



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



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

Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.

Schede di lettura

n. 216

10 settembre 2014

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

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

Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.

Schede di lettura

n. 216

10 settembre 2014

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

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

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

File: ac0500.doc

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Premessa	3
CAPO I (MODIFICHE AL TITOLO I DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE)	
▪ Articolo 1 (Art. 55 - Funzioni delle Camere)	5
- <i>Il superamento del bicameralismo perfetto</i>	6
- <i>Composizione del Parlamento</i>	9
- <i>Promozione dell'equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale</i>	10
- <i>Rappresentanza della Nazione</i>	12
- <i>Funzioni della Camera e del Senato</i>	14
- <i>Parlamento in seduta comune</i>	23
▪ Articolo 2 (Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato della Repubblica)	24
▪ Articolo 3 (Art. 59 – Senatori a vita e senatori di nomina presidenziale)	37
▪ Articolo 4 (Art. 60 - Durata della Camera dei deputati)	39
▪ Articolo 5 (Art. 63 – Elezione o nomina alle cariche del Senato)	42
▪ Articolo 6 (Art. 64 - Diritti delle minoranze e dovere di partecipazione alle sedute)	44
▪ Articolo 7 (Art. 66 – Verifica dei poteri)	50
▪ Articolo 8 (Art. 67 - Rappresentanza della nazione e vincolo di mandato)	54
▪ Articolo 9 (Art. 68 - Indennità parlamentare)	56
▪ Articolo 10 (Art. 70 - Procedimento legislativo)	58
▪ Articolo 11 (Art. 71 - Iniziativa legislativa, iniziativa popolare, referendum propositivi)	71
▪ Articolo 12 (Art. 72 – Procedimento legislativo e voto “a data certa”)	84
▪ Articolo 13 (Art. 73 - Giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali)	94
▪ Articolo 14 (Art. 74 – Promulgazione e rinvio delle leggi)	99
▪ Articolo 15 (Art. 75 – Referendum abrogativo)	102
▪ Articolo 16 (Art. 77 - Decretazione d'urgenza)	105
▪ Articolo 17 (Art. 78 - Deliberazione dello stato di guerra)	115

▪ Articolo 18 (<i>Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto</i>)	117
▪ Articolo 19 (<i>Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali</i>)	118
▪ Articolo 20 (<i>Art. 82 - Inchieste parlamentari</i>)	121
CAPO II (MODIFICHE AL TITOLO II DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE)	
▪ Articolo 21 (<i>Art. 83 - Delegati regionali e quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica</i>)	125
▪ Articolo 22 (<i>Art. 85 - Elezione del Presidente della Repubblica</i>)	128
▪ Articolo 23 (<i>Art. 86 – Supplenza del Presidente della Repubblica</i>)	130
▪ Articolo 24 (<i>Art. 88 - Scioglimento della Camera dei deputati</i>)	133
CAPO III (MODIFICHE AL TITOLO III DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE)	
▪ Articolo 25 (<i>Art. 94 - Fiducia al Governo</i>)	134
▪ Articolo 26 (<i>Art. 96 - Reati ministeriali</i>)	136
▪ Articolo 27 (<i>Art. 99 - Soppressione del CNEL</i>)	137
CAPO IV (MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE)	
▪ Articolo 28 (<i>Art. 114 - Abolizione delle Province</i>)	140
▪ Articolo 29 (<i>Art. 116 – ‘Regionalismo differenziato’</i>)	143
▪ Articolo 30 (<i>Art. 117 - Riparto di competenza tra Stato e regioni</i>)	149
- <i>Il nuovo riparto di competenze per materie</i>	153
- <i>La soppressione della competenza concorrente</i>	154
- <i>Le materie “innominate” nell’attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale</i>	157
- <i>La clausola di supremazia</i>	160
- <i>Il potere regolamentare</i>	168
- <i>Le Regioni a statuto speciale</i>	168
- <i>Disciplina transitoria</i>	169
▪ Articolo 30 (<i>Art. 117 - Segue: analisi delle materie</i>)	171
▪ Materie attualmente di competenza concorrente.....	171
- <i>Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</i>	171
- <i>Previdenza complementare ed integrativa</i>	176
- <i>Commercio con l'estero</i>	176
- <i>Ordinamento sportivo</i>	176
- <i>Ordinamento delle professioni</i>	177
- <i>Ordinamento della comunicazione</i>	177
- <i>Energia</i>	178
- <i>Salute</i>	179

- <i>Sicurezza alimentare</i>	180
- <i>Tutela e sicurezza del lavoro</i>	180
- <i>Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi</i>	181
- <i>Attività culturali</i>	181
- <i>Protezione civile</i>	182
- <i>Governo del territorio e infrastrutture</i>	183
- <i>Istruzione scolastica e istruzione e formazione professionale</i>	185
- <i>Istruzione universitaria</i>	185
- <i>Beni culturali, paesaggistici e ambientali</i>	186
- <i>Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni</i>	187
▪ Le materie "innominate" nell'attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale.....	188
- <i>Turismo</i>	188
- <i>Forme associative degli enti locali</i>	189
- <i>Ordinamento degli enti locali</i>	189
- <i>Enti di area vasta</i>	190
- <i>Mercati assicurativi</i>	190
- <i>Norme sul procedimento amministrativo</i>	190
- <i>Norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</i>	191
- <i>Ambiente ed ecosistema</i>	192
▪ Le materia di competenza regionale.....	193
- <i>Servizi sociali</i>	193
- <i>Rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche</i>	194
▪ <i>Articolo 31 (Art. 118 - Funzioni amministrative)</i>	196
▪ <i>Articolo 32 (Art. 119 - Autonomia finanziaria degli enti territoriali)</i>	200
▪ <i>Articolo 33 (Art. 120 - Potere sostitutivo del Governo)</i>	205
▪ <i>Articolo 34 (Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)</i>	209
▪ <i>Articolo 35 (Art. 126 - Commissione parlamentare per le questioni regionali)</i>	214
CAPO V (MODIFICHE AL TITOLO VI DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE)	
▪ <i>Articolo 36 (Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale)</i>	217
CAPO VI (DISPOSIZIONI FINALI)	
▪ <i>Articolo 37 (Disposizioni consequenziali e di coordinamento)</i>	221
▪ <i>Articolo 38 (Disposizioni transitorie)</i>	227
- <i>Modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione</i>	228

- <i>Senatori a vita</i>	234
- <i>Regolamenti parlamentari</i>	234
- <i>Elezione dei giudici costituzionali</i>	235
- <i>Principio di continuità della legislazione regionale</i>	235
- <i>Regioni a statuto speciale</i>	235
▪ <i>Articolo 39 (Disposizioni finali)</i>	237
- <i>Soppressione del CNEL</i>	238
- <i>Gruppi politici dei consigli regionali</i>	238
- <i>Amministrazioni parlamentari</i>	239
- <i>Enti di area vasta</i>	240
- <i>Mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane</i>	240
- <i>Senatori di nomina presidenziale</i>	242
- <i>Elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano</i>	242
▪ <i>Articolo 40 (Entrata in vigore)</i>	243

LE PROPOSTE DI LEGGE ABBINATE

▪ Superamento del bicameralismo perfetto e altre modifiche alla Parte Seconda della Costituzione	247
▪ Modifiche alle disposizioni del Titolo V della parte Seconda della Costituzione	249
▪ Riduzione del numero dei parlamentari	250
▪ Senatori a vita	250
▪ Prerogative dei parlamentari	250
▪ Mandato parlamentare e verifica dei titoli di ammissione	250
▪ Istituti di democrazia diretta	251
▪ Presidente della Repubblica	251
▪ Corte costituzionale	251
▪ Rapporto con ordinamento UE	252

Schede di lettura

PREMESSA

Il disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, presentato al Senato l'8 aprile 2014 (A.S. 1429), reca disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Il disegno di legge costituzionale è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato a partire dal 15 aprile 2014, congiuntamente a diverse altre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare. Il 6 maggio 2014 il disegno di legge del Governo è stato adottato come testo base. L'esame in sede referente si è quindi concluso nella seduta del 10 luglio 2014.

L'Assemblea del Senato ha avviato la discussione generale del testo, risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione, il 14 luglio 2014; nella seduta dell'8 agosto 2014, concluso l'esame delle proposte emendative presentate, il Senato ha approvato in prima lettura il provvedimento, apportandovi diverse modifiche.

Articolo 1
(Art. 55 - Funzioni delle Camere)

Art. 55 – Testo vigente	Art. 55 – Testo modificato
Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.	<i>Identico</i>
	Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.
	Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.
	La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.
	Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.
Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.	<i>Identico</i>

L'**articolo 1** del disegno di legge costituzionale, come modificato nel corso dell'esame al Senato, modifica l'articolo 55 della Costituzione, inserendo nuovi commi dopo il primo, che rivisitano profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento.

Il superamento del bicameralismo perfetto

Il nuovo testo dell'articolo 55 Cost., in combinato disposto con le altre modifiche recate dal provvedimento in esame, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo (art. 70 Cost.), sancisce **la fine del bicameralismo paritario** nel nostro ordinamento. Viene infatti delineato un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un **bicameralismo differenziato**, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno **composizione diversa e funzioni in gran parte differenti**.

Com'è noto, l'esigenza di procedere al **superamento del bicameralismo paritario e perfetto** è emersa in Italia da tempo nelle diverse sedi istituzionali ed è stata oggetto di attenta riflessione parlamentare, anche tenendo conto del fatto che l'Italia costituisce ormai quasi un *unicum* nel panorama dei paesi dell'Unione europea. Il bicameralismo paritario è stato, infatti, superato nel corso degli anni dalla gran parte degli ordinamenti fino a diventare quasi una rarità costituzionale.

Analizzando il **dibattito sulle riforme** svoltosi dall'inizio degli anni Ottanta ad oggi, l'esigenza di superare il bicameralismo paritario, individuando nel Senato una istanza di rappresentanza territoriale, costituisce uno degli elementi di convergenza e di continuità, pur nell'ambito delle soluzioni prospettate nei diversi progetti di riforma costituzionale.

In particolare, il **superamento del bicameralismo perfetto** è previsto dalla relazione approvata dalla c.d. Commissione Bozzi (IX legislatura), che si è orientata nel senso di attribuire alla Camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo; dal progetto di revisione costituzionale (X legislatura), approvato dal Senato e, con modifiche, in un testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 4887 e abb.-A), in cui si affiancava al "principio della culla", in base al quale i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola camera, quella presso la quale sono presentati, una differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni; dalla Commissione De Mita Iotti (XI legislatura) in cui, nella Relazione del Presidente, si rileva come si fosse "vicini ad un accordo" per quanto riguarda la riduzione del numero dei parlamentari e per introdurre una certa distinzione dei compiti tra le due Camere; dal Comitato Speroni (XII legislatura), nel cui progetto di revisione costituzionale le due Camere si differenziano per composizione e funzioni; dalla Commissione D'Alema (XIII legislatura), il cui testo di riforma si fondava su una "Camera politica" e una "Camera delle garanzie", con distinte funzioni; dalla [legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005](#) (XIV legislatura), su cui vi è stato un esito non favorevole nel *referendum* confermativo del 25 e 26 giugno 2006, che introduceva significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni; dalla c.d. bozza Violante (XV legislatura) in cui, il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera ([C. 553 e abb.-A](#)) si incentrava sulla previsione di due Camere in un sistema di bicameralismo non simmetrico, sia dal punto di vista della costituzione degli organi sia delle funzioni, limitando alla Camera il rapporto fiduciario con l'Esecutivo; dal progetto di

legge (XVI legislatura) approvato dal Senato ([C. 5386](#)), in cui la Camera dei deputati ed il Senato federale si differenziavano sotto il profilo della funzione legislativa e, in parte, sotto il profilo della costituzione degli organi.

La stessa riforma del titolo V della parte II della Costituzione nel 2001 (legge cost. 3/2001) preannunciava, a proprio completamento, una ulteriore riforma delle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Parlamento secondo la formulazione contenuta all'articolo 11 che prevede che "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione", i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Da ultimo, la Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013, ha espresso - nella [Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013](#) - un'opinione unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario, registrando al proprio interno un orientamento prevalente in favore dell'introduzione di una forma di bicameralismo differenziato rispetto ad un sistema monocamerale.

Le motivazioni di tale scelta risiedono, in particolare, nella necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque stabilità, nonché nell'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali.

Nell'architettura costituzionale delineata dal provvedimento alla **Camera dei deputati** - che "rappresenta la **Nazione**" e di cui è immutata la composizione - spetta la **titolarità del rapporto fiduciario** e della funzione di **indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo**.

Diversamente, il Senato della Repubblica: allo stesso è attribuita una funzione di **rappresentanza degli enti territoriali** nonché di **raccordo** tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Muta quindi la **modalità di elezione del Senato**, del quale faranno parte 100 componenti, di cui 95 senatori **rappresentativi delle istituzioni territoriali**, eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni. Il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento, poiché la durata dei 95 senatori coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale in cui sono eletti.

Viene dunque sostituita l'elezione a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado ad opera delle assemblee elettive regionali.

Diversa è anche la partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa, finora svolta su base paritaria. Infatti, quanto al **procedimento legislativo**, restano immutate le competenze dei due rami del Parlamento solo per alcune determinate categorie di leggi, espressamente indicate dalla Costituzione - che saranno quindi ad **approvazione "bicamerale paritaria"** - mentre viene attribuita, **in tutti gli altri casi**, una **prevalenza alla Camera dei deputati**,

presso la quale saranno presentati tutti gli altri progetti di legge. Al Senato – che “concorre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa” - è affidata la formulazione di proposte di modifiche, che saranno poi esaminate dalla Camera, la quale potrà discostarsene con una maggioranza che muta a seconda delle materie oggetto dell'intervento legislativo, con particolare riguardo a quelle riconducibili ad ambiti di competenza delle autonomie territoriali, in base a quanto definito dal nuovo art. 70 Cost. Il Senato può altresì **richiedere alla Camera**, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di **procedere all'esame** di un progetto di legge. I senatori mantengono inoltre inalterato il loro potere di **iniziativa legislativa**.

Al **Senato** sono espressamente attribuite una serie di **funzioni**, quali, in particolare: la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli **atti normativi e delle politiche dell'Unione europea** e la valutazione del relativo impatto; la valutazione dell'**attività delle pubbliche amministrazioni**; la verifica dell'**attuazione delle leggi dello Stato**; il controllo e la valutazione delle **politiche pubbliche**; il concorso all'espressione dei **pareri sulle nomine** di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. Al Senato è inoltre espressamente attribuita la facoltà di svolgere **attività conoscitive** nonché di formulare **osservazioni** su atti o documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Al Senato compete altresì l'espressione di un **parere sul decreto** del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta (competenza attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Alla **Camera** è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello **stato di guerra** e ad adottare la legge che concede **l'amnistia e l'indulto**, con deliberazione assunta con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione. La Camera è inoltre competente ad autorizzare la **ratifica dei trattati internazionali**, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, che rientrano tra i casi di approvazione paritaria con il Senato. Alla Camera spetta altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla **giurisdizione ordinaria** del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il potere di istituire **Commissioni di inchiesta** viene mantenuto sia in capo alla Camera sia al Senato, peraltro limitato, per quest'ultimo, a inchieste su materie di pubblico interesse “concernenti le autonomie territoriali”.

Resta ferma la previsione che attribuisce al **Parlamento in seduta comune l'elezione del Presidente della Repubblica** ma non è più prevista la partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato. Inoltre, nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, la **supplenza spetterà al Presidente**

della Camera (attualmente la Costituzione la attribuisce al Presidente del Senato).

Inoltre, **tre giudici costituzionali saranno eletti dalla Camera e due dal Senato**, con un criterio di alternanza, superando l'attuale previsione che pone in capo al Parlamento in seduta comune la nomina del cinque giudici costituzionali.

Composizione del Parlamento

Il **primo comma** del nuovo art. 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.

Al riguardo, si ricorda che il testo del disegno di legge costituzionale, presentato dal Governo al Senato (S. 1429), mutava invece la *denominazione del “Senato della Repubblica” in “Senato delle Autonomie”*. Nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato è stata rivista la formulazione dell'art. 55 Cost. ripristinando, tra l'altro, la denominazione di “Senato della Repubblica”.

Per quanto concerne il dibattito svolto in Assemblea Costituente sulla **denominazione di “Senato della Repubblica”**, si ricorda che nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, la denominazione di Senato fu contestata da Terracini (sia “perché la seconda Camera che ora si crea non ha nulla a che fare col soppresso Senato, né per il modo di formazione, né per il modo di funzionamento”, sia perché “questa denominazione non potrebbe non richiamare alla mente il ricordo di un triste periodo di asservimento politico”), difesa invece da Mortati (“sia per ragioni storiche, sia perché non ritiene che nelle responsabilità spettanti ai vecchi corpi rappresentativi per l'avvento e la perpetuazione del regime fascista quella gravante sul Senato sia maggiore dell'altra spettante alla Camera dei Deputati, alla quale nessuno pensa di mutare il nome”, sicché “non trova serie ragioni perché si debba rinunciare ad un nome a cui sono legati tanti ricordi di saggezza e di benemeranza”). Lussu si dichiarò per il cambiamento del nome, ritenendo il Senato screditato sotto il regime fascista; di segno opposto l'opinione di Codacci-Pisanelli; Einaudi propose “Camera dei Senatori”, in quanto più anziani rispetto ai deputati.

Le votazioni in Seconda Commissione diedero un risultato piuttosto confuso: furono respinte sia la proposta di conservare il nome di “Senato” alla Seconda Camera, sia la dicitura “Camera dei Senatori”, sia “Seconda Camera”, sia “Camera delle Regioni” (seduta del 19 dicembre 1946).

La questione fu demandata all'Assemblea, dove giunse la proposta: “Camera del Senato”. Gli interventi di Codacci-Pisanelli e Lussu (rispettivamente il 10 e 15 settembre 1947) ribadirono le posizioni già espresse. In difesa del nome Senato intervenne Nitti ((il 16 settembre: “Non bisogna considerare la seconda Camera come un ornamento costituzionale. La seconda Camera è una necessità. Nel progetto di Costituzione è ammessa. Abbiamo cominciato però con offenderla, perché nel nostro progetto che esaminiamo, il nostro Senato ha avuto un nome sconcio: è chiamato «Camera del Senato». E chi ha pensato a un simile orrore, non dirò errore? Ma come! «Senato» è un nome glorioso. In tutte le strade di Roma troviamo ancora scritto Senatus Populusque

Romanus. Nell'America stessa la seconda Camera si chiama Senato; tutti i grandi popoli che hanno voluto costituire un'Assemblea hanno cercato di chiamarla Senato. Il più grande tragico, Shakespeare, ammiratore di Roma e incurante delle precisazioni della storia, attribuisce a tutti i grandi popoli, a cominciare da Atene, un Senato").

Il 23 settembre 1947, l'Assemblea Costituente votò (per parti separate) un emendamento a firma di due esponenti repubblicani, Macrelli e De Vita, inteso a sostituire "Camera dei senatori" con "Senato della Repubblica". La proposta fu approvata.

Promozione dell'equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale

Il nuovo **secondo comma** dell'art. 55 Cost., introdotto dal Senato nel corso della discussione in Assemblea, prevede che le leggi che stabiliscono le **modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza**.

Tale disposizione andrebbe a specificare, rafforzandolo, quanto sancito dall'art. 51 Cost. e richiamato, con riferimento all'ordinamento regionale, dall'art. 117. Cost. Viene infatti indicato come obiettivo dell'attività promozionale direttamente l'equilibrio tra donne e uomini.

Si ricorda che l'**articolo 51, primo comma, della Costituzione**, stabilisce che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A seguito di una modifica disposta con legge costituzionale n. 1/2003 è stato aggiunto un periodo all'articolo 51 Cost. secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

L'**articolo 117, settimo comma, Cost.** prevede che le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Riguardo alla **giurisprudenza costituzionale** sul punto, si richiama in particolare la sentenza n. 4 del 2010, con cui la Corte, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'introduzione della 'doppia preferenza di genere' da parte della legge elettorale della Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura.

Secondo la Corte «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale.».

Per quanto riguarda le disposizioni per la tutela della parità di genere recate dall'ordinamento con riferimento ai sistemi elettorali, si ricorda che, per il **Senato**, il

D.Lgs. n. 533/1993, all'art. 2 prevede espressamente che il sistema elettorale deve favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini".

Il progetto di legge di riforma della **legge elettorale**, approvato dal Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1385), detta alcune norme in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera (non viene modificato il sistema elettorale del Senato, in attesa della riforma costituzionale in esame).

In particolare si introduce, a pena di inammissibilità, un obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista (quindi, a livello regionale) e si prevede che, nella successione interna delle singole liste nei collegi, non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso (quindi, almeno 2-1) (art. 1, comma 9, lett. b)).

Per le **elezioni del Parlamento europeo**, la legge 22 aprile 2014, n. 65, ha introdotto nella legge elettorale europea disposizioni volte a rafforzare la rappresentanza di genere; in particolare, dalle elezioni del 2019 viene prevista: la composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che, all'atto della presentazione della lista, i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità; inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso; la 'tripla preferenza di genere', con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per il 2014 poiché le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza.

Per quanto riguarda la **disciplina elettorale comunale**, la legge 23 novembre 2012, n. 215, recante disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali, per l'elezione dei consigli comunali, riprendendo – con particolare riguardo ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - un modello già sperimentato dalla legge elettorale della Regione Campania, contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere: la previsione della cd. quota di lista per cui nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; l'introduzione della cd. doppia preferenza di genere, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. Resta comunque ferma la possibilità di esprimere una singola preferenza.

La **legge 7 aprile 2014, n. 56**, sull'istituzione delle Consigli metropolitani e provinciali, **città metropolitane ed il riordino delle province** ha eliminato l'elezione diretta dei consigli provinciali stabilendo che i consigli metropolitani (organi delle nuove città metropolitane) ed i consigli provinciali divengano organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori.

L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune). Ai fini di promuovere la rappresentanza di genere, nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità. Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali (art. 1, commi 27-28 e commi 71-72).

Infine, per quanto riguarda i **sistemi elettorali regionali**, dopo la modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione, che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi statuti regionali e di leggi per l'elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario, tutte le regioni che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'art. 117, settimo comma, Cost.

Le leggi elettorali regionali prevedono misure per lo più incentrate sulle cosiddette 'quote di lista', ossia sull'obbligo di inserire nelle liste di candidati una quota minima di candidati del genere meno rappresentato, variabile tra un terzo e la metà. Le quote di lista sono applicate in sistemi elettorali proporzionali, con premio di maggioranza e con voto di preferenza. Una sola regione, la Campania, ha messo a punto uno strumento ulteriore, la cosiddetta 'doppia preferenza di genere', misura successivamente ripresa, come detto, dalla legge elettorale per i comuni.

Rappresentanza della Nazione

L'art. 55 Cost., al **terzo comma**, prevede che "Ciascun membro della **Camera dei deputati rappresenta la Nazione**".

