

Sono confermati il divieto di mandato imperativo (art. 67), il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri (art. 66) e le prerogative di cui all'art. 68 cost. Viene invece meno l'indennità parlamentare, poiché sussiste quella connessa alla funzione svolta sul territorio (art. 69).

I regolamenti di entrambe le Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari; il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto della opposizione (art. 64). Il regolamento del Senato stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali (art. 63, comma 2).

Il Senato esercita le seguenti funzioni:

- rappresenta le istituzioni territoriali;
- concorre alla funzione legislativa;
- esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione Europea;
- partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto;
- concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e della attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle leggi statali, nonché all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- partecipa alla elezione del Presidente della Repubblica (art. 83), dei giudici della Corte costituzionale (art. 135) e dei membri laici del CSM;
- può svolgere inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, nel qual caso non è previsto che la composizione della commissione d'inchiesta debba rispecchiare la proporzione dei gruppi presenti in Aula (art. 82);
- può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (art. 70, comma 6).

La partecipazione del Senato alla funzione legislativa si declina nei seguenti modi:

1. Richiedono l'**approvazione di entrambe le Camere: le leggi c.d. bicamerali** di revisione della Costituzione, costituzionali e di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare. Le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e quelle sull'ordinamento, sulla legislazione elettorale, sugli organi di governo e sull'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e che recano disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni. Le leggi recanti i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali. Le leggi che regolano le modalità di

attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e le leggi che riconoscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione (art. 70, comma 1).

2. Tutte le altre leggi sono esaminate dal Senato se lo richiede 1/3 dei suoi membri entro 10 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei deputati. In tal caso il Senato può approvare proposte di modifica entro i successivi 30 giorni. La Camera dei deputati delibera su tali proposte in via definitiva. Quando il Senato non intenda procedere all'esame ovvero quando sia decorso il termine per deliberare ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva la legge può essere promulgata (art. 70, comma 3).
3. In alcune materie di rilevanza territoriale³ le proposte di modifica deliberate dalla maggioranza assoluta dei componenti del Senato possono essere "superate" dalla Camera dei deputati con l'approvazione finale del disegno di legge da parte della maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 70, comma 4).
4. Una procedura *ad hoc* è prevista per l'approvazione della legge di bilancio e del rendiconto consuntivo (art. 81, comma 4): in tal caso l'esame del Senato non necessita di un espresso richiamo e le proposte di modifica devono essere approvate entro 15 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera. Le proposte di modifica relative alle materie di cui all'art. 70, comma 4 (nota 3) approvate dai due terzi dei componenti del Senato possono essere superate dalla Camera con l'approvazione finale del disegno di legge da parte della maggioranza assoluta (art. 70, comma 5).
5. I senatori sono titolari dell'iniziativa legislativa e il Senato può, a maggioranza assoluta dei propri componenti, chiedere alla Camera di pronunciarsi entro sei mesi su un disegno di legge (art. 71, commi 1 e 2).

È inoltre prevista una norma di chiusura del procedimento legislativo, ai sensi della quale il procedimento da seguire per l'esame dei disegni di legge è deciso d'intesa fra i Presidenti delle Camere sulla base dei criteri indicati dai regolamenti parlamentari.

³ Ordinamento di Roma Capitale, governo del territorio e protezione civile, utilizzo della clausola di supremazia da parte dello Stato, norme di procedura (e potere sostitutivo in caso di inadempimento) per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla formazione degli atti dell'Unione europea e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, disciplina delle forme e dei casi in cui le Regioni possono, nelle materie di loro competenza, concludere accordi con altri Stati o con enti territoriali interni ad altri Stati, sussidiarietà orizzontale, fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza, risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, patrimonio proprio di Comuni, Città metropolitane e Regioni, esercizio dei poteri sostitutivi del Governo, distacco di Comuni dalla Regione, la legge di cui all'art. 81, sesto comma, cost e quella che stabilisce forme e termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla appartenenza italiana alla Unione europea..