I senatori cessano dunque, sulla base della nuova configurazione del Senato definita dal disegno di legge, di condividere con i deputati la rappresentanza della Nazione attualmente richiamata dall'articolo 67 della Costituzione, il quale, nel testo vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione.

In proposito, può essere utile ricordare che nel parere espresso dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, nella seduta dell'11 giugno 2014, sul testo del disegno di legge S. 1429 viene invece evidenziata l'opportunità di confermare il principio secondo cui tutti i membri del Parlamento rappresentano la Nazione, atteso che il **concetto di Nazione, come quello di Repubblica, implica l'unità dello Stato e delle autonomie locali**.

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

In **Assemblea Costituente**, la rappresentanza nazionale da parte di ciascun membro del Parlamento, sancita dall'articolo 67 della Carta vigente, fu approvata in tempi brevi, senza particolari discussioni.

Può ricordarsi tuttavia l'intervento in plenaria (il 7 ottobre 1947) di Lussu, il quale era stato favorevole ad un Senato quale "Camera delle Regioni" ed ora rilevava: "credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale»".

In Seconda Sottocommissione, vi era stato (il 19 settembre 1946) un intervento del Presidente Terracini, relativo alla proposta di Mortati di una rappresentanza "della Nazione nel suo insieme". Egli ribatteva - rilevando altro riguardo - "che la disposizione in esame si potrebbe omettere. Essa poteva avere la sua ragione d'essere nei tempi passati

e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura".

In base al nuovo **terzo comma** dell'art. 55 Cost., quindi, solo i deputati rappresentano la Nazione; ai sensi del **quinto comma**, il Senato rappresenta le "istituzioni territoriali" (5 componenti, peraltro, sono di nomina presidenziale cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica).

L'esperienza comparata

Riguardo all'**esperienza comparata**, si ricorda che, in base alla Costituzione **spagnola, le Cortes** (ovvero ambedue i rami del Parlamento: Congresso dei deputati e Senato) "rappresentano il popolo spagnolo", ed insieme il Senato "è la Camera di rappresentanza territoriale".

In altro Stato federale, il **Belgio**, dove il Senato è territoriale (in ampia parte di secondo grado, in altra fin di 'terzo grado' in quanto membri cooptati dai primi - questo con la riforma costituzionale del 2014), "i membri delle due Camere rappresentano la nazione".

Nei **Paesi Bassi**, dove il Senato (Prima Camera) è elettivo indiretto (da parte degli Stati provinciali, sorta di consigli provinciali), il Parlamento composto da ambedue le Camere rappresenta "tutto il popolo olandese". In Francia, il Senato "assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica", al contempo però si intende nell'esegesi del testo costituzionale che "i senatori rappresentano come i deputati la Nazione tutta intera"¹ né vi è disposizione costituzionale che circoscriva ad una sola Camera la rappresentanza della nazione (piuttosto "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti").

La **Costituzione francese** menziona una rappresentanza delle "*collettività*" territoriali, non già delle "istituzioni" territoriali. Di recente è poi in Francia la riforma legislativa che ha rivisitato il tradizionale connotato del Senato francese, che è elettivo di secondo grado, quale Camera dei territori specie comunali - posto che la maggior parte, circa il 96 per cento, dei 'grandi elettori' è costituito dai delegati dei consiglieri municipali - sancendo l'incompatibilità del mandato parlamentare con responsabilità esecutive locali

Nell'esperienza comparata europea, il riferimento alla realtà territoriale *istituzionale* quale specifico sostrato della rappresentatività pare commisurato - nelle realtà più propriamente federali - alla dimensione dei *Länder* (così in Austria, o in Germania dove peraltro la Legge fondamentale

¹ Così il rapporto *Pour un renouveau démocratique*, reso sul finire del 2012 dalla Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica, cd. Commissione Jospin, p. 24.

dispone non già che il *Bundesrat* 'rappresenti' i *Länder* bensì che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione europea"). Ma qui rileva il ruolo delle entità federate nei confronti di una Federazione, un tema che esula dai limiti della presente trattazione.

Funzioni della Camera e del Senato

Il nuovo **quarto comma dell'art. 55 Cost.**, introdotto dal disegno di legge in commento, 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".

Viene conseguentemente modificato l'art. 94 Cost., riferendo alla Camera dei deputati la procedura per la votazione della fiducia all'Esecutivo.

In **Assemblea Costituente**, posto l'orientamento prevalente a favore di una forma di governo parlamentare e di un sistema non già monocamerale ma bicamerale, non si discusse tanto della bicameralità della fiducia parlamentare al Governo, che conseguiva naturalmente da quelle premesse, quanto se essa dovesse essere resa dalle due Camere riunite assieme in Assemblea nazionale (secondo la proposta di Mortati relatore nella Seconda Sottocommissione, indi di Perassi, e secondo il progetto quale approvato dalla Commissione dei Settantacinque, pur con una formula che faceva dell'Assemblea nazionale, conferente la fiducia all'insediamento di un nuovo Governo, una sorta di sede di appello, per il Governo in carica che fosse sfiduciato da una delle Camere) ovvero partitamente (come auspicato, in Assemblea, già da Codacci Pisanelli nella seduta del 10 settembre 1947; *contra*, tra gli altri, Tosato nella seduta pomeridiana del 19 settembre). In plenaria la seduta antimeridiana del 24 ottobre rivelava come fosse maturato un accordo politico per la non collegialità della fiducia bicamerale, talché nella pomeridiana dello stesso giorno fu approvata la proposta della Commissione: "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". E' il testo dell'articolo 94, primo comma, vigente.

Nella Costituzione vigente, dell'**indirizzo politico** si trova menzione nell'articolo 95 (nel titolo dedicato al Governo), là dove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".

Il disegno di legge interviene su un profilo oggetto di ampio dibattito nella **dottrina costituzionalistica**, se l'indirizzo politico sia o meno una funzione autonoma. Invero, la determinazione dei fini che connota l'indirizzo politico, se è concettualizzabile come momento autonomo, risulta tuttavia, nella sua concreta esplicazione, non agevolmente 'distaccabile' dall'esercizio di altra funzione, legislativa od esecutiva; l'indirizzo politico si svolge infatti anche attraverso gli atti di produzione del diritto. Il Senato, infatti, concorre alla funzione legislativa, seppure nei casi e secondo modalità definite dalla Costituzione, ed è titolare di una serie di funzioni, tra cui il concorso la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, di cui valuta altresì l'impatto (v. *infra*).

La Camera dei deputati, dunque, ai sensi del quarto comma, "esercita la **funzione legislativa**" e alla stessa spetta la funzione di "**controllo dell'operato del Governo**".

In base al nuovo **quinto comma dell'art. 55 Cost.** il Senato della Repubblica "**rappresenta le Istituzioni territoriali**" e **concorre**, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla **funzione legislativa**.

Alla Camera spetta dunque la "funzione legislativa" mentre – come enuncia il nuovo **quinto comma dell'art. 55 Cost.** - il Senato "**concorre**, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa".

Per quanto attiene alla formulazione del quinto comma dell'art. 55 Cost., come risultante dalle modifiche approvate dal Senato nel corso della discussione in Assemblea, vengono "anticipate", rispetto a quanto previsto dall'art. 70 Cost., **alcune materie rispetto alle quali il Senato "concorre paritariamente"**.

Si tratta delle materie, inserite nel Titolo II della Parte I della Costituzione "Rapporti etico-sociali", che riguardano la **famiglia e il matrimonio** (art. 29 Cost.) ed il divieto di essere sottoposti a **trattamenti sanitari obbligatori** se non per legge, la quale non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana (art. 32, secondo comma, Cost.).

Le modalità con cui il Senato concorre alla funzione legislativa sono definite dagli articoli 70 ss. Cost., che disciplinano il procedimento legislativo, secondo il nuovo modello delineato (si veda *infra*).

In tale modo, peraltro, gli ambiti di intervento per i quali la Costituzione richiede una legge ad approvazione bicamerale sono definiti, in parte, dall'art. 55 Cost. e, in parte, dall'art. 70 Cost., *ed apparirebbe quindi opportuno un coordinamento in proposito*.

L'articolo 70 Cost. prevede tale procedura per i progetti di legge che incidono, in particolare, sull'assetto costituzionale o che, dando attuazione a norme costituzionali, definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Al Senato è poi espressamente attribuito l'esercizio di **funzioni di raccordo** tra l'**Unione europea**, lo **Stato** e gli **altri enti costitutivi della Repubblica** (il testo originario del disegno di legge S. 1429 faceva riferimento a "le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni").

Al Senato si attribuisce quindi, contestualmente, da un lato, una “funzione” di “rappresentanza” delle istituzioni territoriali e, dall’altro lato, “funzioni” di “raccordo” tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Nella “**rappresentanza degli enti territoriali**” attribuita al Senato, secondo quanto emerso nell’*iter* parlamentare del provvedimento, vi è l’esigenza di consentire che le regioni e le autonomie locali partecipino alla fase decisionale fin dall’inizio, con una camera di compensazione politica. Al contempo, la nuova configurazione del Senato si prefigge lo scopo di valorizzare la rappresentanza territoriale anche come contrappeso rispetto al nuovo assetto del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni previsto dal Titolo V della Parte II della Costituzione, come modificato dal provvedimento in esame.

Riflette tale impostazione, in primo luogo, la **modalità di elezione individuata per il Senato**; in diverse sedi è stato, infatti, evidenziato come la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali all’attività delle Camere costituisca un elemento determinante nella definizione di un sistema fondato su una unità in grado di coinvolgere ed includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per comporre nell’interesse generale del Paese.

Altro elemento di rilievo ai fini della rappresentanza territoriale attribuita al Senato è rinvenibile nel mantenimento, per alcuni progetti di legge, di un procedimento bicamerale “**paritario**”, tra cui, in particolare, quelli che incidono sull’assetto costituzionale o che, dando attuazione a norme costituzionali, definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Tra queste, possono citarsi, in particolare: le leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; le leggi recanti principi fondamentali sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri e le leggi che stabiliscono la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti; le leggi di attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Al contempo, viene attribuito un **valore** che può definirsi “**rinforzato**” nel caso di provvedimenti, individuati dalla Costituzione, che riguardano, in gran parte, ambiti che investono le competenze delle autonomie territoriali: è infatti previsto che, in tali casi, la Camera possa discostarsi dal parere espresso dal Senato solo a **maggioranza assoluta** dei suoi componenti.

Ulteriori elementi che rilevano ai fini della rappresentanza territoriale affidata al Senato sono rinvenibili, in particolare, nella competenza all’espressione del **parere sul decreto di scioglimento anticipato del Consiglio regionale** e di rimozione del Presidente della giunta, competenza che è attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Al Senato, infine, spetta la funzione di **raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica**, che potrà esplicarsi tanto con riferimento al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, quanto alla valutazione delle proposte legislative della UE. L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona, prevede infatti che ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali possa inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera può consultare "i parlamenti regionali con poteri legislativi"; la funzione di raccordo multilivello potrà dunque esplicarsi in modo particolare in questo ambito.

Il quinto comma dell'art. 55 Cost. attribuisce poi al **Senato le seguenti funzioni**:

- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli **atti normativi e delle politiche dell'Unione europea** e la valutazione del relativo **impatto**;
- la valutazione dell'**attività delle pubbliche amministrazioni**;
- la verifica dell'**attuazione delle leggi dello Stato**;
- il controllo e la valutazione delle **politiche pubbliche**;
- il concorso all'espressione dei **pareri sulle nomine** di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Sembra peraltro implicito che le suddette competenze spettino comunque anche alla Camera, in quanto titolare della funzione di indirizzo politico.

Per quanto riguarda la **partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'UE** giova ricordare che il medesimo art. 55 Cost. attribuisce al Senato anche la funzione di "raccordo tra l'UE, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" mentre il nuovo art. 80 Cost. espressamente richiama le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE tra le leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Si ricorda che le forme di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea sono attualmente previste dalla legge ordinaria, in primo luogo dalla [legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea](#).

Per quanto riguarda le **norme dei Trattati che stabiliscono direttamente funzioni e poteri dei Parlamenti**, si ricorda che, secondo gli [articoli 5 e 12 del Trattato sull'Unione Europea \(TUE\)](#), nel testo consolidato a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di

Lisbona, "i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" attraverso l'esercizio di poteri di informazione, di valutazione, di cooperazione interparlamentare e, soprattutto, di partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati.

In base all'art. 48, par. 7, TUE, inoltre, è sufficiente l'opposizione di uno solo dei Parlamenti nazionali, espressa entro il termine di sei mesi, per bloccare la decisione del Consiglio europeo di passare, in una data materia, dalla regola dell'unanimità alla maggioranza qualificata (cd. norme "passerella", le quali costituiscono la più semplificata delle procedure di revisione). In tal caso si attribuisce quindi un potere di veto alle assemblee legislative nazionali, che possono efficacemente contrastare il consenso espresso dai rispettivi governi.

Inoltre, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, che - dopo aver sancito che ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, nei termini ed alle condizioni previsti, esprimere un parere motivato di sussidiarietà - chiarisce che spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Giova altresì richiamare quanto evidenziato nel **parere espresso dalla 14^a Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato** sul disegno di legge costituzionale, nella parte in cui, al fine di maggiore chiarezza, viene prospettata la possibilità che il nuovo articolo 55, comma quinto, della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale in titolo, potrebbe essere suddiviso in due distinti commi.

Il primo potrebbe enucleare le funzioni "nazionali" del Senato, con l'aggiunta della dimensione europea nell'oggetto del "raccordo". Il secondo comma potrebbe enucleare le funzioni "europee" del Senato e della Camera dei deputati, attività per le quali si riespanderebbe la tendenziale parità delle funzioni, fortemente attenuata - per le addotte ragioni di semplificazione delle procedure e rapidità delle decisioni - nella logica del disegno di legge governativo. Inoltre l'estensione del procedimento legislativo bicamerale dovrebbe riguardare - viene evidenziato nel parere - anche la legge di delegazione europea e la legge europea, anch'esse "leggi ordinamentali" che assicurano il periodico adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo e l'attuazione dei vincoli che da esso ne derivano. L'attribuzione di un potere legislativo bicamerale assicurerebbe quella funzione "unificante" e di "raccordo" delle esigenze delle Regioni che costituisce il tratto tipico della configurazione del Senato come risultante dalla filosofia di fondo della riforma prefigurata nel provvedimento in titolo (sul punto si veda la scheda relativa all'art. 70 Cost).

Le predette funzioni - di cui sono titolari, in base agli atti richiamati, i "Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti" - spettano dunque al Senato, così come alla Camera, per forza diretta dei Trattati.

Circa le concrete modalità di svolgimento delle funzioni raccordo tra i diversi livelli (Unione europea, Stato ed enti costitutivi della Repubblica), ulteriori rispetto alla modalità di composizione del Senato e alla partecipazione al procedimento legislativo, la loro definizione appare rimessa al Regolamento del Senato.

L'esperienza comparata

Dall'**esperienza comparata** riguardo al ruolo delle Camere alte nei confronti delle politiche dell'Unione europea emerge che in **Germania** il ruolo del *Bundesrat* nelle tematiche dell'Unione Europea è di evidente rilievo e costituisce un fattore di riequilibrio del potere che i *Länder* hanno "ceduto" alle istituzioni europee. L'articolo 23 GG afferma che la Repubblica federale può trasferire diritti di sovranità, al fine di realizzare un'Europa unita, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante legge bicamerale, a consenso necessario del *Bundesrat*. All'indomani della firma del Trattato di Lisbona, inoltre, è stato inserito un nuovo comma 1-a nell'articolo 23, che introduce il diritto (riconosciuto precedentemente al solo Governo federale) da parte del *Bundesrat* - come pure da parte del *Bundestag*, su richiesta di un quarto dei componenti - di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà. Il secondo comma del medesimo articolo 23 della Legge fondamentale stabilisce che i *Länder* partecipano attraverso il *Bundesrat* alla trattazione degli affari concernenti l'Unione europea. Il quinto e il sesto comma dell'articolo 23 prevedono inoltre che il parere del *Bundesrat* assuma un peso via via maggiore a seconda del rilievo che l'atto normativo europeo ha sui poteri dei *Länder*.

Il peso istituzionale del *Bundesrat* nella formulazione della politica europea è consistente. Infatti, qualora i testi comunitari siano ritenuti rilevanti per gli interessi dei *Länder*, il parere del *Bundesrat* diviene vincolante per il Governo federale e, in caso di disaccordo con quest'ultimo, rappresenta una posizione insuperabile se è approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi. L'efficacia del vincolo risulta tuttavia attenuata quando la decisione politica suggerita dal *Bundesrat* comporta un aumento di spesa o una diminuzione di risorse, caso in cui è d'obbligo l'assenso del Governo.

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, ha diritto ad essere informato dal Governo federale di tutte le questioni che attengono agli affari europei. Di regola, esse vengono preliminarmente trattate in sede referente, dalla Commissione per le questioni dell'Unione europea (*Ausschuß für Fragen der Europäischen Union*), formata da 16 membri, incaricata di formulare indicazioni o risoluzioni su tutti i documenti del Consiglio e della Commissione europea sia di natura legislativa (regolamenti e direttive), sia di mero indirizzo (Libri bianchi e verdi, raccomandazioni), dopo di che passano all'assemblea. Tuttavia, per motivi di urgenza o esigenze di riservatezza, il *Bundesrat* può adottare una soluzione peculiare: convocare una speciale commissione, la cosiddetta Camera europea.

Per quanto riguarda la **Francia**, rilevano gli articoli 88-1 e segg. della Costituzione, novellati nel 2008 in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare l'articolo 88-4 prevede l'istituzione di una Commissione degli affari europei presso ciascuno dei due rami del Parlamento (in luogo delle preesistenti Delegazioni). Il citato articolo stabilisce l'obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i progetti di atti normativi europei e le altre proposte dirette all'adozione di atti dell'Unione, simmetricamente conferendo ai due rami il potere di adottare risoluzioni sui predetti progetti e proposte come pure su qualsiasi documento

emanato da istituzioni europee. I lineamenti delle attribuzioni spettanti all'Assemblea nazionale e al Senato in materia di principio di sussidiarietà, sia in fase ascendente, sia nell'ipotesi di ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'UE, sono poi tracciati dall'articolo 88-6 della Carta costituzionale. L'articolo 88-7, infine, prevede che le due Camere, tramite l'approvazione di una mozione formulata in termini identici, possono opporsi alla modifica delle regole di adozione degli atti dell'UE (con riferimento alle ipotesi di revisione semplificata dei Trattati di cui all'art. 48 del TUE).

La **Spagna** si è dotata di una Commissione mista per l'Unione europea (*Comisión Mixta para la Unión Europea*), in sostituzione di una preesistente *Comisión Mixta para la Comunidades*. L'esistenza e le attribuzioni dell'attuale Commissione mista per l'Unione Europea si basano sulla *Ley 8/1994* e sulla *Ley 24/2009*, varate in armonia con il dettato costituzionale e le norme regolamentari di *Senado* e *Congreso* che prescrivono il ricorso alla formazione di commissioni miste o congiunte per l'esercizio delle competenze non legislative.

Come già evidenziato, l'art. 55 Cost., quinto comma, attribuisce al Senato la valutazione dell'**attività delle pubbliche amministrazioni**, la verifica dell'**attuazione delle leggi dello Stato**, il controllo e la valutazione delle **politiche pubbliche e la valutazione dell'impatto** degli atti e delle politiche dell'Unione europea.

Tali previsioni, **finalizzate a "valorizzare una funzione senatoriale di controllo"**, come evidenziato nel corso della discussione al Senato, sono state modificate e ampliate, rispetto al disegno di legge originario, nel corso dell'*iter* parlamentare. In sede referente è stata, in particolare, soppressa la previsione che siffatte attribuzioni fossero svolte dal Senato "secondo quanto previsto dal proprio regolamento". È stata introdotta la previsione che il Senato valuti l'attività delle pubbliche amministrazioni. È stato disposto che il Senato verifichi l'attuazione delle leggi statali e controlli e valuti le politiche pubbliche.

Nella [Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013](#) dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013 si prospetta la possibilità che, nell'ambito dei compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, assuma particolare rilievo la "**valutazione delle politiche pubbliche**", che – si evidenzia nella Relazione - costituisce una **specificazione della funzione di controllo parlamentare**. Con questa espressione la Commissione rileva che intende riferirsi alla **misura dell'efficacia di un'azione** attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi.

Nel concetto di valutazione entra anche l'accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito. Si considerano, inoltre, anche la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell'impatto regolatorio) e l'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi. Per "politiche pubbliche", viene evidenziato nella Relazione, si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale.

La verifica dell'attuazione delle leggi statali o, in taluni casi almeno, la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe peraltro essere adeguatamente definita al fine di evitare che la stessa possa riverberarsi nel "controllo sull'operato del Governo", che è "funzione" attribuita dal medesimo art. 55 Cost. alla sola Camera dei deputati.

Le nuove funzioni attribuite al Senato sono dunque inserite per la prima volta nella Costituzione ma sono in parte già presenti nell'**ordinamento nazionale** e in sede di **Unione europea**, così come in altre **esperienze comparate**.

In particolare, in sede di **Unione europea**, l'analisi di **impatto della regolamentazione** è elemento di rilievo ai fini dell'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo n. 2, allegato al Trattato di Lisbona. Tale disposizione, in particolare, prevede che i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e che ognuno dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei suddetti principi nonché elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale.

Nell'**ordinamento italiano**, è stata introdotta la "verifica dell'impatto della regolamentazione" (VIR) con la legge n. 246 del 2005 (articolo 14, comma 4).

Tale legge definisce la VIR come "la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Disciplina attuativa regolamentare è stata recata da apposito decreto del Presidente del Consiglio (n. 212 del 2009). La legge prevedeva l'applicazione della valutazione di impatto della regolamentazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, ed una successiva sua effettuazione periodica a scadenze biennali. Siffatta previsione è stata tuttavia abrogata dal decreto-legge n. 5 del 2012 (come convertito dalla legge n. 35).

Le **Regioni** hanno mostrato una domanda di valutazione molto differenziata a livello territoriale imperniata sul tema cruciale del controllo delle Assemblee elettive sull'operato dell'esecutivo. Il depotenziamento del ruolo legislativo delle Assemblee regionali - a seguito dello spostamento dei poteri alle giunte regionali - ha fatto emergere una "domanda di valutazione" quale base tecnica per la valutazione politica dell'operato dell'esecutivo.

A livello regionale, dunque, la valutazione degli effetti delle politiche, che ha trovato emersione in diversi statuti e regolamenti interni dei Consigli regionali, poggia sull'adesione al progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali).

Nell'ambito del progetto, è stata posta particolare enfasi sulle clausole valutative, elaborate (talora da appositi organismi) nel corso della discussione sui progetti di legge, che attribuiscono un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge (la Giunta e le strutture amministrative regionali) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate sulle quali effettuare la valutazione.

L'esperienza comparata

Sotto il **profilo comparato**, la valutazione delle politiche pubbliche offre un quadro in cui gli **Stati Uniti** sembrano presentare un'esperienza matura ed ampia - iniziata con le prime esperienze di valutazione di programmi di *welfare* alla metà degli anni '60 - e con forte sviluppo degli esperimenti sociali recentemente estesi al campo educativo.

In **Germania** l'affermazione della valutazione è andata di pari passo con l'adozione di riforme strutturali nel mercato del lavoro, delle politiche del lavoro e del *welfare*, tra il 2002 ed il 2005.

In **Francia** si è avuto un passaggio da un sostanziale disinteresse dei *policy makers* e dell'amministrazione pubblica nei riguardi della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche ad un rilevante esperimento sociale avviato in Europa su politiche di inserimento lavorativo di disoccupati di lunga durata. La revisione costituzionale in Francia del 2008 inoltre ha costituzionalizzato l'attribuzione parlamentare circa la valutazione delle politiche pubbliche, assegnandola ad entrambe le Camere.

L'analisi di impatto della regolamentazione trova una delle sue applicazioni più avanzate e meditate nel **Regno Unito**. A connotare l'analisi di impatto nel Regno Unito è una costata opera di sua rifinitura, una revisione sistematica che prenda spunto dalle esperienze intervenute per migliorare la qualità dell'indagine. L'analisi è predisposta ex ante ed è intesa a fornire l'onere della prova (che ricade su coloro che intendono assumere l'iniziativa di nuove regolamentazioni) che l'intervento rogatorio sia necessario e preferibile piuttosto all'opzione di un non intervento.

Una istanza di modernizzazione della pubblica amministrazione - nel perseguimento di maggiore trasparenza, qualità, efficienza dei servizi e delle politiche pubbliche - ha ispirato in **Spagna** alcune iniziative riformatrici. Tra queste il legislatore ha espressamente perseguito l'obiettivo di dar vita ad un sistema pubblico della valutazione (entro uno Stato federale fortemente decentrato). Di quel sistema, centro propulsore e di raccordo è previsto sia una Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda le **modalità con cui saranno svolte tali funzioni**, si ricorda che il nuovo art. 70 Cost espressamente attribuisce al Senato la possibilità di svolgere **attività conoscitive**.

Resta fermo che le concrete forme e modalità con cui si concretizzerà lo svolgimento di tali funzioni potranno essere definite con il Regolamento del Senato, anche con riguardo agli strumenti attraverso i quali si svolgeranno le suddette attività di valutazione e verifica, tenuto conto, in ogni modo, che da esse non può derivare l'impegno di responsabilità politica del Governo (v. *supra*).

Al riguardo, si ricorda che la nuova formulazione **dell'art. 82 Cost.** attribuisce al Senato il potere di costituire Commissioni di inchiesta purché su materie di pubblico interesse concernente le autonomie territoriali (rispetto al testo iniziale

del disegno di legge che attribuiva il potere di istituire Commissioni di inchiesta alla sola Camera).

Il nuovo testo dell'art. 55 Cost prevede, infine, che il Senato "concorra" all'espressione dei **pareri sulle nomine** di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

I termini e le modalità di espressione del parere parlamentare sulle proposte di nomina sono disciplinati dai regolamenti parlamentari dall'art. 143, comma 4, Reg. Camera e dall'art. 139-*bis* Reg. Senato, che fissano in venti giorni, prorogabili di norma per non più di dieci giorni, il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione competente. Il parere è quindi comunicato, rispettivamente, al Presidente della Camera e del Senato che lo trasmette al Governo.

Il parere parlamentare su proposte di nomina è inoltre disciplinato, in via generale, dalla legge 14/1978 che reca norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici e, per specifici ambiti, dalla legislazione di settore.

Il testo fa dunque riferimento al "concorso" all'espressione dei pareri, che potrebbe anche ritenersi attività diversa dall'espressione dei pareri *tout court*, come disciplinata attualmente in un quadro di bicameralismo perfetto.

Il testo non fa invece espressamente riferimento, relativamente alle funzioni assegnate al Senato, ai **pareri sugli atti del Governo**. Peraltro, l'ultimo comma del nuovo art. 70 Cost. – in una sede dedicata alla funzione legislativa - prevede che lo stesso possa, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, "formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera".

Parlamento in seduta comune

Infine, il Parlamento si riunisce in **seduta comune** dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione, ai sensi del **sesto comma** del nuovo art. 55 Cost. Tale disposizione ha contenuto identico al vigente secondo comma dell'art. 55 Cost.

Si rammenta che i nuovi articoli 85 e 86 della Costituzione, come modificati dal disegno di legge costituzionale in commento, intervengono sulla disciplina relativa alla presidenza ed alla convocazione del Parlamento in seduta comune, con riguardo all'elezione del Presidente della Repubblica (v. *schede* artt. 22 e 23). Viene altresì modificato l'art. 135 della Costituzione, che riguarda l'elezione dei componenti della Corte Costituzionale, (v. *scheda* art. 36), prevedendo che i cinque giudici costituzionali, nominati attualmente dal Parlamento in seduta comune, vengano nominati separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.



Per un ulteriore approfondimento sul tema si veda il Dossier del Servizio Studi della Camera sul "[Bicameralismo](#)".

Articolo 2

(Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato della Repubblica)

Art. 57 – Testo vigente	Art. 57 – Testo modificato
Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.	Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.
	I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.
Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.	Abrogato
Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.	Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.
La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero , previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti.	La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.
	La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti.
	Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate 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. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.

L'**articolo 2** del disegno di legge, come approvato dal Senato, definisce – **modificando l'articolo 57** della Costituzione - una diversa composizione e una nuova modalità di elezione del Senato della Repubblica: in particolare, rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dal vigente secondo comma dell'articolo 57, il Senato sarà composto da **95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai consigli regionali**. A questi si aggiungono **5 senatori** che "possono essere **nominati dal Presidente della Repubblica**".

Per il Senato, dunque, oltre a diminuire in maniera rilevante il numero dei componenti, l'elezione popolare diretta viene sostituita, per 95 membri, da **un'elezione di secondo grado**.

La relazione di accompagnamento al disegno di legge S. 1429 illustra le motivazioni di fondo che sono alla base della scelta assunta, rilevando come l'elezione popolare diretta "inevitabilmente, potrebbe trascinare con sé il rischio che i senatori si facciano portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di appartenenza, ovvero di esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio, e che la loro legittimazione diretta da parte dei cittadini possa, inoltre, indurli a voler incidere sulle scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario, riservate in via esclusiva alla Camera dei deputati, in tal modo contraddicendo le linee portanti cui è ispirato il disegno di legge".

Per quanto riguarda le **modalità di elezione dei 95 senatori** rappresentativi delle istituzioni territoriali, il nuovo **secondo comma dell'art. 57 Cost.**, stabilisce che i consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono i senatori, **con metodo proporzionale** (nel testo iniziale del disegno di legge era prevista invece un'elezione con voto limitato), **tra i propri componenti** e, nella misura di uno per ciascuno, **tra i sindaci** dei comuni dei rispettivi territori.

La Costituzione vigente non individua il tipo di sistema elettorale da adottare né per l'elezione della Camera né per quella del Senato, rimettendo la relativa scelta alla discrezionalità del legislatore ordinario, mentre il nuovo articolo 57 indica, per l'elezione del Senato, il metodo proporzionale.

Tale metodo è peraltro riferito ad un'elezione di secondo grado, in cui la proporzionalità è legata alla composizione del consiglio.

La composizione del nuovo Senato viene quindi così configurata:

- **95 senatori** sono eletti dai **consigli regionali** e dai consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano; ciascun consiglio elegge un numero di senatori in proporzione alla popolazione della regione quale risulta dall'ultimo censimento (quarto comma art. 57 Cost.); di questi 95:
 - **74 senatori** sono eletti **tra i membri** dei consigli,
 - **21 senatori** sono eletti **tra i Sindaci dei comuni dei rispettivi territori**, nella misura di uno per ciascun consiglio;

- **5 senatori** possono essere **nominati dal Presidente della Repubblica** per la durata di sette anni, ai sensi dell'art. 59 Cost e delle disposizioni finali recate dal disegno di legge costituzionale. *Ad essi vanno peraltro aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica* (come risulta dal combinato disposto del nuovo art. 59 Cost. e dell'art. 39, comma 5, del disegno di legge in esame);

Tra i **5 senatori non elettivi** vanno inclusi anche i senatori a vita già nominati e in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in commento, alla luce di quanto previsto dall'art. 39, comma 5, del disegno di legge. In proposito dunque, come più diffusamente evidenziato nell'illustrazione dell'art. 59 Cost., quanto sancito dall'art. 57 Cost., primo comma, "cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica" trova un limite nelle successive disposizioni che impongono di tenere conto del numero dei senatori a vita attualmente in carica, ad eccezione degli ex Presidenti della Repubblica.

Per quanto attiene alle **modalità di attribuzione alle regioni dei 95 seggi**, il **terzo comma** dell'art. 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**. Essendo formulato in termini generali, con riguardo al numero di "senatori", deve intendersi che tale previsione vada riferita al totale di **95 senatori elettivi** (in modo che ciascuna Regione e provincia autonoma possa eleggere almeno un senatore-sindaco ed un senatore-consigliere regionale).

La ripartizione dei seggi tra le regioni, fermo restando le disposizioni appena viste, è effettuata, come anche dispone il testo vigente dell'art. 57, in proporzione alla popolazione della regione quale risulta dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Si ricorda che in base al **testo vigente** dell'art. 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)².

² Per quanto riguarda il calcolo della ripartizione dei seggi per l'elezione (v. tabella *infra*) dei consiglieri regionali, anche se il testo fa riferimento, in termini generali, ai "consigli regionali" sembra doversi intendere che l'individuazione dei senatori per il Trentino-Alto Adige non spetti anche al consiglio regionale, essendo attribuito espressamente dalla Costituzione ai Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano. A tale riguardo si ricorda che, dalla riforma del 2001, il Consiglio regionale della Regione è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 25 Statuto, D.P.R. n. 670/1972). Va inoltre ricordato che gli statuti regionali talora prevedono non un "consiglio regionale", ma un'"assemblea regionale" o un'"assemblea legislativa", ma la norma costituzionale, facendo riferimento in termini generali ai "consigli regionali", trova chiaramente applicazione in tutte le regioni.

Al contempo, il **quarto comma** dell'art. 57 Cost. senza mutare l'impostazione del testo vigente (eliminando solo il riferimento ai seggi assegnati alla circoscrizione Estero, non più applicabile al nuovo Senato) 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.

La seguente **tabella** espone la **ripartizione tra le regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano dei **senatori elettivi**, che conseguirebbe 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

Alle regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Molise e Basilicata – oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano - sono stati assegnati 2 seggi, in quanto secondo la ripartizione proporzionale, con i soli quozienti interi, avrebbero avuto un numero inferiore di seggi. Le regioni Liguria, Marche e Abruzzo, invece, nella ripartizione proporzionale ottengono i 2 seggi con i quozienti interi.

Come già detto, nell'ambito dei seggi assegnati a ciascuna regione, un seggio sarà destinato ad un sindaco ed i restanti a consiglieri regionali.

Ad esempio, nelle regioni meno popolose, cui spettano 2 senatori, questo rapporto è paritario, mentre le regioni più popolose possono contare su una rappresentanza molto più ampia di consiglieri regionali (la Lombardia, che è la regione più popolosa, sarà infatti rappresentata da 13 consiglieri regionali ed un sindaco).

Il riferimento all'**ultimo censimento generale** viene ripreso al **comma 2 dell'art. 38** del disegno di legge, il quale specifica che, quando in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti ad una regione (come definito in base alle predette disposizioni) è diverso da quello risultante dal censimento precedente il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento "**anche in deroga** al primo comma dell'art. 57 Cost."

Da tale disposizione, finalizzata a tenere conto dell'esigenza di adeguarsi all'ultimo censimento generale, come previsto dalla Costituzione, deriva la possibilità che il numero massimo totale dei senatori elettivi vari rispetto a quello (95 senatori) che il primo comma dell'art. 57 Cost. indica come numero fisso e non mutevole. Ciò in considerazione del fatto che l'elezione in questione non necessariamente coinciderà, sotto un profilo temporale, tra le diverse regioni, e che quindi tale disallineamento potrebbe verificarsi per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che abbia variato il suo peso demografico ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale peso compensi.

Sintetizzando, dunque, il **numero dei senatori** 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 eventualmente 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.

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'art. 57 Cost. - con **legge** approvata da **entrambe le Camere**.

La medesima disposizione esplicita i criteri da seguire nell'attribuzione dei seggi, che deve tener conto:

- dei **voti espressi**;
- della **composizione di ciascun Consiglio**.

I due criteri indicati per l'attribuzione dei seggi ('voti espressi' e 'composizione di ciascun Consiglio') definiscono il contenuto necessario per l'attribuzione dei seggi di cui dovrà tener conto la legge da approvare da entrambe le Camere unitamente al principio proporzionale contenuto al secondo comma.

I due criteri sembrerebbero prefigurare un sistema elettorale che tenga conto in qualche modo della composizione politica del consiglio, e che quindi potrebbe considerare, a titolo esemplificativo, la consistenza dei gruppi politici consiliari.

Intendendo invece l'espressione 'voti espressi' e 'composizione del consiglio' come una sorta di endiadi, i criteri potrebbero indicare un sistema con voto dei consiglieri e successiva attribuzione dei seggi con metodo proporzionale. Al riguardo, tale impostazione è seguita dalla disciplina transitoria dettata dall'art. 38, comma 1 (nel senso dell'interpretazione di disposizioni elettorali a regime anche alla luce di disposizioni transitorie, cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 304/2002 e n. 2/2004, sull'elezione dei Presidenti di regione).

Si ricorda che la suddetta disciplina transitoria sarà quella applicabile fino al momento dell'approvazione della legge elettorale bicamerale di cui al settimo comma dell'art. 57 Cost.

La suddetta **legge** è approvata, ai sensi dell'art. 38, comma 6, del disegno di legge, **entro sei mesi** dalla data di svolgimento delle **elezioni della Camera** dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Può porsi questione interpretativa circa la natura perentoria o ordinatoria del predetto termine di sei mesi. In base ad una risalente giurisprudenza costituzionale, esso sembrerebbe essere ordinatorio.

Può richiamarsi in proposito la **sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 1957**, in cui la Corte afferma che "la diversa natura del termine - se perentorio o soltanto ordinario - assume importanza nel campo del diritto privato e in quello processuale, specialmente nel senso che, in questi campi, decorso un termine perentorio, non possono più compiersi gli atti che entro quel termine dovevano essere compiuti. Diverso invece è l'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si tratta di tutelare soltanto interessi privati, ma interessi pubblici, ed anche gli interessi privati sono tutelati sotto la sfera del pubblico interesse. In tali campi, anche se si tratti di termini che appaiano perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere - che nello stesso tempo è dovere - della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge. [...]. **Nel campo costituzionale** [...] non vi è alcun dubbio che **permanga quel potere-dovere anche dopo il decorso del termine**, con conseguente responsabilità - soprattutto di natura politica - qualora l'organo cui ne spettava l'esercizio non abbia provveduto in tempo."

La sentenza riguarda la natura del termine previsto dalla VI disposizione transitoria della Costituzione, che fissa un termine di cinque anni per la revisione degli organi

speciali di giurisdizione. Prosegue la Corte: “termini di natura simile a quello in questione - ed anche brevi - si trovano in varie disposizioni transitorie della Costituzione: nella stessa disposizione VI per quanto attiene al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111; nella disposizione IX, riguardante l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni; nella disposizione VIII, circa le elezioni dei Consigli regionali; nella disposizione XVI - di cui non va trascurata l'importanza - che fissava il termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione per la revisione ed il coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali. Orbene a questi termini non si è mai pensato di riconoscere carattere perentorio [...]. Di vero, è la particolare natura e la posizione del destinatario dell'obbligo - e cioè il Parlamento - che deve senz'altro convincere della non perentorietà di quei termini, data la valutazione squisitamente discrezionale, perché di carattere politico, della scelta del momento in cui il Parlamento ritiene di dovere provvedere, e in considerazione ancora della singolare complessità dell'opera legislativa.”

Si rammenta che per tale legge è applicabile il **controllo preventivo di costituzionalità** introdotto dall'art. 73, secondo comma, Cost., su richiesta di un terzo dei componenti della Camera o del Senato (su cui la Corte costituzionale si pronuncia entro 30 giorni).

Giova altresì ricordare che il nuovo secondo comma dell'art. 55 Cost., introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede che le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere, promuovono l'**equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza** (vedi *supra*).

Al contempo, il nuovo articolo 117, terzo comma, Cost. (cfr. art. 30) – a seguito di una modifica apportata dall'Assemblea del Senato - attribuisce alle **regioni** la potestà legislativa in materia di **rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche**.

L'attribuzione di tale potestà legislativa alle regioni non appare peraltro coerente con l'art. 57, sesto comma, Cost., che, come appena visto, dispone che le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci siano regolate da una legge bicamerale.

Fino all'entrata in vigore della legge bicamerale attuativa delle modalità di elezione indiretta del riformato Senato (di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost.) il disegno di legge detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la **prima applicazione** (articolo 38, commi da 1 a 6 – v. *infra*).

La nuova composizione del Senato, come evidenziato nel corso delle audizioni svolte al Senato e nella discussione del disegno di legge ivi svolta, consente di **valorizzare la rappresentanza dei legislatori regionali** anche come contrappeso rispetto alla revisione del **Titolo V** disposta dal medesimo disegno di legge.

Con la nuova impostazione, la **titolarità di una carica elettiva regionale o locale** (consigliere regionale o sindaco) diviene presupposto necessario per la titolarità della carica di senatore.

Viene dunque conseguentemente abrogata con una modifica all'articolo 122, secondo comma, Cost. (cfr. art. 37, comma 11, del disegno di legge) l'incompatibilità tra la carica di senatore e quella di membro di consiglio o di giunta regionale, ferma restando tale incompatibilità con la carica di deputato³.

La **durata** del mandato dei senatori coincide con quella degli **organi delle istituzioni territoriali** nei quali sono stati eletti, secondo quanto previsto dal quinto comma dell'art. 57 Cost. In caso di scioglimento del consiglio regionale, il senatore-sindaco resta dunque in carica fino alla cessazione del relativo mandato locale. Dai lavori dell'Assemblea del Senato risulta che l'elezione cui si riferisce questo comma è l'elezione diretta a consigliere regionale o a sindaco e non quella a senatore.

Di conseguenza, il Senato, come già detto, non potrà essere oggetto di scioglimento e si configurerà come **organo a rinnovo parziale continuo**, in base alla scadenza delle sue componenti. Tale scadenza, dunque, sarà in funzione del mandato territoriale e per i senatori di nomina presidenziale, avrà la durata di sette anni.

La coincidenza della durata del mandato dei senatori con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti avrà riflessi anche sulla durata delle funzioni del Presidente dell'organo e degli altri incarichi attribuiti (quali i componenti dell'Ufficio di presidenza).

Si ricorda che l'articolo 122 della Costituzione, come novellato dal disegno di legge costituzionale (art. 34), attribuisce alla **legge statale** ivi prevista 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.

Si ricorda che l'art. 5 della legge n. 165/2004 fissa in **cinque anni** la durata del **Consiglio regionale**, salvo scioglimento anticipato. Il quinquennio decorre dalla data

³ Si ricorda che il Presidente della Giunta regionale (e il Presidente della Provincia autonoma) fa parte del rispettivo Consiglio. Così ha disposto, prima l'art. 5 della L. Cost. 1/1999 (recante disposizioni transitorie per l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) poi tutti gli statuti adottati dalle regioni a statuto ordinario. Per le regioni a statuto speciale dispongono i rispettivi statuti, modificati con legge costituzionale n. 2 del 2001. Per quanto riguarda gli assessori, tutte le regioni hanno adottato disposizioni al fine di estendere ai componenti della Giunta regionale non consiglieri regionali (cd. assessori esterni) le cause di incompatibilità e ineleggibilità - intese in questo caso come cause ostative alla nomina - che la normativa prevede in relazione alla carica di consigliere regionale.

dell'elezione. Per i consigli regionali delle regioni a statuto speciale e per i consigli provinciali di Trento e di Bolzano, la medesima durata di cinque anni è fissata da norme contenute negli statuti di autonomia.

L'art. 126 Cost. prevede che il Consiglio regionale possa essere **sciolto** con decreto motivato da parte del Presidente della Repubblica, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale. Il disegno di legge costituzionale in esame aggiunge che il suddetto decreto è adottato previo parere del Senato.

Al contempo, l'approvazione della mozione di sfiducia verso il presidente della Giunta nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano anche lo scioglimento del Consiglio, così come le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio.

La durata del mandato di **sindaco** è fissata in **cinque anni** (art. 51 del TUEL, di cui al D.Lgs. n. 267/2000); non è immediatamente rieleggibile chi ha ricoperto tale carica per due mandati consecutivi, a meno che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è invece consentito un numero massimo di tre mandati (come da ultimo previsto dall'art. 1, comma 138, legge n. 56/2014).

L'ordinamento disciplina l'istituto del commissariamento per scioglimento e sospensione del consiglio comunale (articoli 141-146 del TUEL) a seguito del quale il commissario esercita, sia pure temporaneamente e con il fine di avviare una nuova legittimazione elettorale, la gran parte dei poteri spettanti agli organi comunali ordinari, compreso il sindaco. Anche le dimissioni del sindaco portano al commissariamento dell'ente (art. 53, comma 3, TUEL), mentre in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza, sospensione e decesso del sindaco il consiglio viene sciolto e rimane in carica fino alle elezioni e le funzioni del sindaco sono esercitate dal vicesindaco.

Per quanto riguarda l'**elettorato attivo e passivo dei senatori**, si ricorda che viene **soppresso l'articolo 58 della Costituzione** (dall'art. 37, comma 2) con la conseguenza che non è più previsto il requisito, per diventare senatori, del compimento di quaranta anni di età, né quello di venticinque anni per elegerli. L'elettorato passivo per i 95 senatori sarà quindi riferito alla carica di consigliere regionale o di sindaco in base alla quale sono eletti mentre l'art 57 Cost. individua nei consigli regionali e nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano il corpo elettorale per l'elezione di secondo grado dei senatori.

Il requisito di età, sia per l'elettorato attivo che per quello passivo, risulta dunque pari a 18 anni.

Per la Camera, invece, l'età anagrafica per essere eletti resta fissata a 25 anni (art. 56 Cost.).

Al contempo, come già evidenziato, scompare dal testo costituzionale con riferimento al Senato la previsione di 6 senatori eletti dalla circoscrizione Estero (modifica disposta dall'articolo 37, comma 1 del disegno di legge).