La sola **Camera dei deputati** rappresenta la nazione (art. 67) e partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico, accordando e revocando la fiducia al Governo (art. 94).

Sono di esclusiva competenza della Camera dei deputati:

- la deliberazione dello stato di guerra (art. 78);
- l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto (art. 79);
- l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi (art. 80);
- l'autorizzazione a sottoporre il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni (art. 96).

La sola Camera dei deputati può essere sciolta dal Presidente della Repubblica (art. 88).

Sono modificate le disposizioni costituzionali relative agli **istituti di democrazia diretta**.

Per quanto concerne il *referendum* abrogativo (art. 75), sono previsti due diversi *quorum* di validità del voto: quando la proposta è stata sottoscritta da 500.000 elettori è la maggioranza degli aventi diritto al voto, quando la proposta è stata sottoscritta da 800.000 elettori è la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati. In entrambi i casi la proposta è approvata se ha raccolto il consenso della maggioranza dei voti validamente espressi.

Relativamente all'iniziativa legislativa popolare, è aumentato il numero degli elettori che devono sottoscrivere la proposta (150.000); la discussione e la deliberazione conclusiva di tali proposte sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari (art. 71, comma 3).

È altresì prevista l'approvazione di una legge costituzionale chiamata a disciplinare condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. La legge di attuazione di tali previsioni è di tipo bicamerale (art. 71, comma 4).

Il **Presidente della Repubblica** è eletto dal Parlamento in seduta comune (che non è più integrato dai delegati regionali). Per l'elezione è richiesta la maggioranza dei due terzi del collegio nei primi quattro scrutini, quella dei tre quinti dell'assemblea dal quinto all'ottavo scrutinio e la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal nono scrutinio (art. 83).

Le funzioni di supplenza del Presidente della Repubblica sono svolte dal Presidente della Camera dei deputati, mentre è il Presidente del Senato a convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente (art. 86, comma 2).

Relativamente ai poteri, il disegno di legge interviene sul potere di rinvio, prevedendo che prima della promulgazione il Presidente possa chiedere alle Camere una seconda deliberazione della legge. È altresì possibile il rinvio delle leggi di conversione dei decreti-legge, in tal caso il termine per la conversione è differito di 30 giorni (art. 74).

Il disegno di legge interviene sul **ruolo del Governo nel procedimento legislativo** prevedendo la possibilità per quest'ultimo di richiedere l'iscrizione in via prioritaria all'ordine del giorno della Camera dei deputati dei disegni di legge considerati essenziali

per l'attuazione del programma di Governo (**disegni di legge prioritari**). La Camera delibera sull'iscrizione entro cinque giorni dalla richiesta. In caso di iscrizione prioritaria, la pronuncia definitiva della Camera dei deputati deve intervenire entro settanta giorni dalla richiesta (**voto a data certa**). In questi casi, i tempi di partecipazione del Senato al procedimento legislativo sono ridotti della metà (15 giorni). Il termine di settanta giorni può essere differito di quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge, ma è comunque previsto che fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati suddetto differimento non può essere inferiore a dieci giorni.

Tale procedura è esclusa per le leggi bicamerali (art. 70, comma 1), per le leggi in materia elettorale, per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per le leggi di amnistia e indulto e per quelle che stabiliscono 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 (art. 72, comma 7).

Investe il potere normativo di rango primario del Governo la modifica dell'art. 77, che intende affrontare l'abuso della **decretazione d'urgenza** maturato negli ultimi anni "recepando" in Costituzione i limiti oggi previsti dalla legislazione ordinaria (L. 400 del 1988) e desumibili dalla giurisprudenza costituzionale:

- i decreti-legge non possono disciplinare le materie di cui all'art. 72, quinto comma, della Costituzione, per le quali la Costituzione prescrive la procedura legislativa normale (si tratta della materia costituzionale, dei disegni di legge di delega legislativa, di conversione in legge dei decreti-legge, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi). Relativamente alla materia elettorale è precisato che possono essere adottati decreti-legge per la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni;
- i decreti-legge non possono reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi;
- i decreti-legge non possono ripristinare l'efficacia di norme che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime per vizi non attinenti al procedimento;
- i decreti-legge debbono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;
- nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto;
- i disegni di legge di conversione devono essere approvati secondo il procedimento legislativo normale (art. 72, comma 5).