Il **testo iniziale del disegno di legge S. 1429**, deliberato dal Consiglio dei ministri e presentato alle Camere, stabiliva il principio della esclusività della Camera dei deputati quanto a rappresentanza della Nazione e titolarità dell'indirizzo politico: veniva specificato che il Senato è escluso dalla compartecipazione all'indirizzo politico e dalla relazione fiduciaria con il Governo.

La composizione del Senato veniva mutata in elettiva di secondo grado ma l'impostazione seguita era differente rispetto a quella poi adottata al termine dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato: il consiglio regionale e un collegio di sindaci della regione sceglieva - al proprio interno e con voto limitato - rispettivamente due senatori (per regione). Ai due senatori membri del Consiglio regionale, si aggiungeva di diritto il Presidente della giunta regionale (o della provincia autonoma). Ai due sindaci, si aggiungeva di diritto il sindaco del comune capoluogo nella regione (o provincia autonoma). Risultava, per questa componente elettiva di secondo grado, un numero di 122 senatori (21 presidenti di giunta o provincia autonoma, 40 consiglieri regionali, 61 sindaci). La durata del mandato coincideva con quella dell'organo di provenienza. A tali membri rappresentanti dei territori, potevano aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica. L'elezione di secondo grado era originariamente prevista, in base al disegno di legge del Governo S. 1429, *con voto limitato* (che era inteso, secondo la relazione di accompagnamento, ad assicurare la rappresentanza delle minoranze presenti nel Consiglio regionale e nel collegio dei sindaci).

Nel dibattito in **Assemblea Costituente**, il progetto predisposto dalla Commissione dei Settantacinque prevedeva: "I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età". Ed in Seconda Sottocommissione era stata approvata (il 26 settembre 1946), pur senza decisivo approfondimento circa il suo contenuto e le sue implicazioni, una proposta di Tosato circa una elettività del Senato "a base regionale".

La formulazione del progetto fu dismessa, in quanto i Costituenti di parte comunista e socialista furono disposti a rinunciare alla loro pregiudiziale monocamerale, priva di sbocchi quanto a *chances* di approvazione, solo a condizione di tener fermo il principio di una indivisibilità della sovranità popolare, declinata alla stregua di eguale emanazione di ambedue le Camere dal corpo elettorale - incompatibile dunque con forme di rappresentanza così delle categorie come delle autonomie regionali (oltre che incompatibile con una marcata differenziazione funzionale tra le due Camere).

L'esperienza comparata

Per quanto riguarda **l'esperienza comparata**, si richiamano i principali elementi che caratterizzano il modello di elezione delle **Camere alte** di alcuni Paesi.

Francia

Il Senato è composto da 348 senatori, eletti a suffragio indiretto per 6 anni. Ogni 3 anni si procede ad un rinnovo parziale, che riguarda ciascuna volta la metà dei seggi.

I senatori sono eletti a suffragio indiretto, in ogni dipartimento, da un collegio di "grandi elettori", composto da deputati, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e delegati di consigli municipali.

I consigli municipali risultano di fatto decisivi, in quanto costituiscono il 95% del collegio. In particolare, il sistema determina una sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali (che sono circa 30.000) all'interno del collegio dei grandi elettori.

Sono previsti due modi di scrutinio:

lo scrutinio uninominale maggioritario a due turni, che si applica nei 70 dipartimenti di dimensioni minori, che eleggono da 1 a 3 senatori;

il sistema della rappresentanza proporzionale, con liste bloccate, che si applica nei 39 dipartimenti più estesi, che eleggono 4 o più senatori.

I francesi stabiliti all'estero sono rappresentati da 12 senatori, eletti con il sistema proporzionale, dai 155 componenti del Assemblea dei Francesi all'Estero.

Nel complesso, 180 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale (circa il 52 % del totale) e 168 con il sistema maggioritario.

Si rammenta inoltre che in **Francia** è stata recentemente approvata la legge organica 125 del 14 febbraio 2014 che ha introdotto il divieto di cumulo tra il mandato parlamentare e le cariche nei governi regionali o comunali. Prima di tale legge, infatti, un'elevata percentuale di deputati e senatori in Francia cumulavano il mandato parlamentare con cariche nelle istituzioni regionali e locali. Ad esempio, nell'anno 2012, per 476 deputati su 577 (82%) e 267 senatori su 348 (77%) vi era il cumulo di cariche. Di questi, 261 deputati e 166 senatori avevano la carica di sindaco, o carica affine (*Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique*, 2012, p. 58).

Germania

L'articolo 51 della Legge fondamentale tedesca prevede che il Bundesrat sia composto da "membri dei governi dei Länder, che li nominano e li revocano". La nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza alla Camera alta siano fissati dalle norme dei singoli Land.

Ciascun Land può inviare al Bundesrat tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti in base alla popolazione: in base all'articolo 51, ogni Land ha a disposizione almeno tre voti; i Länder con più di due milioni di abitanti hanno 4 voti; i Länder con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno 6.

La composizione del Bundesrat è pertanto variabile (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente nei vari Länder). Ad aprile 2013, il Bundesrat contava 69 membri.

Ne risulta quindi un sistema che intende bilanciare le esigenze di rappresentanza federale con quelle della rappresentanza popolare, essendo attribuito ai Länder meno popolosi un peso relativamente maggiore a quello che sarebbe risultato dall'applicazione del solo criterio demografico.

La durata del mandato del componente del Bundesrat coincide, salva revoca, con quella dell'esecutivo di provenienza: il Bundesrat è quindi un organo permanente che si rinnova parzialmente di volta in volta che hanno luogo le elezioni nei vari Länder.

Spagna

In Spagna il *Senado* consta di componenti per la maggior parte eletti a suffragio universale diretto e, in parte residuale, di membri designati dai Parlamenti delle 17 Comunità autonome.

Il Senato dura in carica 4 anni, salva l'ipotesi di scioglimento anticipato.

Per quanto riguarda l'elezione a suffragio universale diretto, le circoscrizioni elettorali sono ripartite su base provinciale.

Le province spagnole sono 50, alle quali - ai fini del computo delle circoscrizioni elettorali - si aggiungono le città autonome di Ceuta e Melilla, per un totale di 52 circoscrizioni.

Le candidature, sebbene raggruppate in liste elettorali, sono individuali, ai fini sia della votazione, che dello scrutinio. In tal modo l'elettore può votare candidati di forze politiche diverse (a differenza di quanto avviene per l'elezione dei deputati, per i quali vige la regola delle liste di partito 'bloccate').

Ciascun elettore esprime le proprie preferenze nominative, fino ad un massimo di tre nelle circoscrizioni provinciali di terraferma, cifra che scende a due nelle isole maggiori e a Ceuta e Melilla, sino ad arrivare ad una sola preferenza nelle restanti circoscrizioni insulari.

Il sistema elettorale è di tipo maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato.

Per quanto riguarda i senatori designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome, questi sono designati in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

Pertanto il numero dei componenti la Camera Alta che formano la quota di senatori designati risulta essere variabile.

Dei 264 senatori dell'attuale Legislatura (la X, iniziata il 13 dicembre 2011), 207 sono stati eletti direttamente dal popolo a suffragio universale diretto, mentre gli altri 57 sono stati designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome.

Le Comunità autonome sono così rappresentate: Andalusia 9; Aragona 2; Asturie 2; Baleari 2; Canarie 3; Cantabria 1; Castiglia-La Mancia 3; Castiglia e Leon 3; Catalogna 8; Comunità Valenzana 6; Estremadura 2; Galizia 2; Comunità di Madrid 7; Murcia 2; Navarra 1; Paesi Baschi 3; La Rioja 1.

Austria

Il Bundesrat rappresenta i 9 Länder della Repubblica federale. I suoi componenti ed i loro supplenti sono eletti dalle Diete regionali (Landtage) in proporzione alla distribuzione dei partiti politici in ciascuna Dieta.

La Costituzione (art. 34) prevede che nessun Land abbia più di dodici rappresentanti e meno di tre. Dopo ogni censimento (decennale) viene ricalcolato il peso demografico dei Länder; il numero di membri del Consiglio federale non è pertanto fissato dalla Costituzione o dalla legge, ma è variabile. Ad aprile 2013, il numero dei membri del Bundesrat era pari a 62.

Ogni Dieta elegge i componenti del Bundesrat di sua spettanza con metodo proporzionale. Inoltre almeno un seggio, come garanzia per le minoranze, è riservato al partito che ha conseguito il secondo posto per numero di seggi nella stessa Dieta o, in caso di parità, a quello che abbia ottenuto più voti alle precedenti elezioni.

La durata del mandato, a parte i casi di scioglimento anticipato, è pari alla durata della legislatura del Land (cioè da 5 a 6 anni) e non esistono quindi né un termine omogeneo, né un meccanismo di rinnovo integrale dell'Assemblea.

Regno Unito

La House of Lords è attualmente composta di 764 membri che hanno pieno titolo all'esercizio delle funzioni parlamentari.

La maggior parte dei Lords attuali - circa 650 - sono nominati a vita sulla base di un'autocandidatura o di una proposta del Primo ministro, sottoposta al vaglio di una Lord Appointment Committee, e successivamente convalidata con un atto della Corona.

Fanno parte della House of Lords anche 25 Vescovi anglicani che, in forza della loro carica nella Chiesa d'Inghilterra, siedono di diritto in Parlamento.

Infine, vi sono i membri di diritto ereditario, conservati in via transitoria dopo la riforma del House of Lords Act del 1999.

Tale legge ha abolito il privilegio dell'aristocrazia di tramandare di padre in figlio il diritto di partecipare e votare nel Parlamento. Tuttavia un emendamento ha consentito di mantenere - in attesa di una ulteriore riforma - 92 hereditary peers, scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia. In caso di morte di uno di essi si tengono le cosiddette by-elections, allo scopo di mantenerne inalterato il numero.

Il titolo di Life Peer può anche essere attribuito ad un parlamentare proveniente dalla House of Commons alla fine del suo mandato, oppure agli ex-ministri o agli ex-Presidenti della House of Commons.

Stati Uniti

Il Senato degli Stati Uniti d'America è composto da 100 membri eletti a suffragio universale diretto nei 50 collegi elettorali (*constituencies*) del Paese, che coincidono con gli Stati. A ciascuno dei 50 Stati è assegnato un collegio elettorale, nel quale sono eletti due senatori.

I senatori degli Stati Uniti d'America non vengono eletti tutti contemporaneamente. Il Senato, infatti, si rinnova parzialmente ogni due anni, mediante elezioni che riguardano 33 seggi, pari ad un terzo del totale (escluso il Presidente del Senato che - di diritto - è il Vice Presidente degli Stati Uniti, il quale non vota tranne che per risolvere il caso della parità dei voti).

Il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni singolo collegio elettorale i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, diverso sia l'anno di scadenza del loro mandato.

Il mandato di senatore ha una durata fissa di sei anni.

Le elezioni sono a suffragio universale diretto.

In 48 dei 50 collegi elettorali del Paese, è eletto il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti. Fanno eccezione i collegi elettorali della Georgia e della Louisiana, nei quali vige un sistema maggioritario a doppio turno.

Nella quasi totalità dei collegi, ci si candida al Senato a seguito della vittoria in elezioni primarie all'interno del proprio partito (nomination). Le elezioni primarie, a loro volta, sono disciplinate da regole stabilite dallo Stato cui appartiene il collegio in questione.

Articolo 3
(Art. 59 – Senatori a vita e senatori di nomina presidenziale)

Art. 59 – Testo vigente	Art. 59 – Testo modificato
È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.	<i>Identico</i>
Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.	Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

L'**articolo 3** modifica il secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, specificando che i **senatori di nomina presidenziale durano in carica sette anni** e non possono essere nuovamente nominati.

La disposizione in questione è stata oggetto di intervento nel corso dell'esame svolto al Senato (in particolare in Commissione) considerato che originariamente il disegno di legge S. 1429 prevedeva, abrogando il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, che ventuno (su cento) senatori fossero di nomina presidenziale e durassero in carica sette anni (art. 57, quarto comma).

Con la modifica in esame la figura dei "**senatori a vita di nomina presidenziale**" è destinata dunque ad esaurirsi, considerato che, in base all'articolo 38, comma 7, del disegno di legge costituzionale, i senatori a vita esistenti rimangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato (mentre per i nuovi senatori di nomina presidenziale la durata sarà, come si è detto, in base al secondo comma dell'art. 59 Cost., di sette anni).

Permane, nell'ordinamento, la figura dei "**senatori di diritto a vita**": salvo rinuncia, sono gli ex Presidenti della Repubblica, in base all'immodificato comma primo dell'articolo 59 Cost.

Nel corso dell'esame presso il Senato è stata inoltre posta attenzione al nodo interpretativo, postosi per i senatori a vita riguardo al vigente articolo 59 della Costituzione, cioè se il numero di **cinque senatori di nomina presidenziale sia un "numero chiuso"** ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne cinque.

Su questo interviene peraltro il già esaminato primo comma dell'articolo 57, che individuando in cinque, il numero di senatori di nomina presidenziale impone un "numero chiuso".

Tale soluzione è confermata da altra disposizione del disegno di legge: l'articolo 39, comma 5, come modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede espressamente 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.

L'articolo 39, comma 5, prevede dunque che il numero di cinque costituisce la soglia numerica complessiva per i senatori di nomina presidenziale, precisando che esso include i senatori a vita di nomina presidenziale già in carica. Ad essi si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica.

Il testo del suddetto comma 5 dell'articolo 39, come approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, prevedeva che non fosse possibile “eccedere in ogni caso il numero complessivo di cinque, tenuto conto dei **senatori di diritto e a vita** e della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore” della legge costituzionale in esame. Nel corso della discussione in Assemblea è stato approvato un emendamento della relatrice Finocchiaro (39.6000) che **elimina il riferimento ai “senatori di diritto e a vita”** nel riferirsi al numero complessivo di **cinque**, con ciò facendo intendere che tale soglia debba riguardare i senatori di nomina presidenziale (in carica e futuri), senza doversi considerare, a tale fine, i senatori di diritto e a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica.

Si ricorda, al contempo, che il medesimo art. 39, comma 5, del disegno di legge costituzionale stabilisce 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”.

Articolo 4
(Art. 60 - Durata della Camera dei deputati)

Art. 60 – Testo vigente	Art. 60 – Testo modificato
La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.	La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.
La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.	La durata della Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

L'**articolo 4** modifica l'articolo 60 della Costituzione, che disciplina la durata delle Camere.

La modifica 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 entrambe le Camere.

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

La durata del mandato dei senatori coincide, infatti, con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti e, per i senatori di nomina presidenziale, è pari a sette anni. I senatori di diritto (ex Presidenti della Repubblica) sono invece senatori a vita, così come i senatori a vita attualmente in carica.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto riguarda i **precedenti testi di riforma**, la c.d. "bozza Violante" e il testo sottoposto al referendum del 2006 facevano riferimento alla durata di cinque anni per la sola Camera; conseguentemente, alla previsione secondo cui i senatori sarebbero stati eletti in ciascuna Regione dal Consiglio regionale, aggiungevano un comma secondo cui i senatori eletti in ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano sarebbero restati in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma.

Il testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386) e il testo della Bicamerale D'Alema riferivano, invece, la durata di cinque anni ad entrambe le Camere, prevedendo un testo identico al vigente art. 60, primo comma, della Costituzione.

La previsione secondo cui la durata della sola Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra nella "bozza Violante" e nel testo sottoposto al referendum del 2006 era integrata da analoga previsione per ciascun Consiglio regionale - o Assemblea regionale, nella proposta sottoposta a referendum nel 2006 - e per i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano. In caso di proroga veniva prorogato anche il mandato dei senatori in carica. Il divieto di proroga di ciascuna Camera era identico alla formulazione vigente dell'art. 60, comma 2, della Costituzione ("se non per legge e soltanto in caso di guerra") nel testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386), mentre la formulazione del testo della c.d. "bicamerale D'Alema", disciplinando il divieto di proroga di ciascuna Camera recitava "se non nei casi previsti dalla Costituzione": sul caso di deliberazione dello stato di guerra v. infra, commento all'art. 13 di modifica dell'attuale art. 78.

L'esperienza comparata

Nelle **esperienze di diritto comparato**, è decisamente prevalente nei sistemi bicamerali la previsione di una differenziazione tra le due camere, sia della durata del mandato che dei tempi di rinnovo delle assemblee. In questa prospettiva appare recessivo il modello in base al quale i due rami vengono rinnovati completamente ma in momenti tra loro diversi, in genere a distanza di un numero di anni maggiore per il Senato rispetto alla Camera, mentre piuttosto diffuso, non solo nei Paesi a struttura federale, è il sistema in base al quale la Camera bassa viene rinnovata integralmente mentre il Senato è rinnovato parzialmente, in tempi necessariamente almeno in parte diversi rispetto alle elezioni dell'altro ramo, assumendo quindi la connotazione di organo permanente.

Il carattere di organo permanente a rinnovo parziale - che dunque non può di regola essere sciolto - può associarsi a sistemi elettorali diversi, in particolare ad elezione diretta o indiretta. Appartengono alla prima categoria i Senati degli Stati Uniti, dell'Australia, del Brasile, del Messico e del Giappone. Organi permanenti a rinnovo parziale tramite elezione indiretta sono invece i Senati dell'Austria, della Francia, della Germania, e dell'India.

In **Austria** la durata del mandato di senatore è pari alla durata della legislatura dell'assemblea legislativa del *Land* che lo ha eletto; di conseguenza il *Bundesrat* austriaco si rinnova parzialmente in tempi diversi. In **Germania**, analogamente, la durata del mandato di membro del *Bundesrat* coincide con quella dell'esecutivo di provenienza e perciò questa Camera è un organo permanente, che si rinnova parzialmente a seguito delle elezioni dei vari *Länder*.

In **Francia**, fino al 2004, i senatori erano eletti per un mandato di nove anni ed il Senato si rinnovava per un terzo dei seggi ogni tre anni, essendo i senatori ordinati in tre serie diverse. Dopo la riforma il mandato è stato ridotto a sei anni (contro i cinque della Assemblea generale) e le serie a due, in modo che la metà dei senatori si rinnova ogni tre anni.

Il caso classico di rinnovo parziale periodico è costituito dal Senato degli **Stati Uniti**, Paese connotato da una cadenza del rinnovo della

composizione del Parlamento molto "dinamica". Ogni due anni, infatti, la Camera bassa si rinnova integralmente mentre il Senato rinnova un terzo dei suoi componenti. Poiché il mandato senatoriale è pari a sei anni (contro, come detto, i due di quello dei deputati) le date delle elezioni della *House of Representatives* e del *Senate* coincidono (e ogni quattro anni coincidono anche con l'elezione del Presidente). Da notare che il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni collegio elettorale (ogni Stato) i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, sia diverso l'anno di scadenza.

Si ricorda altresì che l'articolo 17 del disegno di legge modifica **l'art. 78 della Costituzione, 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.

Giova infine rammentare che, in base ad altre disposizioni recate dal disegno di legge costituzionale in commento, l'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro 70 giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione (art 61. Cost., come modificato dall'art. 37, comma 3).

In sede di prima applicazione (e fino all'entrata in vigore della legge bicamerale di cui all'art. 57, sesto comma, Cost.) il Senato è eletto entro 10 giorni dalla data della prima riunione della Camera successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, ai sensi dell'art. 38, comma 4. In tale sede si applicano le disposizioni elettorali previste dall'art. 38, commi da 1 a 6 del disegno di legge (disposizioni transitorie).

Entro 6 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale in esame è approvata la legge bicamerale attuativa delle modalità di elezione indiretta del riformato Senato di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost. (lo prevede l'art. 38, comma 6).

Le disposizioni del disegno di legge costituzionale (che entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione) si applicano (ai sensi dell'art. 40) a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo alcune previsioni di immediata applicazione (artt. 27, 34, 38 co. 7, 39, co. 1-4).

Articolo 5
(Art. 63 – Elezione o nomina alle cariche del Senato)

Art. 63 – Testo vigente	Art. 63 – Testo modificato
Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.	<i>Identico</i>
	Il regolamento 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.
Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.	<i>Identico</i>

All'articolo 63 della Costituzione il disegno di legge in esame inserisce - a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, di una proposta emendativa dei relatori - 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**. La finalità – come illustrato dai relatori nel corso della seduta dell'Assemblea del Senato del 14 luglio 2014 - è quello di "evitare che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione".

Come già evidenziato in sede di illustrazione dell'art. 2, la nuova disciplina costituzionale recata dall'art. 57 sulla durata del mandato dei senatori – di cui si prevede la corrispondenza con quella dell'organo dell'istituzione territoriale in cui sono stati eletti – si rifletterà necessariamente anche sulla durata delle funzioni del Presidente dell'organo e degli altri incarichi attribuiti (quali i componenti dell'Ufficio di presidenza).

Per quanto attiene alla formulazione del nuovo secondo comma dell'art. 63, si evidenzia che la dizione "organi del Senato" appare diversa, e più ampia, rispetto a quella "Presidente e Ufficio di presidenza" di cui al vigente ed immodificato primo comma.

La prima, e non la seconda dizione, potrebbe così ricomprendere Presidenti di Commissione e di Giunte o, in ipotesi, anche di gruppi nonché ulteriori cariche negli organi del Senato.

Restano ferme le previsioni vigenti dell'art. 63, primo e terzo comma, Cost., in base alle quali ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza e quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Si rileva peraltro che il nuovo art. 85 Cost., secondo comma (novellato dall'art. 22 del disegno di legge in esame), attribuisce al Presidente del Senato il potere di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle.

Articolo 6
(Art. 64 - Diritti delle minoranze e dovere di partecipazione alle sedute)

Art. 64 – Testo vigente	Art. 64 – Testo modificato
Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.	<i>Identico</i>
	I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari.
Le sedute sono pubbliche: tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.	<i>Identico</i>
Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.	<i>Identico</i>
I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere , hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.	I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere . Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.
	I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

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

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

Il nuovo sesto comma dell'art. 64 Cost., "costituzionalizzando" quanto attualmente previsto 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**.

Si rammenta che, in base a quanto previsto dalle disposizioni transitorie di cui all'art. 38, gli attuali regolamenti parlamentari continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalle Camere nella loro autonomia regolamentare.

Nel dettaglio, il primo comma dell'art. 64 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera l'adozione del proprio regolamento a maggioranza assoluta dei componenti, non è modificato dal disegno di legge in commento.

Su proposta dei relatori in Commissione Affari costituzionali del Senato, è stata introdotta, nel corso dell'esame in sede referente, una previsione (nuovo secondo comma art. 64 Cost.) che rimette al Regolamento della Camera dei deputati la **garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari**. La formulazione della disposizione è stata poi ulteriormente modificata al Senato, nel corso della discussione in Assemblea, al fine di prevedere che la suddetta garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari vada garantita non solo dal **regolamento della Camera ma anche da quello del Senato**.

La previsione originariamente introdotta in Commissione, che si riferiva esclusivamente al Regolamento della Camera dei deputati, era presumibilmente formulata nel presupposto che questa si avviasse ad essere esclusiva Camera 'politica' di natura elettiva diretta.

La finalità della norma recata dal secondo comma dell'art. 64 Cost., come evidenziato dai relatori nel corso della seduta dell'Assemblea del Senato del 14 luglio scorso, è quindi quella di "assicurare copertura costituzionale ai principi regolamentari che, a vario titolo, si qualificano come statuto delle opposizioni".

La disposizione parrebbe inoltre riconducibile ad un contemperamento e bilanciamento della proposta rafforzativa del "Governo in Parlamento", disegnata con riferimento ad altro articolo della Costituzione modificato dal disegno di legge (art. 72 Cost.).

Il tema in questione era stato affrontato anche nel **dibattito sulle riforme istituzionali degli anni scorsi**. Ad esempio, nella più recente XVI legislatura, alcuni disegni di legge costituzionale proposero l'attribuzione da parte dei regolamenti parlamentari alle opposizioni e minoranze, di tempi (con riserva di voto finale) per l'esame di proprie proposte, o l'assegnazione loro della presidenza di Commissioni o Giunte che svolgano compiti ispettivi e di garanzia, o la previsione che le inchieste parlamentari possano essere attivate su richiesta di un terzo o di un quarto dei componenti una Camera.

La previsione ora introdotta fa menzione dei diritti "delle minoranze" parlamentari, non già "dell'opposizione". La scelta potrebbe pertanto ritenersi orientata per uno **'statuto' di tutte le minoranze parlamentari**, non della sola maggiore opposizione, uno schema, questo ultimo, più proprio di un modello bipartito o bipolare.

La tutela del contraddittorio e della rappresentanza delle minoranze è demandata alla fonte regolamentare parlamentare, quale sede 'naturale' di determinazione delle conseguenze procedurali che, in ambito ispettivo, conoscitivo, d'indirizzo e programmazione facciano seguito ad istanze e proposte formulate dalle minoranze.

I riferimenti ai gruppi parlamentari, contenuti nel disegno 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, connesse ad una dimensione "politica" attenuata.

Occorre considerare che ci sono alcune disposizioni applicabili ad entrambi i rami del Parlamento, come quella in esame, che potrà trovare attuazione in sede regolamentare alla luce della nuova e distinta configurazione delle due Camere.

Allo stato, i Regolamento parlamentari contengono talune disposizioni specificamente riferite alle minoranze o alle opposizioni e in tale direzione si sono mosse le recenti proposte di modifica regolamentare. Il tema ha anche un suo svolgimento a livello legislativo (così, tra l'altro, il presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica è eletto tra i componenti appartenenti "ai gruppi di opposizione" a maggioranza assoluta dei componenti ai sensi dell'art. 30 della legge 124 del 2007).

Le riforme regolamentari in discussione alla Camera

Sono in corso di discussione presso la Giunta per il regolamento della Camera proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia.

Le proposte avanzate dai relatori prevedono, in particolare, un rafforzamento delle garanzie poste a tutela dei gruppi di opposizione, con un complesso di interventi volto a rafforzare l'attuale **statuto dell'opposizione**.

In primo luogo, si prevede la convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di uno o più presidenti di Gruppo che rappresentino un terzo dei membri della Camera. Diverse disposizioni sono poi volte a garantire l'effettivo esame degli argomenti inseriti nel calendario su richiesta dei Gruppi di opposizione.

Diverse previsioni, che solo in parte costituiscono codificazioni di prassi vigenti, sono poi finalizzate a inibire alla maggioranza l'utilizzazione di strumenti regolamentari che abbiano l'effetto di impedire, direttamente o indirettamente, l'effettivo esame dei progetti di legge dell'opposizione (ad esempio, modificandone il contenuto). In sostanza, le modifiche proposte sono dirette a ottenere che un progetto di legge inserito nel calendario in quota opposizione sia effettivamente esaminato dall'Assemblea: da un lato, si scoraggiano condotte dilatorie da parte della maggioranza, prevedendo che un argomento non esaminato sia iscritto nei successivi calendari al di fuori della quota opposizione; dall'altro, si garantisce che l'Assemblea esamini il testo originario,

impedendo alla maggioranza di snaturarne il contenuto contro la volontà del Gruppo di opposizione proponente (ferma restando, naturalmente, la possibilità che il provvedimento sia modificato o respinto in Assemblea).

Coerentemente con quanto proposto in materia di progetti di legge, anche per le mozioni in quota opposizione vengono previste norme atte a garantire l'effettività dell'esame.

Sempre al fine di tutelare la genuinità dei testi dell'opposizione e di non consentire che le disposizioni regolamentari siano vanificate dalla maggioranza, è introdotta una previsione di carattere generale in virtù della quale non sono ammesse proposte emendative, né richieste di votazione per parti separate sui testi alternativi del relatore di minoranza.

Specifiche disposizioni a tutela dell'opposizione sono infine previste dalla disciplina della dichiarazione d'urgenza dei progetti di legge (garanzia di un progetto di legge urgente per l'opposizione se la maggioranza raggiunge il tetto massimo di urgenze dichiarabili in un programma, tempo contingentato maggiore all'opposizione: articolo 69) e delle attività conoscitive delle Commissioni (con l'attribuzione ad una minoranza qualificata di membri dell'opposizione della facoltà di richiedere l'audizione dei candidati a nomine governative e lo svolgimento di indagini conoscitive: artt. 143, comma 4, e 144, comma 1-bis).

Restano fermi i vigenti commi secondo e terzo dell'art. 64 Cost. (ora rispettivamente terzo e quarto) e, al **comma quinto**, viene mutata la formulazione prevedendo che i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. Rispetto al testo vigente viene soppressa la previsione per cui il diritto in questione (e l'obbligo, se richiesti) riguarda i membri del Governo "anche se non fanno parte delle Camere". Tale modifica non assume peraltro portata normativa innovativa, in quanto la previsione soppressa resta comunque implicita nel nuovo testo.

Altra modificazione apportata dal Senato nel corso dell'esame in sede referente è la previsione – inserita nella Costituzione – in base alla quale i **parlamentari hanno l'obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni** (nuovo **sesto comma** dell'art. 64 Cost.).

Tale previsione inserisce in Costituzione quanto già disposto, per i deputati, dall'articolo 48-*bis* del Regolamento della Camera e, per i senatori, dall'articolo 1, comma 2, del Regolamento del Senato e disciplinato nel complesso, per i profili applicativi, da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza (Camera) e del Consiglio di Presidenza (Senato) e da altri atti 'interni'.

In particolare, l'**articolo 48-bis Reg. Camera** prevede che:

“1. È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera.

2. L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni.

3. L'Ufficio di Presidenza determina, con la deliberazione di cui al comma 2, le ritenute da effettuarsi sulla diaria, erogata a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. L'Ufficio di Presidenza determina altresì le cause ammesse di assenza per le quali non si dà luogo a trattenuta".

L'**articolo 1, comma 2, Reg. Senato** recita "I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni".

L'esperienza comparata

Sotto il **profilo comparato**, riguardante alcuni Paesi europei, l'obbligo di essere presenti alle sedute per i membri del Parlamento, si tratti di Assemblea plenaria o di Commissioni, è sancito da disposizioni regolamentari.

In **Germania**, la Costituzione non detta disposizioni sull'argomento. Ma è obbligatorio per i membri del *Bundestag* partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni ai sensi dell'art. 13, 2 del Regolamento, Diritti e doveri dei membri del *Bundestag*: "I membri del *Bundestag* sono tenuti a partecipare ai lavori del *Bundestag*. Per ciascun giorno di seduta viene redatta una lista delle presenze cui i membri del *Bundestag* devono iscriversi. Le conseguenze della mancata iscrizione e della mancata partecipazione ai lavori sono stabilite in base alla legge sullo status dei membri del *Bundestag*."

Per i membri del *Bundesrat*, invece, la presenza alle sedute non rappresenta un obbligo.

In **Spagna** la Costituzione del pari non reca alcuna disposizione sull'obbligo di presenza alle sedute del Parlamento. Ma il Regolamento del *Congreso de los Diputados* (articolo 15) e il Regolamento del Senato (articolo 20) richiedono la presenza obbligatoria dei membri delle camere alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni ("Articolo 15: I Deputati avranno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea del Congresso e a quelle delle Commissioni di cui fanno parte". Articolo 20: "I Senatori avranno il diritto e il dovere di presenziare alle sessioni plenarie e a quelle delle commissioni di cui fanno parte").

Infine, in **Francia** la Costituzione non conteneva espressamente l'obbligo per i membri del Parlamento di essere presenti alle sedute dell'Assemblea o delle Commissioni. Ma una recente revisione costituzionale francese (legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008) ha previsto tra i suoi punti più qualificanti (*LOI constitutionnelle* n 2008-724 - art. 26) una novella all'articolo 51 della Costituzione, inserendovi la previsione che: "Il regolamento di ciascuna Assemblea determina i diritti dei gruppi parlamentari costituiti al suo interno. Esso riconosce specifici diritti ai gruppi di opposizione dell'Assemblea così come ai gruppi delle minoranze ("*groupes minoritaires*").

Per le Commissioni parlamentari vige l'obbligo di essere presenti alle sedute di commissione ("*La présence des commissaires aux réunions des commissions est obligatoire*"). L'inosservanza di tale obbligo è punita con la trattenuta del 25 per cento dell'ammontare mensile dell'indennità.

Anche il Regolamento del Senato francese, all'articolo 15, impone ai membri delle Commissioni permanenti l'obbligo di essere presenti alle sedute. In caso di tre assenze consecutive non giustificate i membri della commissione decadono e perdono metà della loro indennità per tutto il periodo che intercorre tra la decadenza e l'apertura della successiva sessione parlamentare.

Articolo 7
(Art. 66 – Verifica dei poteri)

Art. 66 – Testo vigente	Art. 66 – Testo modificato
Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.	La Camera dei deputati giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.
	Il Senato della Repubblica giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostantive alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato della Repubblica da parte del suo Presidente.

L'**articolo 7** modifica l'**articolo 66 della Costituzione**, che riguarda i **titoli di ammissione dei componenti del Parlamento**.

Nella formulazione vigente tale disposizione costituzionale stabilisce, al primo comma, che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi.

L'**articolo 66** costituisce il fondamento della cosiddetta **autodichia** delle Camere in materia di **verifica dei poteri**, ossia **dell'attribuzione alle Camere stesse della competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale** in materia di titoli di ammissione dei propri componenti, nonché in tema di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (si vedano in questo senso, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 259 del 2009 e della Corte costituzionale n. 117 del 2006, nonché, tra altre, Cass. civ. Sez. Unite 15-02-2013, n. 3731).

L'articolo in esame modifica la predetta formulazione prevedendo che il suesposto primo comma si riferisca soltanto alla Camera dei deputati, per la quale quindi nulla risulterà innovato in tema di verifica dei poteri.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 66 disciplina la verifica dei poteri da parte del Senato.

Viene innanzitutto previsto che il Senato giudica dei **titoli di ammissione** dei suoi componenti, confermando così la disciplina attualmente vigente, identica a quella della Camera.

Si ricorda in proposito che il **testo originario del disegno di legge governativo** introduceva un'elemento di differenziazione tra le due Camere, affidando al Senato non il

'giudizio' ma la '**verifica**' sui titoli di ammissione dei propri componenti. Il testo è stato così modificato nel corso dell'esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

Nel corso della relazione svolta all'Assemblea del Senato (seduta del 14 luglio 2014), la relatrice Finocchiaro ha evidenziato come l'articolo 66 costituisca il fondamento dell'attuale autodichia in materia di verifica dei poteri. La sottrazione al Senato di tale competenza costituirebbe pertanto la negazione di una delle forme in cui si esprime l'autodichia delle Camere, in quanto organi oggi rientranti - come ricorda la Corte costituzionale - tra quelli «direttamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità».

Per quanto riguarda il giudizio sui titoli di ammissione, appare meritevole di approfondimento la distinzione tra:

- titoli che riguardano lo **status di senatore**, prescindendo dalla carica elettiva territoriale rivestita, e che dunque presuppongono la legittimità del procedimento elettorale e richiedono l'insussistenza di cause di ineleggibilità, ivi comprese le incandidabilità, e di cause di incompatibilità con la carica di senatore: su tali titoli giudica il Senato;
- titoli legati alla **condizione di consigliere regionale o di sindaco**, che implicano - oltre accertamento sulla titolarità della relativa carica su cui giudica il Senato - un accertamento dell'insussistenza di cause di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità riferite alla carica elettiva regionale o locale, che spetta alla giurisdizione amministrativa.

Questi titoli costituiscono peraltro in ogni caso un presupposto per l'acquisizione della carica di senatore e, sotto questo profilo, potrebbero essere oggetto di contestazione nell'ambito del giudizio sui titoli di ammissione del Senato, con l'eventuale rischio di una sovrapposizione tra giudizio del Senato in sede di verifica dei poteri e giudizio amministrativo.

Si ricorda in proposito che la giurisprudenza costituzionale definisce l'incandidabilità come una "particolarissima causa di ineleggibilità", riconducendo in tal modo la *species* dell'incandidabilità all'interno del più ampio *genus* dell'ineleggibilità (sentenza n. 141 del 1996; nello stesso senso cfr. sentenza n. 132 del 2001).

Al medesimo secondo comma dell'art. 66 Cost. si prevede che **delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente.**

A differenza di quanto avviene per i titoli di ammissione, per le cause che impediscono la prosecuzione del mandato non è previsto non solo alcun giudizio, ma neanche alcuna attività deliberativa da parte del Senato, il quale pare limitarsi ad una **mera presa d'atto** di quanto comunicato dalla Presidenza.

Anche in tal caso pare opportuno distinguere tra:

- cause ostative legate alla condizione di senatore, quindi **cause sopraggiunte di ineleggibilità** (incluse le incandidabilità) **ed incompatibilità** (che – si ricorda - per i deputati sono giudicate dalla Camera);
- cause ostative legate al venir meno della condizione di consigliere regionale o di sindaco, quindi, tutte le cause che comportano la **cessazione della carica elettiva regionale o locale** (quali la decadenza a seguito dell'accertamento di una causa di ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, le dimissioni, ma anche lo scioglimento del consiglio).

Peraltro, mentre per l'accertamento delle cause che comportano la cessazione della carica elettiva regionale o locale è già prevista dal nostro ordinamento una disciplina specifica, altrettanto non può dirsi per l'accertamento delle **cause sopraggiunte di ineleggibilità, incandidabilità ed incompatibilità** riferite alla carica di **senatore**, attualmente – come già detto – oggetto di giudizio da parte del Senato.

Tale accertamento sembra dunque dover essere effettuato, in base ai principi generali dell'ordinamento, in **sede giurisdizionale**, presumibilmente da parte del giudice amministrativo.

Sembrerebbe dunque essere stata introdotta un'asimmetria nel giudizio sulle cause di ineleggibilità, incandidabilità ed incompatibilità riferite alla carica di senatore, a seconda che tali cause sussistano al momento dell'elezione o sopravvengano successivamente: nel primo caso, il giudizio spetta al Senato, nel secondo caso, all'autorità giurisdizionale.

Si osserva altresì che per le cause sopraggiunte si determina una differenza con la procedura relativa alle ineleggibilità ed incompatibilità a livello regionale e locale, per le quali l'ordinamento prevede, oltre all'accertamento in sede giurisdizionale, una procedura di contestazione dinnanzi ai rispettivi consigli (ex art. 7 L. n. 154/1981 ed art. 69 D.Lgs. n. 267/2000), laddove l'articolo in esame dispone per le ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di senatore una mera presa d'atto da parte del Senato.

Appare infine meritevole di approfondimento la determinazione delle conseguenze sullo status di senatore della sospensione dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, sospensione prevista in caso di determinate condanne non definitive, di applicazione con provvedimento non definitivo di una misura di prevenzione antimafia o di applicazione di determinate misure cautelari personali (artt. 8 e 11 del D.Lgs. n. 235/2012).

I precedenti progetti di riforma costituzionale

In ordine alle precedenti proposte di riforma costituzionale, si segnala in particolare la modifica proposta nella XIII legislatura, nel testo della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, con la quale si stabiliva che, sulle elezioni contestate, ciascuna Camera avrebbe dovuto deliberare entro termini stabiliti dal proprio regolamento e che, contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine, l'interessato avrebbe potuto proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni.

L'esperienza comparata

Per quanto riguarda le soluzioni adottate, a livello costituzionale, in alcuni Paesi europei, si richiamano alcuni aspetti.

In **Germania**, l'articolo 41 della Costituzione federale tedesca attribuisce al *Bundestag* la verifica delle elezioni e le decisioni conseguenti. La stessa disposizione prevede altresì che, avverso tali decisioni del *Bundestag*, è possibile presentare ricorso alla Corte costituzionale federale.

In **Francia**, l'articolo 59 della Costituzione attribuisce al Consiglio costituzionale la competenza a decidere, in caso di contestazione, sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori.

Infine, in **Spagna**, il comma 2 dell'articolo 70 della Costituzione ha sottoposto al controllo giurisdizionale, secondo le modalità previste dalla legge elettorale, gli atti del procedimento elettorale e i titoli di ammissione dei parlamentari, escludendo qualsiasi competenza delle Camere in tema di verifica dei poteri.

Articolo 8

(Art. 67 - Rappresentanza della nazione e vincolo di mandato)

Art. 67 – Testo vigente	Art. 67 – Testo modificato
Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.	I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

L'articolo del disegno di legge modifica l'articolo 67 della Costituzione, al fine di **escludere i senatori dalla rappresentanza della Nazione**, in corrispondenza con le modifiche già disposte all'art. 55 Cost.

L'art. 55 Cost., infatti, al terzo comma, prevede che "Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione" (sulla limitazione ai soli deputati della funzione di rappresentanza della nazione, si rinvia, *supra*, alla scheda di lettura relativa all'articolo 1 del disegno di legge in esame).

Al contempo, la riscrittura dell'articolo 67 Cost., operata dal disegno di legge, mantiene anche per i membri del Senato, come riformato, il **divieto di vincolo di mandato**, già previsto nel testo costituzionale vigente per tutti i parlamentari.

Tuttavia, in seguito alla differenziazione del bicameralismo, l'esclusione di vincoli di mandato assume una diversa connotazione per i "nuovi senatori", per i quali va inteso come assenza di qualsiasi obbligo di agire rispettando le istruzioni impartite dall'ente di provenienza.

Giova, in proposito, ricordare come il divieto del vincolo di mandato sia caratteristica pressoché uniforme nella prospettiva costituzionale comparata; eccezione di rilievo, tuttavia, è la previsione della Legge fondamentale tedesca che dispone, all'articolo 51, comma 3, che i membri del *Bundesrat* provenienti dal medesimo *Land* debbano votare in modo unitario (a tale vincolo si associa la prassi delle direttive impartite dai singoli Esecutivi regionali ai propri rappresentanti).

Completano le disposizioni sullo **status giuridico dei senatori** (per i deputati nulla muta rispetto all'assetto attuale) quelle relative a:

- la **verifica dei poteri**, per cui l'art. 66, come riformato, assegna al Senato la competenza a giudicare sui soli titoli di ammissione dei suoi componenti (si rinvia alla scheda relativa all'articolo 7);
- le **immunità**, che, in virtù del **mantenimento del testo vigente dell'articolo 68 della Costituzione**, sono riconosciute a tutti i membri del Parlamento.

Per effetto delle modifiche all'articolo 69 della Costituzione, invece, ai senatori **non** sarà più riconosciuto il diritto all'**indennità**, la cui corresponsione viene

limitata ai soli membri della Camera dei deputati (si rinvia alla scheda relativa all'articolo 9).

Per quanto riguarda le **immunità**, il testo vigente dell'articolo 68 della Costituzione prevede:

- l'**insindacabilità**, per cui i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (primo comma);
- l'**inviolabilità**, per cui i parlamentari non possono subire alcuna forma di limitazione della libertà personale (perquisizione personale o domiciliare, arresto o altra forma di privazione della libertà personale, intercettazione di conversazioni o comunicazioni, sequestro di corrispondenza), a meno che la Camera di appartenenza non la autorizzi (secondo e terzo comma).

In proposito, merita ricordare che il **disegno di legge originario del Governo** (A.S. 1429) modificava profondamente il regime delle prerogative dei componenti del nuovo Senato e introduceva una non marginale differenziazione fra i due rami del Parlamento. In particolare, l'articolo 6 del disegno di legge in esame interveniva sull'articolo 68 della Costituzione, modificando il secondo e il terzo comma. Per effetto di tali modifiche ai componenti del nuovo Senato si applicava esclusivamente la prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma del medesimo articolo 68, mentre le garanzie processuali di cui al secondo e al terzo comma dello stesso articolo 68 - in materia di sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza - venivano limitate ai componenti della Camera dei deputati.

Tale proposta di modifica è stata eliminata nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente al Senato.

Articolo 9
(Art. 69 - Indennità parlamentare)

Art. 69 – Testo vigente	Art. 69 – Testo modificato
I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.	I membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge.

L'**articolo 9** del disegno di legge, approvato dal Senato senza modifiche rispetto al testo della Commissione, interviene sull'**articolo 69 della Costituzione** 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**.

A livello di legge ordinaria la materia dell'indennità è disciplinata dall'articolo 1 della legge n. 1261 del 1965 il quale, al primo comma, stabilisce che "l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza".

Ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 1261 del 1965 ai membri del Parlamento è corrisposta una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Conseguentemente - come evidenziato nella relazione di accompagnamento del disegno di legge S. 1429 - la modifica apportata all'articolo 69 della Costituzione determina l'effetto di **limitare la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati**.

Dalle modifiche costituzionali disposte consegue dunque che il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado sia quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono.

Si ricorda che l'articolo 122 della Costituzione (*v. infra*), come novellato dal disegno di legge costituzionale (art. 34, ancora in corso di discussione al

Senato), attribuisce alla **legge statale** ivi prevista l'individuazione della durata degli organi elettivi della regione e i relativi emolumenti **nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione**.

Si ricorda che l'indennità dei (senatori) sindaci, a differenza di quella dei (senatori) consiglieri regionali non ha copertura costituzionale ed è rimessa ad una legge statale. L'indennità dei (senatori) consiglieri regionali, a sua volta, con la citata disposizione introdotta all'art. 122 Cost., sarà definita con legge della Repubblica (da approvarsi con procedimento bicamerale) ed avrà come limite massimo (ai fini dell'adozione della relativa legge della regione) quella dei sindaci dei comuni capoluogo di regione, definita – come si è detto – con legge statale.

Le disposizioni del capo IV, che includono quella di cui all'art. 122 Cost., **non si applicano alle regioni a statuto speciale** ed alle province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime (art. 38, comma 11, del disegno di legge, in corso di discussione).

Per quanto riguarda i senatori non elettivi di cui all'art. 59 Cost. si ricorda che l'art. 39, comma 5, del disegno di legge costituzionale stabilisce 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” (v. *scheda* art. 39). Tale formulazione concerne dunque i senatori di diritto (gli ex-Presidenti della Repubblica ai sensi del primo comma dell'art. 59 Cost.) ed i senatori a vita già nominati.