Per quanto concerne la procedura di conversione, è precisato che i disegni di legge di conversione debbano essere sempre presentati alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente da entrambe le Camere. L'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti, a norma dell'articolo 70, commi 3 e 4, è

disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione del Senato possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione da parte del Governo.

Il disegno di legge interviene sui compiti della **Corte costituzionale**, stabilendo che la Consulta si pronunci in via preventiva sulla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica se adita con ricorso motivato sottoscritto da un terzo dei componenti di una Camera. Il giudizio deve chiudersi entro 30 giorni dal ricorso; l'accertamento dell'illegittimità costituzionale impedisce la promulgazione della legge (art. 73, comma 2). Relativamente alla composizione del collegio, inoltre, è previsto che quando la Corte giudica i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione sia integrata da sedici cittadini in possesso dei requisiti per l'elezione come senatori.

L'art. 97 della Costituzione è integrato al fine di garantire che l'organizzazione con legge dei pubblici uffici garantisca la trasparenza della amministrazione, oltre che l'imparzialità e il buon andamento.

È soppresso il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro** (CNEL).

IL TITOLO V

Le **Province** cessano di essere un'articolazione territoriale della Repubblica (art. 114) ed è abrogato ogni riferimento ad esse dal testo della Costituzione. Relativamente agli **enti di area vasta**, è prevista una competenza regionale ad eccezione dei profili ordinamentali generali dettati dal Legislatore statale. Al contempo il mutamento delle circoscrizioni delle **Città metropolitane** è stabilito con legge della Repubblica su iniziativa dei Comuni e dopo aver sentito la Regione.

È mantenuto il **regionalismo differenziato**, ai sensi del quale le Regioni ordinarie possono chiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato⁴. Tale possibilità è però riservata alle Regioni che abbiano un bilancio in equilibrio tra entrate e spese (art. 116, comma 3).

Nel **riparto delle funzioni legislative** tra Stato e Regioni, viene meno la legislazione concorrente (ai sensi della quale oggi lo Stato è chiamato a dettare i principi fondamentali della materia e le Regioni la normativa di dettaglio), si arricchisce il novero delle materie di competenza statale esclusiva (nei fatti una parte delle materie che oggi sono rimesse alla legislazione concorrente è trasferita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) che in molti aspetti viene più puntualmente definito (o tramite nuove formulazioni delle materie o tramite l'attribuzione del potere di adottare "disposizioni generali e comuni") (art. 117,

⁴ Organizzazione della giustizia di pace, disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo.

comma 2). Tra le altre, diventano competenze esclusive dello Stato la promozione della concorrenza, la tutela e sicurezza del lavoro, e le politiche attive del lavoro.

È introdotta la c.d. **supremacy clause**, ai sensi della quale, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale (art. 117, comma 4).

Permane la **potestà legislativa regionale residuale** per tutte le materie che non sono espressamente riservate alla legislazione statale esclusiva. È espressamente attribuita alle Regioni la potestà legislativa in materia di di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, 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; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione 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 (art. 117, comma 3).

Relativamente alla **potestà regolamentare**, è introdotto il criterio del parallelismo con la funzione legislativa; resta ferma la possibilità dello Stato di delegare con legge alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva (art. 117, comma 6).

Relativamente alle **funzioni amministrative**, è previsto che esse siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori (art. 118).

In materia di **autonomia finanziaria**, l'art. 119 prevede che le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale assicurino il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.

È previsto il parere del Senato in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, fatti salvi i casi di motivata urgenza, e ai provvedimenti di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta (art. 126).