Non sembra invece prevedersi alcuna indennità per i senatori che saranno nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni in base al secondo comma dell'art. 59 Cost., come modificato dal disegno di legge in commento.

Si ricorda che, in base al disegno di legge costituzionale, ai 95 senatori elettivi si aggiungono 5 senatori di nomina presidenziale, che durano **in carica sette anni**.

La figura dei **“senatori a vita di nomina presidenziale”** è destinata dunque ad esaurirsi; in base all'articolo 38, comma 7, del disegno di legge costituzionale, rimangono in carica i senatori a vita esistenti. Permane, nell'ordinamento, la figura dei **“senatori di diritto a vita”**: salvo rinuncia, sono gli ex Presidenti della Repubblica, in base all'immodificato comma primo dell'articolo 59 Cost.

Per quanto riguarda l'**entrata in vigore** delle disposizioni richiamate:

- la norma che modifica l'art. 122 Cost., introducendo un **limite massimo per gli emolumenti dei consiglieri regionali**, da prevedere con legge della Repubblica, è di **immediata applicazione** (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 40, dedicato all'entrata in vigore del provvedimento;
- la norma che modifica l'art. 69 Cost., limitando la corresponsione della **indennità parlamentare ai soli membri della Camera** dei deputati, si applica, ai sensi del citato art. 40, **“a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere”**.

Articolo 10
(Art. 70 - Procedimento legislativo)

Art. 70 – Testo vigente	Art. 70 – Testo modificato
La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.	La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione.
	Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.
	Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.
	Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle

	modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
	I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
	Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

L'**articolo 10** del disegno di legge in esame sostituisce il testo dell'articolo 70 della Costituzione, il quale prevede che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere.

Il nuovo articolo 70 comporta il **superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto**, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi.

In sintesi, per effetto delle modifiche introdotte, si distingue tra:

- a) **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 (art. 70, primo comma);
- b) **procedimento legislativo monocamerale**, nel quale spetta solo alla Camera dei deputati l'approvazione della legge (art. 70, secondo comma). Può in tal caso ulteriormente distinguersi tra:
 - procedimento **monocamerale ordinario**, nel quale alla Camera spetta l'esame del testo, mentre l'esame del Senato è solo eventuale e limitato alla delibera di "proposte" di modificazione, su cui la Camera si pronuncia in via definitiva (art. 70, terzo comma);
 - procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato**, che si applica in determinate leggi o materie. Esso si differenzia dal procedimento ordinario, in quanto la Camera può non conformarsi alle

modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta (art. 70, quarto comma);

- procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato per le leggi di bilancio**, che sono sempre esaminate dal Senato; in caso di reiezione delle proposte di modificazione del Senato, la Camera è tenuta a pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza semplice o assoluta, a seconda che le proposte riguardino, rispettivamente, materie oggetto del procedimento ordinario o materie oggetto del procedimento con ruolo rinforzato del Senato (art. 70, quinto comma) (v. *infografica*).

Il **primo comma** del nuovo articolo 70 Cost. prevede un **procedimento bicamerale paritario** - cioè un procedimento attraverso il quale le due Camere esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa - per le seguenti tipologie di leggi:

- leggi di **revisione della Costituzione** e altre leggi costituzionali;
- leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di **tutela delle minoranze linguistiche**;
- leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di **referendum** popolare;
- leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di **comuni** e **città metropolitane** e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni (in attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) Cost. come modificato dal provvedimento in esame, vedi art. 30);
- leggi recanti principi fondamentali sul sistema di **elezione dei consigli regionali** e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri e leggi che stabiliscono la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti (di cui all'articolo 122, primo comma, Cost., come modificato dal provvedimento in esame, vedi art. 34).

Una norma di chiusura, introdotta anch'essa nel corso dell'esame del Senato, aggiunge a questi anche gli "**altri casi previsti dalla Costituzione**".

Si tratta delle seguenti leggi:

- legge nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, Cost., ossia che riguardano la **famiglia** e il **matrimonio** ed il **divieto di essere sottoposti a trattamenti sanitari obbligatori** se non per legge, la quale non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana (art. 55, quinto comma, Cost.);

Si valuti l'opportunità di un coordinamento tra la disposizione dell'art. 70, primo comma, in esame e l'art. 55, quinto comma, che si riferisce ad un concorso 'paritario' del Senato alla funzione legislativa.

- leggi per l'**elezione** (di secondo grado) del **Senato** (art. 57, sesto comma, Cost.);
- leggi di attuazione della legge costituzionale in materia di **referendum propositivo e di indirizzo** e di altre forme di consultazione (art. 71, terzo comma, Cost.);
- leggi di autorizzazione alla **ratifica** dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'**Unione europea** (art. 80 Cost.);
- leggi di **attribuzione alle regioni** di ulteriori forme e condizioni particolari di **autonomia** (art. 116, terzo comma, Cost.), sulla base di intesa tra lo Stato e la regione.

Appare utile osservare che, rispetto al testo originario del disegno di legge, il testo approvato dal Senato, nel delimitare le leggi per le quali si richiede un procedimento legislativo bicamerale paritario, introduce un criterio non più solo formale (leggi costituzionali), ma anche sostanziale, riferendosi alla materia oggetto della legge. Tale scelta potrebbe suscitare incertezze sul piano applicativo, ove si ritenesse ammissibile, ad esempio, la presentazione di disegni di legge a contenuto misto, nei quali confluirebbero materie suscettibili di rientrare in linea di principio nel procedimento legislativo bicamerale paritario e in quello monocamerale. Allo stesso modo, potrebbero sorgere dubbi interpretativi circa l'**esatta delimitazione delle materie**; si pensi, a titolo esemplificativo, al generico riferimento agli artt. 29 (famiglia e matrimonio) e 32, secondo comma (trattamenti sanitari obbligatori).

Non vengono peraltro previste, dalla Costituzione, modalità di risoluzione delle eventuali questioni che dovessero insorgere tra le due Camere riguardo alla natura del disegno di legge e, di conseguenza, del procedimento legislativo da seguire.

Si ricorda, in proposito, che il testo di riforma sottoposto a *referendum* nel 2006, il testo approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5382) e il testo approvato dalla I Commissione della Camera nella XV legislatura (A.C. 553-A e abb., c.d. bozza Violante) affidavano le decisioni sulle questioni di competenza all'**intesa** tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato.

I Regolamenti parlamentari attualmente prevedono (articoli 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato) che, qualora sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso a quello di un progetto di legge già presentato (e di cui è stato avviato l'esame) presso l'altra Camera, i Presidenti delle Camere raggiungono possibili **intese**.

Il procedimento per l'adozione delle **leggi costituzionali** rimane disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, che richiede la doppia lettura da parte delle

due Camere e consente il ricorso al *referendum*. Tale articolo non subisce modifiche ad opera del disegno di legge in commento.

Come prevede il **secondo comma** "le altre leggi" – ossia quelle per cui non è previsto il procedimento bicamerale paritario - sono approvate dalla sola Camera dei deputati.

Per queste leggi il procedimento ordinario è disciplinato dal **terzo comma**, che introduce un **procedimento legislativo monocamerale**, in cui alla **Camera dei deputati** spetta sia l'esame del testo, sia la deliberazione definitiva sulle "proposte" di modificazione eventualmente deliberate dal Senato.

Pertanto, l'esame da parte del Senato si attiva esclusivamente dietro richiesta di un *quorum*, pari a **un terzo dei suoi componenti** (pari a 34 senatori su un totale di 100). Tale richiesta, secondo il dettato testuale, non sembra invece necessaria per i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo (v. *infra*). Per la conversione di decreti-legge, v. *infra*, la scheda relativa all'articolo 16 del disegno di legge.

Intervenuta tale richiesta, il Senato "può disporre" di procedere all'esame.

Il primo periodo del terzo comma che fa riferimento al Senato prevede che, entro 10 giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, esso "può disporre" di esaminarlo. Perché possa esservi l'esame senatoriale, considerata la formulazione del testo, intervenuta la richiesta (suffragata dal *quorum* di un terzo dei componenti), sembra rendersi necessaria una **deliberazione** da parte dell'Assemblea affinché l'esame del disegno di legge si avvii.

Il procedimento comporta dunque che la **generalità dei progetti di legge** (salvo le categorie, già illustrate, di cui al primo comma dell'art. 70 Cost.) **sia esaminata e approvata dalla Camera dei deputati**. Il testo del progetto di legge è quindi **immediatamente trasmesso al Senato**, che ha facoltà di esaminare il testo approvato dalla Camera, ma solo se **ne faccia richiesta almeno un terzo dei suoi componenti**, e se il Senato accogliendo tale richiesta, **disponga di procedere all'esame**, nei 10 giorni successivi. L'esame deve ultimarsi nei **30 giorni successivi**.

Qualora il Senato non avvii l'esame o, comunque, non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed il testo approvato dalla Camera in prima (e in tal caso unica) lettura è promulgato dal Capo dello Stato (salva la facoltà di rinvio ex articolo 74 della Costituzione).

Quando invece il Senato abbia **deliberato proposte di modificazione**, il testo è nuovamente sottoposto all'esame della Camera dei deputati, la quale si pronuncia in via definitiva sulle proposte medesime. Nel corso dell'esame in Assemblea al Senato è stato soppresso il termine di venti giorni, recato dal testo originario, entro il quale avrebbe dovuto concludersi l'esame della Camera.

Il **comma quarto** introduce un effetto rafforzato delle "proposte" di modificazione formulate dal Senato, per **alcune categorie di leggi** (v. *infra*) per le quali la Camera, se non intende conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato, deve pronunciarsi nella votazione finale a **maggioranza assoluta** dei suoi componenti.

I regolamenti parlamentari dovranno definire il procedimento delineato dai commi in esame, con particolare riferimento alla formulazione della "**proposte di modificazione**" da parte del Senato, all'**oggetto** e alle **modalità** dell'esame da parte della Camera.

La dicitura "**proposte di modificazione**" farebbe intendere che le modificazioni del Senato (che potrebbero assumere la forma di parere, di proposta emendativa o altra forma) non si incorporino nel testo che poi giunge alla Camera dei deputati per la definitiva deliberazione.

Dalla formulazione del comma ("proposte sulle quali la Camera...") inoltre sembrerebbe desumersi che **oggetto del nuovo esame** della Camera dei deputati non sia l'intero testo ma le sole "proposte" di modificazione approvate dal Senato. Andranno altresì chiarite le modalità con cui la Camera potrà recepire tali proposte.

Più in dettaglio, le **materie** su cui è richiesta la **maggioranza assoluta nella votazione finale** della Camera dei deputati, nel caso in cui essa intenda discostarsi dalle proposte del Senato, sono le seguenti (individuate mediante l'indicazione degli articoli della Costituzione):

- ordinamento di **Roma Capitale** (articolo 114, terzo comma);
Rientrano, invece, nel procedimento legislativo paritario, ai sensi del primo comma dell'articolo 70 in esame, le leggi riguardanti ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative; inoltre, alle leggi che definiscono i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta (art. 39, comma 4) si applica il procedimento ordinario di cui al terzo comma, senza il ruolo rinforzato del Senato.
- disposizioni generali e comuni sul **governo del territorio**; sistema nazionale e coordinamento della **protezione civile** (articolo 117, comma secondo, lettera u);

- leggi dello Stato che intervengono in materie non rientranti nella legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'**unità giuridica o economica** della Repubblica o la tutela dell'**interesse nazionale**, in applicazione della cd. 'clausola di supremazia' (articolo 117, comma quarto);
- legge dello Stato che disciplina la **partecipazione delle regioni** alla formazione del **diritto europeo**, all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, definendo il **potere sostitutivo** dello Stato in caso di inadempienza (articolo 117, comma quinto);
- legge che disciplina i casi e le forme per gli **accordi** che le **regioni** possono concludere con Stati e con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, comma nono);
- legge che disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie riguardanti **l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza**, nonché forme di intesa e coordinamento per la tutela dei **beni culturali e paesaggistici** (articolo 118, comma quarto);
- **autonomia finanziaria** e rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie (articolo 119), peraltro – come disposto nel corso dell'esame presso l'Assemblea del Senato – limitatamente ai seguenti aspetti:
 - istituzione del **fondo perequativo** per i territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma);
 - individuazione degli indicatori **di costo e fabbisogno standard** (di cui al quarto comma);
 - destinazione di **risorse aggiuntive e interventi speciali** in favore di determinati comuni, città metropolitane e regioni (quinto comma);
 - individuazione dei principi generali per l'attribuzione del **patrimonio** a regioni ed enti locali (sesto comma);
- **potere sostitutivo** del Governo nei confronti degli organi delle regioni, delle città metropolitane e dei comuni (articolo 120, secondo comma);
- **distacco dei comuni** da una regione e aggregazione ad un'altra (art. 132, secondo comma);
- **legge** che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli **obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**.

Il riferimento sembrerebbe alla disciplina generale del recepimento della normativa comunitaria (attualmente recata dalla legge 234 del 2012). Il riferimento potrebbe riguardare anche la legge di delegazione europea o la legge europea, tenuto conto che il nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. attribuisce al Senato la "partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e la valutazione del relativo impatto".

Si ricorda che in base alle previsioni della legge 234/2012 (art. 30) la legge di delegazione europea reca disposizioni finalizzate all'adempimento degli **obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**; la legge europea reca,

tra le altre, disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli **obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**.

- legge che stabilisce il **contenuto della legge di bilancio** e le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare il **pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico** (art. 81, sesto comma);

Si ricorda che per tale legge l'art. 81, sesto comma (come novellato dall'art. 37, comma 6) prescrive comunque l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti della Camera. Inoltre, nel sistema di bicameralismo perfetto attualmente vigente l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti è richiesta anche al Senato, mentre, nel nuovo sistema, per la delibera da parte di modificazioni da parte del Senato è sufficiente la maggioranza semplice.

In caso di leggi a contenuto 'misto', incidenti in parte su materie per cui è previsto il ruolo rinforzato del Senato e in parte su altre materie, la votazione finale a maggioranza qualificata da parte della Camera sembrerebbe richiesta solo nel caso in cui non ci si conformi a modifiche riguardanti le materie per le quali è previsto il ruolo rinforzato del Senato.

Come già rilevato relativamente alle leggi bicamerali, anche nell'ambito procedimento "rinforzato" si potrebbe determinare incertezza sulla delimitazione delle materie, con possibili riflessi sul piano della legittimità costituzionale in ordine ai vizi procedurali.

Il **disegno di legge del Governo** nel testo originario prevedeva quattro ulteriori categorie di leggi, ossia quelle relative alle seguenti materie:

- sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (articolo 57, comma terzo, poi, dopo la modifica operata dal Senato, sesto);
- ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei comuni, comprese le loro forme associative, e delle città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta (articolo 117, comma secondo, lettera p);
- principi fondamentali per le elezioni regionali, nonché durata degli organi e relativi emolumenti (articolo 122, comma primo);
- autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nel corso dell'esame del Senato, queste tipologie di legge sono state tutte riportate nell'ambito del procedimento legislativo bicamerale paritario: la prima con la modifica all'art. 57 Cost. ("con legge approvata da entrambe le Camere..."), le altre attraverso la modifica dell'art. 70, primo comma, e dell'art. 80 Cost.

Inoltre, il Senato, ha aggiunto ulteriori categorie al procedimento legislativo rinforzato.

Il **quinto comma** prevede che i **disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma della Costituzione** - ossia i disegni di legge di **bilancio** e il **rendiconto** consuntivo - una volta approvati dalla Camera dei deputati, siano esaminati dal Senato (in tal caso **senza necessità di richiesta** da parte del

prescritto numero di senatori e di apposita decisione di esame), il quale può deliberare "proposte" di modificazione entro 15 giorni dalla data della trasmissione (quindi, un termine ridotto rispetto a quello generale del terzo comma che è di 30 giorni). Per quanto concerne tali disegni di legge, limitatamente - come specificato nel corso dell'esame in Assemblea presso il Senato - alle disposizioni riconducibili alle materie soggette a procedimento rinforzato di cui al comma quarto, il nuovo quinto comma dell'articolo 70 prevede che le eventuali proposte di modificazione deliberate dal Senato assumano valenza rafforzata solo qualora deliberate a maggioranza assoluta dei suoi componenti. L'effetto procedurale rafforzato consiste, si è ricordato, nella maggioranza qualificata richiesta per la successiva (e definitiva) approvazione da parte della Camera dei deputati, qualora questa non sia conforme alle proposte del Senato.

Il **sesto comma** attribuisce infine al Senato la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di "svolgere **attività conoscitive**, nonché formulare **osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati**".

La disposizione sembra riguardare le procedure non legislative che attualmente costituiscono parte dei lavori parlamentari (si possono menzionare fra queste quelle riguardanti le indagini conoscitive, le petizioni, le relazioni) e che si concludono con atti di varia natura (quali documenti conclusivi, pareri, relazioni, proposte).

Dalla formulazione del sesto comma sembrerebbe rientrare la facoltà, per il Senato, di esprimere osservazioni sugli atti del Governo (quali gli schemi di decreto legislativo o di regolamento) all'esame della Camera, così come sugli atti dell'Unione europea. Riguardo a questi ultimi va altresì tenuto presente che il nuovo art. 55 Cost. attribuisce espressamente al Senato la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche UE e la valutazione del relativo impatto.

Inoltre, la formulazione (il Senato può svolgere attività conoscitive / nonché formulare osservazioni su atti...) sembra indicare che **l'attività conoscitiva** possa esplicarsi indipendentemente dall'attività della Camera per quanto concerne lo svolgimento di indagini conoscitive, mentre la formulazione di **osservazioni su atti e documenti** riguarderebbe quelli all'esame della Camera dei deputati (secondo la relazione, "anche nel corso del loro esame da parte della Camera dei deputati"). Tale aspetto appare peraltro suscettibile di ulteriore chiarimento in sede regolamentare, anche alla luce delle funzioni relative alla c.d. fase ascendente e discendente sugli atti e le politiche dell'Unione europea attribuite al Senato dall'art. 55. Cost.

Dall'analitica costituzionalizzazione di tempi e modalità procedurali discende un ampliamento dei vizi in procedendo in cui può incorrere la legge, suscettibili di essere rilevati in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto concerne i precedenti progetti di riforma del bicameralismo, si rammenta nella **XVI legislatura** il progetto di legge A.C. 5386 - approvato in prima lettura dal Senato - che, dal punto di vista delle funzioni legislative, proponeva un nuovo testo dell'articolo 72 in cui - salvi i casi espressamente indicati, nei quali si prevedeva un procedimento legislativo paritario - si procedeva in tutte le ipotesi rimanenti ad un sostanziale superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto con la previsione di un procedimento legislativo eventualmente monocamerale. Al procedimento necessariamente bicamerale sono destinati i progetti di legge quando:

- la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione;
- dispongono la conversione di decreto-legge.

Il procedimento è altresì necessariamente bicamerale nelle seguenti materie:

- costituzionale;
- elettorale;
- prerogative e funzioni degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti;
- delegazione legislativa;
- bilanci e consuntivi.

La determinazione della Camera presso la quale inizia il procedimento consegue alla discrezionale scelta del presentatore solo nel caso di progetti di legge che richiedono procedimenti perfettamente bicamerali.

Infatti, i progetti di legge che riguardano, prevalentemente, le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, e all'articolo 119, nonché per le leggi di cui agli articoli 122, 125, 132, secondo comma, e 133 devono essere presentati al Senato della Repubblica ed in particolare quelle che riguardano:

- legislazione concorrente;
- autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti territoriali, fondo perequativo, risorse aggiuntive o interventi speciali per gli stessi enti;
- principi fondamentali in tema di sistema elettorale e ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi delle regioni;
- organi di giustizia amministrativa di primo grado;
- mutamento delle circoscrizioni regionali, provinciali e comunali.

Ai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro, è rimessa la decisione di assegnazione dei progetti di legge alla Camera ritenuta competente. Tali decisioni sono definite non sindacabili in alcuna sede.

Per il procedimento legislativo eventualmente monocamerale, si prevede che "il disegno di legge, approvato da una Camera, è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dalla trasmissione questa non delibera di disporre il riesame su proposta di un terzo dei suoi componenti." La Camera che dispone il riesame del disegno di legge deve approvarlo o respingerlo entro i trenta giorni successivi alla decisione di

riesame. Se tale Camera approva con emendamenti, o respinge, il disegno di legge, questo è trasmesso alla prima Camera, che delibera in via definitiva.

Pertanto, la Camera prima assegnataria è anche decisore ultimo e la navette trova il limite invalicabile complessivo di tre letture.

La riforma introduce una sorta di silenzio assenso con effetto sul perfezionamento del procedimento legislativo, in quanto se non è deliberato il riesame, o trascorre inutilmente il relativo termine, il disegno di legge “si intende definitivamente approvato”.

Nella **XV legislatura** nella proposta di legge costituzionale A.C. 553 e abb.-A (cosiddetta Bozza Violante), la riforma del bicameralismo si incentrava sulla previsione di due Camere, Camera dei deputati e Senato federale, in un sistema di bicameralismo non simmetrico, anche per quanto riguarda l'attività legislativa. Secondo tale testo, in casi espressamente indicati, il procedimento legislativo era paritario; in altri casi, anch'essi definiti, il procedimento si sviluppava da una prima lettura del Senato; in tutte le altre ipotesi il procedimento risultava “a prevalenza Camera”, in quanto, avviato presso la Camera, avrebbe potuto non avere fasi di svolgimento presso il Senato. In linea di massima, e salvo alcune eccezioni, la *ratio* ricavabile da tale tripartizione vedeva l'apporto del Senato federale alla decisione legislativa pieno e del tutto parificato a quello della Camera nei casi in cui la materia trattata atteneva alle scelte “di sistema” direttamente incidenti sull'assetto costituzionale della Repubblica o sul quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti che costituiscono la Repubblica (le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane). Con riguardo alla restante attività legislativa, nella quale ordinariamente si attua l'indirizzo politico del Governo e della sua maggioranza, l'apporto del Senato federale restava presente, ma le sue deliberazioni non erano mai in grado di trasformarsi in un veto non superabile dalla Camera dei deputati. Il peso istituzionale delle deliberazioni del Senato federale risultava peraltro rafforzato quando l'iter legislativo avesse avuto ad oggetto materie più da vicino incidenti sul rapporto Stato-autonomie territoriali.

Nella **XIV legislatura**, le Camere hanno approvato, con il procedimento previsto all'articolo 138 della Costituzione, un disegno di legge costituzionale, che è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e sul quale è stato richiesto - sempre ai sensi del citato articolo 138 della Costituzione - il referendum popolare confermativo che ha avuto esito non favorevole all'approvazione della legge costituzionale.

In linea generale, il testo di riforma costituzionale, che abbandonava il sistema del cosiddetto bicameralismo “perfetto”, individuava più procedimenti legislativi ordinari, modificando il procedimento bicamerale vigente e affiancando ad esso nuove tipologie di procedimento legislativo. A seguito dell'entrata in vigore della riforma, si sarebbero configurate, infatti, leggi statali:

- approvate con procedimento monocamerale, a seguito cioè di esame da parte di uno solo dei due rami del Parlamento (quello al quale è attribuita la competenza sulla relativa materia);

- approvate con procedimento “a prevalenza monocamerale”, a seguito dell’esercizio, da parte dell’altro ramo del Parlamento, della facoltà di richiamare presso di sé il progetto di legge e di proporvi modifiche (ferma restando la prevalenza della Camera competente in via primaria);

- approvate con procedimento bicamerale, procedimento per alcuni versi semplificato, per altri più articolato rispetto a quello vigente, e comunque con ambito di applicazione limitato a determinate materie, alle quali era riconosciuta una peculiare rilevanza.

Sarebbe rimasto comunque fermo il procedimento di revisione costituzionale di cui all’articolo 138 della Costituzione (la cui formulazione, quanto all’esame parlamentare, restava immutata).

Nella **XIII legislatura** il testo della riforma previsto dalla cosiddetta Commissione D’Alema (A.C. n. 3931-A/A.S. n. 2583-A) modificava il sistema del bicameralismo paritario accolto dalla vigente Costituzione introducendo un regime di bicameralismo, imperniato su una “Camera politica” e una “Camera delle garanzie”, differenziato per la funzione legislativa, in quanto in essa il Senato aveva poteri pari a quelli della Camera solo in determinate materie.

L’esperienza comparata

Per quanto concerne il raffronto con i Paesi europei che adottano il modello del cosiddetto bicameralismo differenziato, si ricorda che circa la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo, partendo dalla maggiore distanza dal modello del bicameralismo perfetto, possono essere sinteticamente individuati, con riferimento ai disegni di legge ordinaria, tre stadi.

1) *Attribuzione alla sola Camera bassa della competenza a legiferare su alcune materie, specificatamente indicate a livello costituzionale.* E’ questo il caso dell’Austria e del Belgio, i cui Senati non dispongono di alcuna competenza sui disegni di legge di bilancio e di finanza pubblica, nonché della Repubblica ceca, per quanto attiene al solo disegno di legge di bilancio. In Irlanda, invece, sui progetti di legge in materia finanziaria (*money bills*) il Senato può solo formulare raccomandazioni non vincolanti. La Spagna, da parte sua, esclude del tutto il Senato dal procedimento di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo. In tali ambiti, pertanto, i Paesi citati adottano un modello di esercizio della potestà legislativa semplicemente monocamerale.

2) *Esame del disegno di legge da parte di entrambe le Camere, ma attribuzione alla Camera alta di un mero potere sospensivo (senza possibilità di emendare il testo).* E’ il caso dell’Austria e della Slovenia, dove il veto opposto dai rispettivi Senati all’approvazione può in ogni caso essere superato dalle Camere basse con le dovute maggioranze. Un potere di veto assoluto è invece formalmente conferito alla Camera alta olandese, la quale tuttavia nella prassi non ne fa alcun uso.

3) *Esame da parte di entrambi i rami, ma attribuzione alla Camera bassa di un potere decisionale in ultima istanza* (e in taluni casi all’esito di

una procedura di conciliazione tra i due rami) prevalente relativamente a: a) tutti i disegni di legge (come avviene in Irlanda, nei Paesi Bassi, in Polonia, nella Repubblica ceca, in Romania, in Russia e in Spagna); ovvero b) su alcuni di essi, individuati in base ad un criterio per materia (Belgio, Germania) o procedurale (Francia) ovvero misto (Regno Unito).

Per quanto concerne invece le leggi costituzionali o di revisione della Costituzione, il loro procedimento in tutti i sistemi bicamerali europei coinvolge su un piano di parità entrambi i rami del Parlamento (con importanti limitazioni per materia riguardanti la sola Austria).

Come si è detto, pertanto, solo con riferimento agli ordinamenti della Francia, del Regno Unito, della Germania e del Belgio sussistono disegni di legge ordinaria il cui esame si svolge da parte di entrambe le Camere su un piano di perfetta parità di poteri decisionali: è il caso delle leggi cosiddette bicamerali o necessariamente bicamerali, che per essere approvate richiedono il consenso di entrambi i rami su un identico testo.

Appare opportuno ricordare, al riguardo, che in Francia e nel Regno Unito le leggi ordinarie sono di regola bicamerali, salvo specifici e limitati casi, individuati in base a criteri prevalentemente procedurali, nei quali alla Camera bassa è attribuito il potere di assumere la decisione finale. Sostanzialmente ciò si verifica in caso di reiterate divergenze tra i due rami del Parlamento o di ritardo ostruzionistico da parte della Camera alta. Per quanto riguarda la Germania e il Belgio, invece, il rapporto tra principio di differenziazione e principio di perfetto bicameralismo è rovesciato. La regola, o almeno la prevalenza in termini quantitativi, è data dall'attribuzione alla Camera bassa di poteri preponderanti nel procedimento legislativo, mentre la tendenziale eccezione è piuttosto rappresentata dalle leggi bicamerali, che vengono specificamente individuate dalle rispettive Costituzioni in base ad un criterio per materia. Si può rilevare che tale ultimo modello è adottato da due Stati a struttura federale e che le materie assegnate alle leggi bicamerali attengono più o meno strettamente agli interessi degli enti federati e ai loro rapporti con lo Stato centrale, e in quanto tali chiamano in causa il ruolo di rappresentanza e tutela di tali interessi che il *Bundesrat* tedesco e il *Sénat* belga svolgono nei rispettivi ordinamenti federali.

Articolo 11
(Art. 71 - Iniziativa legislativa, iniziativa popolare, referendum propositivi)

Art. 71 – Testo vigente	Art. 71 – Testo modificato
L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.	<i>Identico</i>
	Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica.
Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.	Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centocinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli. La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari.
	Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di <i>referendum</i> popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.

L'**articolo 11** modifica l'articolo 71 della Costituzione che disciplina l'**iniziativa legislativa** in generale.

Non è modificato il primo comma dell'articolo 71, che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferita con legge costituzionale.

Rimane, pertanto, la facoltà per ciascun senatore di presentare un disegno di legge, che dovrà essere, tuttavia, presentato alla Camera dei deputati al di fuori

dei casi di procedimento legislativo paritario previsti, ai sensi dell'articolo 72, come novellato dal disegno di legge in esame dal Senato (*v. infra*). L'articolo in esame introduce un nuovo **secondo comma** all'art. 71 Cost., nel quale si prevede la facoltà **per il Senato** 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 dei deputati è tenuta ad esaminare il disegno di legge e a pronunciarsi **entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato**.

Non risultano peraltro definite le conseguenze della mancata "pronuncia" della Camera entro il termine di sei mesi.

Per quanto riguarda l'**iniziativa legislativa**, si ricorda che la Costituzione vigente la disciplina in tre diversi articoli (71, di carattere generale, per il Governo, ciascun membro delle Camere e l'iniziativa popolare; 99 e 121, relativi – rispettivamente - a CNEL e Consigli regionali).

Nel corso dell'esame del Senato è stato **modificato** anche il secondo comma (che all'esito della novella operata dall'articolo in esame diventa il **terzo comma**) dell'art. 71 vigente che riguarda l'**iniziativa legislativa popolare**.

Da una parte, viene **elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge** e, dall'altra, viene introdotto il principio **che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale**, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

L'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha avuto una ridotta incidenza nell'esperienza costituzionale italiana, sia perché ad esso non si è fatto frequente ricorso da parte del corpo elettorale, sia perché i progetti di legge presentati hanno avuto seguito in Parlamento in un numero limitato di casi.

Il loro *iter* si è concluso raramente con l'approvazione definitiva e comunque, nella quasi totalità dei casi, essi sono stati approvati in abbinamento con altri progetti di legge di iniziativa parlamentare o governativa.

L'articolo 71, comma secondo, della Costituzione prevede che il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Le norme di attuazione di tale disposizione sono state dettate con gli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

Non sono previste particolari limitazioni al contenuto delle proposte, che potranno pertanto assumere la forma sia di progetti di legge ordinaria, sia costituzionale e riguardare qualsiasi argomento, eccezion fatta per gli ambiti in cui possono incidere esclusivamente progetti di legge ad iniziativa riservata (ad esempio, i progetti di legge di approvazione del bilancio e del rendiconto dello Stato).

Il procedimento per la raccolta delle firme ha inizio con la presentazione della iniziativa legislativa alla cancelleria della Corte di cassazione da parte di almeno dieci promotori, che debbono essere iscritti nelle liste elettorali: dell'iniziativa viene data notizia il giorno successivo nella Gazzetta ufficiale.

Prima di iniziare la raccolta delle firme, i promotori della proposta di iniziativa popolare, nel numero minimo di dieci, devono presentarsi all'Ufficio centrale elettorale della Corte di cassazione, previo contatto, muniti di un documento di identità valido e del certificato di iscrizione nelle liste elettorali del comune di residenza, per comunicare il titolo del progetto di legge (non è necessario in questa fase né essere accompagnati da un notaio, né presentare l'articolato).

Il funzionario dell'Ufficio redige un verbale (che costituisce un atto pubblico) dell'avvenuto deposito e lo comunica alla redazione della *Gazzetta ufficiale*, che provvede alla sua pubblicazione.

Le firme necessarie per presentare una proposta di legge di iniziativa popolare devono essere almeno 50.000.

Le firme debbono essere raccolte su fogli che recano a stampa il testo del progetto di legge: i fogli debbono inoltre essere vidimati presso le segreterie comunali o gli uffici giudiziari.

Non è previsto un termine particolare entro il quale deve concludersi la raccolta delle firme a partire dal momento della presentazione dell'iniziativa presso la Corte di cassazione. La legge prevede invece che non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta alla Camera: ciò significa che le firme richieste debbono essere raccolte nell'arco massimo dei sei mesi precedenti la data di presentazione della proposta alla Camera.

Le firme debbono essere autenticate da un notaio, o da un giudice di pace o da un cancelliere del tribunale o della corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune ove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal segretario di tale comune (per gli elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console).

L'autenticazione deve indicare la data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso deve riportare il numero di firme contenute nel foglio.

Ai fogli recanti le firme debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi; per i cittadini all'estero è necessario il certificato che comprova la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare i certificati entro 48 ore dalla richiesta.

La proposta di legge popolare, corredata dalle prescritte firme viene quindi presentata al Presidente di una delle due Camere. Il progetto deve essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme.

Si ricorda che per l'**esame parlamentare dei progetti di legge di iniziativa popolare** si seguono le normali procedure previste per tutti gli altri progetti di legge. Il regolamento del Senato (art. 74, comma 3) reca tuttavia una procedura accelerata per l'inizio dell'esame in sede referente: le competenti Commissioni debbono avviare l'esame dei progetti di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento. Il regolamento della Camera richiama i progetti di legge di iniziativa popolare nelle disposizioni relative alla programmazione dei lavori (art. 24, comma 4) prevedendo che degli stessi non si tiene conto ai fini del calcolo della quota del tempo disponibile per gli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti e di opposizione.

I **regolamenti di entrambe le Camere** prevedono inoltre procedure particolari per l'esame dei progetti di legge in questione presentati nella **precedente legislatura** e il cui esame non si sia potuto in essa concludere: tali progetti si considerano automaticamente presentati nella successiva legislatura e per il loro esame si possono applicare le procedure accelerate previste in via generale per l'esame di progetti già approvati nella precedente legislatura.

In particolare, il regolamento della Camera (art. 107) prevede che procedure abbreviate si applichino ai progetti di legge di iniziativa popolare nei primi sei mesi della legislatura solo nel caso in cui tali progetti risultino già approvati nella precedente legislatura dalla Camera o il loro esame si sia esaurito in Commissione: nel primo caso, su richiesta del Governo o di un presidente di gruppo, l'Assemblea della Camera ne può dichiarare l'urgenza con la conseguenza che il termine per riferire posto alla competente commissione viene ridotto a quindici giorni; nel secondo caso, la Commissione, previo sommario esame, può deliberare di riferire all'Assemblea sul progetto adottando la relazione presentata nella precedente legislatura.

Il regolamento del Senato (artt. 74 e 81) dispone che, nei primi sette mesi della legislatura, il Governo o venti senatori possano richiedere per tali progetti una procedura d'esame abbreviata consistente, per le proposte assegnate in sede referente, nell'autorizzazione alla Commissione a riferire oralmente e nell'iscrizione della proposta nel calendario o nello schema dei lavori immediatamente successivo a quello in corso per la deliberazione da parte dell'Assemblea con discussione limitata ai soli interventi del relatore, del rappresentante del Governo e dei proponenti di emendamenti; per le proposte assegnate in sede legislativa, la procedura accelerata si estrinseca nell'inserimento del provvedimento all'ordine del giorno della Commissione non oltre il quindicesimo giorno dall'approvazione della richiesta di procedura abbreviata. Sulla richiesta di tali procedure accelerate delibera l'Assemblea per alzata di mano.

Si ricorda inoltre che nel 2011 è stato adottato il regolamento dell'Unione europea n. 211 che disciplina il diritto di iniziativa dei cittadini europei. In base a tale disciplina può essere rivolto un invito alla Commissione europea perché proponga un atto legislativo su questioni per le quali l'UE ha la competenza di legiferare. Un'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei, di almeno 7 dei 28 Stati membri dell'UE. Per ciascuno dei 7 paesi è inoltre richiesto un numero minimo di firme (in Italia 54.750).

Le modalità interne di attuazione del regolamento sono state adottate con il DPR 18 ottobre 2012, n. 193.

Le riforme regolamentari in discussione alla Camera

Sono in corso di discussione presso la Giunta per il regolamento della Camera proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia.

Le proposte avanzate dai relatori prevedono – in relazione alla disposizione in commento – l'introduzione di un nuovo articolo 100-*bis*, che reca una specifica disciplina per l'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli regionali.

Nella relazione illustrativa si rileva che, muovendo dall'indicazione della Presidenza circa la necessità di garantire un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge d'iniziativa popolare, nel gruppo di lavoro si è discusso se a tal fine

si dovesse prevedere in ogni caso una calendarizzazione automatica del progetto di legge, una volta decorso un certo periodo, o se dovessero essere individuate forme alternative per giungere al medesimo risultato, che tenessero però conto soprattutto del ruolo centrale che, ai sensi dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, svolgono le Commissioni. Il gruppo di lavoro ha preferito seguire questa seconda strada – secondo un modello per certi versi analogo a quello austriaco – che, piuttosto che prevedere meccanicistici trasferimenti all'Assemblea senza adeguati supporti istruttori, conferisce alle Commissioni l'obbligo di esaminare le proposte di legge popolari e di deliberare sul prosieguo dell'esame; va, peraltro, considerato che non di rado progetti di legge di iniziativa popolare possono riguardare materia già all'attenzione della Commissione, potendo rientrare dunque tra quelli per i quali è già previsto l'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea.

La disciplina ipotizzata stabilisce, al comma 1 del nuovo articolo 100-bis, l'obbligo per le competenti Commissioni di deliberare sulla «presa in considerazione» delle proposte di legge presentate entro un mese dall'assegnazione, sulla base di una proposta motivata formulata da un apposito Comitato permanente, previa eventuale audizione di un rappresentante dei promotori. Nel caso di deliberazione favorevole la discussione si deve concludere nel termine di due mesi (si tratta dello stesso termine stabilito in via generale dall'articolo 81), salvo il termine di più breve in caso di urgenza dall'articolo 81, comma 2. Decorso il termine, il progetto è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Dell'eventuale deliberazione contraria è data notizia ai promotori (o ai Consigli regionali interessati).

La *ratio* delle disposizioni è dunque quella di assicurare che vi sia in ogni caso una «presa di posizione» parlamentare, nel senso di procedere all'esame della stessa ovvero di assumere esplicitamente la responsabilità politica di non darvi seguito.

Nel corso dell'esame presso il Senato è stato aggiunto un nuovo **quarto comma**, che introduce nell'ordinamento due nuovi tipi di *referendum*: il **referendum propositivo** e quello **d'indirizzo**. La disposizione, come indicato esplicitamente, è finalizzata a favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche.

La norma non è immediatamente applicabile in quanto il comma in esame rinvia ad una legge costituzionale la definizione di “condizioni ed effetti” dei *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché delle altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

Quanto al riferimento alle formazioni sociali, si ricorda che esso è presente in Costituzione, all'articolo 2, per indicare sia che i diritti inviolabili del singolo sono tutelati anche all'interno delle formazioni sociali, sia che la titolarità di diritti inviolabili spetta anche alle formazioni sociali.

Alla legge costituzionale di cui al quarto comma spetterà quindi la definizione delle “forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”, posto che l'unico riferimento costituzionale è attualmente contenuto nell'art. 2 Cost.

Inoltre, le modalità di attuazione saranno stabilite da una legge ordinaria “bicamerale”, in analogia con quanto previsto per la legge relativa ai referendum abrogativi (si veda la scheda art. 70).

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

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

Il quesito sottoposto agli elettori – fissato dalla stessa legge costituzionale n. 2 citata - era il seguente: “Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?”.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Con riferimento ai precedenti tentativi di riforme costituzionali, l'articolo 71 della Costituzione risultava invariato nel progetto di legge A.C. 5386 della XVI legislatura e nelle proposte di legge costituzionali A.C. 553 e abb.-A, cosiddetta Bozza Violante della XV legislatura.

Invece, nel disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e non approvata nel successivo *referendum* confermativo, si modificava l'articolo 71, specificando che l'iniziativa legislativa parlamentare dovesse esercitarsi nell'ambito delle competenze della Camera di appartenenza: ciascun deputato o senatore, pertanto, avrebbe potuto presentare proposte (o emendamenti) attinenti soltanto alle materie su cui la Camera di appartenenza poteva legiferare.

Nella XIII legislatura il testo della riforma previsto dalla così detta Commissione D'Alema, all'articolo 91, attribuiva l'iniziativa delle leggi, oltre che al Governo e a ciascun componente delle Camere, anche a ciascuna Assemblea regionale ed eliminava il rinvio agli organi o enti ai quali l'iniziativa sia conferita da una legge costituzionale. L'articolo 91 citato, a differenza della Costituzione vigente, quindi, concentrava al suo interno tutti i soggetti che potevano presentare proposte di legge alle Camere.

Il progetto di riforma costituzionale predisposto nella XIII legislatura prevedeva una valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, in

particolare introducendo un *referendum* propositivo o approvativo sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sottoscritte da almeno 800 mila elettori se entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato su di esse (art. 97).

Nel corso della XVI legislatura presso il Senato è iniziato l'esame congiunto di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare volte a modificare la disciplina costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum* (A.S. 83 ed abbinata). Alcune proposte prevedevano tra l'altro la possibilità di sottoporre a *referendum* popolare (*referendum* propositivo o deliberativo) le proposte legislative di iniziativa popolare in caso di mancata approvazione entro un determinato termine e introducendo l'istituto del *referendum* confermativo, da attivarsi prima dell'entrata in vigore di una legge.

L'esperienza comparata (a cura del Servizio Biblioteca)

Francia

Nell'ordinamento francese è stato di recente introdotto l'istituto del **referendum su proposte di legge di iniziativa parlamentare-popolare** (il cosiddetto "*référéndum d'initiative partagée*"), con la Legge costituzionale n. 2008-724 che ha modificato in particolare l'**art. 11 Cost.** La disciplina in materia entrerà **in vigore dal 1° gennaio 2015**. Prima della riforma del 2008, l'art.11 Cost. disponeva che il "referendum legislativo", indetto dal Presidente della Repubblica, poteva essere richiesto solo dal Governo, o congiuntamente dalle due assemblee parlamentari, e riguardava soltanto l'approvazione di un disegno di legge su specifiche materie: organizzazione dei poteri pubblici; riforme relative alla politica economica o sociale; ratifica di trattati internazionali che, senza essere contrari alla Costituzione, potessero avere un'incidenza sul funzionamento delle istituzioni. Nel 2008 è stata introdotta la possibilità di referendum approvativi anche di alcune proposte di legge. La proposta, che può riguardare solo le materie sopra elencate, con l'aggiunta delle riforme di politica ambientale (nuova misura valevole anche per i referendum sui disegni di legge), deve essere presentata da **un quinto dei membri del Parlamento** (ossia 185 parlamentari su un totale di 925, considerando il numero massimo possibile di membri delle due Camere) e **sostenuta da un decimo degli elettori**, che equivalgono attualmente a circa 4,5 milioni di cittadini. Se la proposta non è approvata dal Parlamento entro un termine stabilito da una legge organica, il **Presidente della Repubblica la sottopone a referendum** e, se essa è respinta, non può esserne presentata una nuova sullo stesso tema nei successivi due anni.

La **Legge organica n. 2013-1114**, recante applicazione dell'art.11 Cost. e in vigore dal 1° gennaio 2015, ha disposto le modalità di presentazione della proposta di legge di iniziativa parlamentare-popolare, il controllo del **Consiglio costituzionale** sul loro rispetto e alcune norme sulla procedura referendaria. Essa stabilisce innanzitutto che la proposta sia presentata dai parlamentari presso una delle due camere e poi trasmessa al Consiglio costituzionale ai fini della valutazione della conformità alla Costituzione. Con

la sentenza n. 2013-681, il *Conseil Constitutionnel* ha precisato, in particolare, che è suo compito esaminare la conformità della proposta all'art. 40 Cost., con cui è disposto che le proposte di legge e gli emendamenti dei parlamentari non possano prevedere aumenti o diminuzioni di spesa pubblica. Il provvedimento stabilisce poi che, nel mese seguente a quello in cui è pronunciata la dichiarazione di conformità alla Costituzione, i parlamentari firmatari della proposta dispongano di nove mesi per la raccolta delle manifestazioni di **sostegno dei cittadini**, che avvengono per via elettronica. La proposta deve essere quindi dichiarata ammissibile dal Consiglio in quanto sostenuta da almeno un decimo degli elettori. In seguito alla decisione di ammissibilità da parte del *Conseil*, la proposta dovrebbe poi essere oggetto di **almeno una lettura in ciascuna assemblea parlamentare entro sei mesi**, decorrenti dal giorno della pubblicazione in G.U. della decisione dell'Alta Corte. Se la proposta non è esaminata entro tale termine, il Presidente della Repubblica la sottopone a **referendum**. Il termine dei sei mesi è sospeso tra due sessioni ordinarie e in caso di scioglimento dell'Assemblea nazionale fino al giorno di insediamento della nuova camera. Inoltre, se la proposta è respinta dalla prima camera che la esamina, il suo presidente ne trasmette il testo iniziale all'altra. La **Legge n. 2013-1116**, anch'essa di applicazione dell'art.11 Cost. e in vigore dal 1° gennaio 2015, ha modificato il **Codice elettorale**, introducendo un capitolo sul finanziamento delle azioni di supporto o ostacolo alla raccolta delle manifestazioni di sostegno ad una proposta di legge di iniziativa parlamentare-popolare; un capitolo sulle sanzioni penali di atti illeciti compiuti durante tale raccolta; un articolo in cui è indicato che i progetti di legge sottoposti a referendum sono approvati se ottengono la maggioranza dei voti espressi; un capitolo sulle operazioni di conteggio dei voti (cfr. art. L558-37 e ss.).

Si rileva inoltre che la Costituzione francese prevede altri tipi di referendum: il cosiddetto "**referendum costituyente**" per l'approvazione definitiva di progetti di legge di revisione costituzionale (art. 89 Cost.); il **referendum** sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati relativi all'**adesione di un nuovo Stato all'UE** (art. 88-5 Cost.); il **referendum** sui progetti di deliberazione o di atti delle **collettività territoriali** (art. 72-1 Cost.).

Germania

Nell'ordinamento giuridico tedesco, **a livello federale, non è prevista l'iniziativa legislativa popolare**. La Legge fondamentale (*Grundgesetz*) stabilisce, all'art. 76, comma 1, che i progetti di legge possono essere presentati al *Bundestag* esclusivamente dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* (ma non individualmente) e dal *Bundesrat* (Camera dei *Länder*). Parimenti, un istituto come il **referendum di tipo propositivo**, che vincola il legislatore ad emanare una legge coerente con l'espressione popolare, **non trova applicazione nell'ordinamento costituzionale federale**, anche se un'analoga previsione di petizione o iniziativa popolare (*Volksbegehren*), nel caso specifico di ridefinizione del territorio federale, è contemplata dall'art. 29, comma 4, della Legge fondamentale, in base al quale "se in un'area economica urbana, precisamente e unitariamente delimitata, ricadente in più *Länder* e che conti almeno un milione di abitanti,

un decimo dei cittadini aventi diritto di voto al *Bundestag* chiede mediante petizione popolare l'accorpamento di tal area ad un unico *Land*, una legge federale stabilirà entro due anni se l'appartenenza al *Land* debba essere modificata secondo quanto previsto al comma 2 ovvero se si debba procedere a referendum nei *Länder* interessati". Si evince pertanto che **a livello federale il referendum può essere esclusivamente avviato da un'iniziativa popolare volta a ridefinire il territorio federale**. In tal caso possono partecipare al voto soltanto i cittadini delle zone interessate alla nuova suddivisione territoriale. Nella storia della Repubblica federale si sono finora svolti su questa tematica, senza successo, otto referendum di iniziativa popolare. Nell'ultimo decennio sono stati presentati senza successo al *Bundestag* alcuni progetti di legge per introdurre nella Legge fondamentale gli istituti dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum⁴. Nel novembre 2013, nel corso delle trattative per la formazione del Governo, SPD e CSU hanno adottato una posizione comune per l'introduzione del referendum su tutto il territorio federale, ma a causa del rifiuto della CDU tale posizione non è stata inserita nell'accordo di coalizione.

Nel caso in cui la ridefinizione del territorio federale sia decisa dal *Bundestag* o dai parlamenti regionali (*Landesparlamente*) è previsto un **referendum obbligatorio**, al quale possono partecipare soltanto i cittadini residenti nei territori interessati. Un referendum di questo tipo ha portato alla costituzione del *Land* Baden-Württemberg nel 1951, mentre nel 1996 il referendum sulla fusione di Berlino con il Brandeburgo non ha avuto successo.

In tutti i *Länder* è prevista invece l'**iniziativa popolare** quale strumento di democrazia diretta che consente ai cittadini di portare all'attenzione di un Parlamento regionale un tema politico o un progetto di legge. I proponenti devono però raccogliere le firme di un determinato numero di elettori entro un termine stabilito. Benché il Parlamento resti libero nella sua decisione di accettare o rifiutare, i cittadini hanno tuttavia la possibilità di promuovere un referendum dopo il rigetto della loro proposta. In Germania la proposta di iniziativa popolare a livello regionale rappresenta quindi l'ultimo passo necessario per un **referendum promosso dalla popolazione**. Tra i *Länder* esistono tuttavia alcune differenze riguardo alle questioni in cui è ammissibile un referendum popolare; in tutti però possono svolgersi referendum su semplici leggi di iniziativa popolare e, tranne che in Assia, è possibile interpellare gli elettori in merito a modifiche costituzionali. Nei *Länder* di Amburgo, di Berlino e dello Schleswig-Holstein è invece possibile promuovere referendum su tutte le questioni oggetto di decisione politica, che però hanno solo carattere di raccomandazione se anche lo stesso Parlamento non può adottare decisioni vincolanti su tali questioni. Nel Brandeburgo si può indire un referendum anche per la convocazione di un'assemblea costituente e, in alcuni *Länder*, per lo scioglimento anticipato del Parlamento.

⁴ L'istituto del referendum era già previsto nella costituzione di Weimar del 1919, ma era solo facoltativo e poteva aver luogo in casi determinati. Esso era ammesso anche nelle costituzioni dei singoli *Länder*.

Consultazioni popolari in forma di referendum, ovvero **votazioni popolari dirette su proposte del Parlamento o del Governo** sono possibili soltanto in alcuni *Länder*. Ad esempio, in Assia e in Baviera tutte le modifiche costituzionali sono sottoposte al voto popolare (*obligatorisches Referendum*), mentre nel *Land* di Berlino ciò vale solo per le modifiche degli artt. 62 e 63 della costituzione che riguardano gli istituti di democrazia diretta. Il *Land* di Amburgo è invece l'unico a prevedere la possibilità di sottoporre a referendum (*fakultatives Referendum*)⁵ una decisione del Parlamento entro tre mesi con le firme del 2,5% dell'elettorato; tale possibilità è però strettamente limitata alle decisioni del Parlamento con le quali si è modificato l'esito di una precedente consultazione popolare. Nei *Länder* del Baden-Württemberg, della Bassa Sassonia e della Renania-Palatinato possono essere sottoposte a referendum vincolante (*konfirmatives Referendum*) le leggi approvate dal Parlamento (e in Bassa Sassonia anche una decisione del Governo).

Anche per quanto riguarda le **disposizioni relative al quorum** sussistono discipline diverse nei vari *Länder*. Per i **referendum relativi a leggi semplici di iniziativa popolare** in Assia, Baviera e Sassonia non è di norma previsto alcun *quorum*, mentre in tutti gli altri *Länder* questo varia tra il 15% e il 33% dei consensi dell'elettorato. Nella Renania-Palatinato è previsto anche un *quorum* di partecipazione del 25% degli aventi diritto al voto. Per i **referendum relativi a modifiche costituzionali di iniziativa popolare** in tutti i *Länder*, tranne che in Baviera, il *quorum* è più elevato e varia dal 25% al 50% dei consensi espressi dall'elettorato, con in aggiunta la maggioranza dei 2/3 dei votanti. Soltanto nella Renania settentrionale-Vestfalia e nel Saarland è inoltre previsto un *quorum* di partecipazione del 50%.

Per le altre consultazioni referendarie, non riconducibili ad un'iniziativa legislativa popolare, non è in genere richiesto alcun *quorum* essendo sufficiente la maggioranza dei votanti. Solo nel Baden-Württemberg si applicano le medesime disposizioni previste per i referendum sulle iniziative popolari.

Nessun *quorum* particolare è infine stabilito per la validità dei referendum di cui all'art. 29 della Legge fondamentale sulla suddivisione del territorio federale, siano essi promossi da una decisione parlamentare o da un'iniziativa popolare.

Spagna

L'ordinamento giuridico spagnolo prevede l'**iniziativa legislativa popolare**, escludendola solo per alcune materie. "Una legge organica regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si esigeranno **non meno di 500.000 firme** autenticate. Detta iniziativa non spetterà nelle materie proprie della legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né in quella relativa alla prerogativa di grazia" (art. 87, comma 3, Cost.). La legge

⁵ Tale referendum viene anche definito "proposta di correzione" (*Korrekturgebehren*), poiché si rivolge contro una recente decisione del Parlamento allo scopo di ottenere un'abrogazione o una modifica. A livello comunale l'istituto corrispondente al referendum facoltativo è la proposta di annullamento da parte dei cittadini (*kassierendes Bürgerbegehren*).

organica prevista dalla Costituzione è la *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular*. Tale iniziativa risulta presente anche negli ordinamenti delle singole Comunità autonome.

La Spagna conosce, a livello nazionale, **due tipologie di referendum**. L'art. 92 Cost.⁶ prevede che le decisioni politiche di speciale importanza possano essere sottoposte a **referendum consultivo** fra tutti i cittadini. Il referendum è indetto dal Re, mediante proposta del Presidente del Governo, previa autorizzazione del Congresso dei deputati. Una legge organica regola le condizioni e la procedura dei diversi tipi di referendum previsti dalla Costituzione (*Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*).

Ai sensi dell'art. 92 Cost. sono stati celebrati due referendum: il referendum sulla permanenza della Spagna nella NATO (30 maggio 1982) e il referendum sulla Costituzione europea (20 febbraio 2005), entrambi con esito positivo.

La seconda tipologia di referendum rientra nell'ambito della procedura di **revisione costituzionale** (art. 166 Cost.), su iniziativa legislativa del Governo, del Congresso dei Deputati e del Senato (art. 87, comma 1)⁷. I progetti di revisione costituzionale devono essere approvati a **maggioranza dei tre quinti** di ogni Camera. Ove non si raggiunga un'intesa fra queste, si cercherà di conseguirla mediante la costituzione di una Commissione di conciliazione paritetica formata da deputati e senatori, che presenta un testo sottoposto a votazione da parte di entrambe le Camere (art. 167, comma 1). Nel caso in cui non si ottenga l'approvazione mediante tale procedimento, e qualora il testo abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso dei Deputati può approvare la revisione a **maggioranza dei due terzi** (art. 167, comma 2). La revisione costituzionale approvata dalle *Cortes Generales* è sottoposta a **referendum** per ratifica quando lo richiedano, entro quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei membri di una delle due Camere (art. 167, comma 3).

Ove venga proposta la **revisione totale** della Costituzione o quella parziale riferita al titolo preliminare⁸, al capitolo secondo, sezione prima⁹, del

⁶ Prima dell'entrata in vigore della Costituzione democratica del 1978 e dopo il franchismo sono stati celebrati in Spagna due referendum: il referendum sulla legge della riforma politica, tenutosi il 15 dicembre 1976, e il referendum per l'approvazione del progetto di Costituzione, tenutosi il 6 dicembre 1978, entrambi con esito favorevole.

⁷ Inoltre le Assemblee delle Comunità autonome possono sollecitare al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere all'Ufficio di Presidenza del Congresso una proposta di legge.

⁸ Il titolo preliminare della Costituzione (artt. 1-9) sancisce alcuni principi fondamentali, tra cui la sovranità nazionale, l'unità della Nazione e il diritto all'autonomia, i partiti politici, i sindacati e le associazioni imprenditoriali, il rispetto della legge, la libertà e l'eguaglianza e le garanzie giuridiche.

⁹ Tale sezione (artt. 15-29) concerne i diritti fondamentali e le libertà pubbliche, tra cui il diritto alla vita, la libertà ideologica e religiosa, il diritto alla libertà personale, il diritto all'intimità e all'invulnerabilità del domicilio, la libertà di residenza e di circolazione, la libertà d'espressione, il diritto di riunione, il diritto di associazione, il diritto di partecipazione, la protezione giudiziale dei diritti, il principio di legalità penale, la libertà d'insegnamento, il diritto all'istruzione e l'autonomia delle Università, la libertà d'associazione e il diritto allo sciopero.

titolo I o al titolo II¹⁰, deve procedersi all'approvazione in via di principio con maggioranza dei due terzi di ogni Camera e quindi all'immediato **scioglimento delle Cortes** (art. 168, comma 1). Le Camere elette dovranno approvare quanto deciso e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera (art. 168, comma 2). La riforma approvata dalle *Cortes Generales* deve poi essere sottoposta a **referendum** per ratifica (art. 168, comma 3).

La Costituzione spagnola del 1978 è stata finora modificata solo due volte¹¹, in entrambe le occasioni non vi è stata la necessità di ricorrere allo scioglimento delle Camere né è stato richiesto l'intervento referendario.

Al di là di queste due tipologie di referendum nazionali, **altri referendum si inseriscono nella procedura di approvazione (o di riforma) degli Statuti delle Comunità autonome**, e nei quali è coinvolto il corpo elettorale dell'ente interessato. Tra il 1979 e il 2007 si sono tenute 7 di tali consultazioni popolari: in Andalusia (1980, 1981 e 2007), nei Paesi baschi (1979), in Galizia (1980) e in Catalogna (1979 e 2006)¹², tutte concluse con esito positivo.

Per quanto riguarda il referendum nelle singole Comunità autonome, esso è previsto da diversi ordinamenti regionali¹³, sebbene spesso disciplinato nella forma generica della "consultazione popolare". Tra i vari esempi si segnalano: l'art. 29 dello Statuto della Catalogna, che prevede il diritto dei cittadini catalani alla convocazione di **consultazioni popolari** (*consultas populares*) da parte della Comunità e dei comuni, sulle materie di rispettiva competenza, nella forma e nelle condizioni previste dalle leggi; l'art. 30 dello Statuto dell'Andalusia, che prevede il diritto a promuovere la convocazione di **consultazioni popolari** (*consultas populares*) da parte della Giunta o dei comuni, nei termini stabiliti dalle leggi.

Svizzera

Per quanto riguarda il **referendum propositivo**, la Costituzione della Confederazione elvetica prevede che 100.000 cittadini aventi diritto di voto possono proporre la revisione totale (art. 138) o parziale (art. 139) della Costituzione. La revisione totale è sottoposta senz'altro a *referendum*.

L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione può essere formulata sia come proposta generica, sia con un progetto articolato. In ogni caso, se l'Assemblea federale ritiene che essa violi il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, la dichiara nulla in tutto o in parte. In caso contrario, se condivide un'iniziativa presentata in forma di proposta generica, l'Assemblea

¹⁰ Il titolo II (artt. 56-65) è dedicato alla Corona e disciplina: il Re, la successione al trono, il Principe delle Asturie, la Regina, la reggenza, la tutela del Re, le funzioni del Re, la controfirma degli atti del Re, la Casa del Re.

¹¹ Con la prima riforma costituzionale (1992) fu modificato l'art. 13 Cost., in materia di diritto elettorale degli stranieri. Con la seconda riforma costituzionale (2011) è stato modificato l'art. 135 Cost., al fine di inserirvi il principio della stabilità di bilancio.

¹² Si veda anche l'apposita pagina del sito del Congresso dei deputati dedicata ai referendum.

¹³ Si veda Esther Martín Núñez, "El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios", *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, n. 94, 2012, pp. 95-131.

federale elabora un articolato nel senso dell'iniziativa e la sottopone al *referendum*. Se respinge l'iniziativa, la sottopone al popolo; il popolo decide se darle seguito. Se il popolo approva l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora il progetto proposto nell'iniziativa. Se invece l'iniziativa è presentata in forma di progetto articolato (e non è rigettata per i motivi di cui sopra dall'Assemblea) è sottoposta senz'altro a *referendum*. L'Assemblea federale ne raccomanda l'accettazione o il rifiuto e può contraporle un controprogetto.

Una riforma del 2003 aveva previsto anche il *referendum* propositivo per proposte di legge ordinaria, ma tale previsione non è mai entrata in vigore ed è stata poi abrogata nel 2009.

Articolo 12

(Art. 72 – Procedimento legislativo e voto “a data certa”)

Art. 72 – Testo vigente	Art. 72 – Testo modificato
Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.	Ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera , è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.
	Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.
Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.	I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.
Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in tal modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.	Possano altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.
La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.	La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, per quelli di conversione in legge di decreti , per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi.
	Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70, terzo comma.

	<p>Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare 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 votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà.</p>
--	--

L'**articolo 12**, emendato nel corso dell'esame del Senato, modifica l'articolo 72 della Costituzione, che riguarda il **procedimento di approvazione dei disegni di legge**.

Viene modificato innanzitutto il **primo comma**, nella parte relativa alla **presentazione dei disegni di legge**, che nel testo originario del disegno di legge governativo prevedeva che i disegni di legge fossero presentati soltanto alla Camera dei deputati.

Il nuovo testo del primo comma dell'articolo 72, come modificato nel corso dell'esame in sede referente al Senato, prevede che i **disegni di legge cui si applica il procedimento legislativo bicamerale paritario** (ai sensi del nuovo art. 70, primo comma) **sono presentati ad una delle due Camere**. Ne consegue quindi che, per il procedimento legislativo paritario, anche le restanti disposizioni contenute nel comma in questione, e riguardanti le modalità di esame e di approvazione (esame prima della Commissione e poi del *plenum*, approvazione articolo per articolo e votazione finale) debbono riferirsi sia alla Camera dei deputati che al Senato.

Viene poi introdotto un comma successivo al primo, che diventa il nuovo **secondo comma** dell'art. 72 Cost. che prevede che ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e da questa approvato articolo per articolo e con votazione finale.

Dunque, a seguito della modifica introdotta all'articolo 72, primo comma, la previsione costituzionale generale - per la quale un disegno di legge, secondo le

norme del regolamento parlamentare, è esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, approvato articolo per articolo e con votazione finale – è, come già rilevato, riferita solo al predetto procedimento paritario.

Il secondo comma, che prevede che ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale, a differenza del primo, peraltro, non contempla la disposizione in base alla quale il provvedimento è esaminato prima dalla Commissione e poi in Assemblea.

Nel corso dell'esame del Senato è stato modificato il **terzo comma** dell'articolo 72, ove si affida al regolamento interno delle Camere la disciplina dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, al fine di specificare che tale disposizione riguarda i regolamenti di entrambe le Camere.

Analogo fine è da attribuire alla modifica, sempre introdotta nel corso dell'esame del Senato, all'articolo 72, **quarto comma**, primo periodo, ove si riferisce ai regolamenti parlamentari di entrambe le Camere la possibilità di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alle Commissioni.

Un'altra modifica, sempre introdotta nel corso dell'esame in sede referente, all'articolo 72, quarto comma, primo periodo, riguarda la **composizione delle Commissioni in sede legislativa** ed è volta a riferire **solo** a quelle della **Camera** dei deputati la previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da **rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari**.

Ne consegue che per il Senato un'analoga previsione da parte del regolamento parlamentare diventa solo eventuale.

Si ricorda inoltre che analoga limitazione alla sola Camera dei deputati della previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari la si riscontra nel nuovo testo dell'articolo 82 della Costituzione relativo alla composizione delle Commissioni d'inchiesta (cfr. *infra* art. 20).

La circostanza che il **criterio della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto, per il Senato**, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del *plenum* e che sono le uniche in cui la Costituzione indica i criteri per la composizione delle commissioni - potrebbe indurre a ritenere che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle **peculiari caratteristiche** che contraddistinguono la composizione di tale *plenum*, come desumibili in primo luogo dalle previsioni dei novellati articoli 55 e 57 della Costituzione.

L'articolo in esame reca inoltre una modifica, introdotta nel corso dell'esame del Senato, del quarto comma dell'art. 72 Cost., ora **quinto comma**, che, introducendo la cd. "riserva di Assemblea", individua i casi di esclusione dall'esame in sede legislativa. Ai casi già previsti (materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi), sono aggiunti i **disegni di legge di conversione dei decreti-legge**.

Viene così costituzionalizzata una previsione ora contenuta nei regolamenti parlamentari (articolo 35, comma 1, e 37, comma 1, del Regolamento del Senato e articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera).

Si ricorda peraltro che i regolamenti parlamentari richiedono la procedura normale anche per:

- i disegni di legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica (art. 71, comma 2, del Regolamento della Camera e art. 35, comma 1, del Regolamento del Senato);
- i disegni di legge finanziaria e di bilancio (art. 123, comma 1, del Regolamento della Camera, e art. 126, commi 8 e 9, del Regolamento del Senato);
- i disegni di legge comunitaria (art. 126-*ter* del Regolamento della Camera e art. 144-*bis* del Regolamento del Senato).

L'articolo in esame introduce poi due nuovi commi all'articolo 72 della Costituzione.

Il **sesto comma** dell'articolo 72 riguarda il **procedimento legislativo presso il Senato**.

Il testo originario del disegno di legge in esame, in primo luogo, demandava al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati, mentre per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale, specificava che essi venissero esaminati dal Senato articolo per articolo e approvati ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Il nuovo testo del comma sesto dell'articolo 72, anche in conseguenza delle modifiche che il disegno di legge in esame, nel suo testo emendato, apporta agli articoli 70 e 72 della Costituzione, non riproduce la disciplina contenuta nel testo originario con riferimento ai disegni di legge costituzionali, mentre **continua a demandare al regolamento del Senato la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati**, specificando, tuttavia, che si tratta di quelli **previsti dall'articolo 70, terzo comma, della Costituzione**, come novellato dal disegno di legge in esame, e cioè disegni di legge ordinari che, approvati dalla Camera dei deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato.

Tale rinvio, per maggiore chiarezza interpretativa, dovrebbe riguardare tutti i casi di procedimento monocamerale (secondo comma) e non limitarsi al solo procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70.

Il successivo nuovo **settimo comma** introduce l'**istituto del c.d. "voto a data certa"**, prevedendo la possibilità, per il Governo, di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con **priorità** all'ordine del giorno, per essere poi **sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione.**

Sono **escluse espressamente** le leggi ad approvazione "bicamerale" (ex articolo 70, primo comma) e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica (*rectius*: di autorizzazione alla ratifica) dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale¹⁴.

Nel corso dell'esame del Senato è stata soppressa la previsione, contenuta nel testo originario del disegno di legge, della sottoposizione del disegno di legge ad approvazione entro un termine, inferiore ai sessanta giorni, determinato in base al regolamento "tenuto conto della complessità della materia". Inoltre, sempre nel corso dell'esame del Senato, il testo è stato integrato con la precisazione che, per chiedere alla Camera dei deputati l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno di un disegno di legge, occorre che questo sia "**indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo**".

In sede applicativa, andranno definite le modalità che consentono di qualificare il disegno di legge come "essenziale".

Il medesimo settimo comma, al secondo periodo, prevede inoltre che, **decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo viene votato**, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Il secondo periodo del comma in questione condiziona dunque al decorso del termine, la richiesta governativa di 'voto bloccato'.

Il procedimento descritto, che la relazione che accompagna il disegno di legge originario del Governo definisce "istituto del voto a data certa", ha dunque portata fortemente innovativa nell'ordinamento vigente, prevedendo, da un lato, tempi certi di approvazione (pari a 60 giorni) assimilabili a quelli dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e contemplando, al tempo stesso, la possibilità che il testo, decorso il termine, sia votato – "senza modifiche" (quindi in deroga alle

¹⁴ Maggioranze qualificate sono previste dall'art. 79 e 81 Cost. in relazione rispettivamente alle leggi di amnistia e indulto e alle leggi recanti le procedure di bilancio.

disposizioni regolamentari che disciplinano l'esame degli emendamenti) - articolo per articolo e con votazione finale.

La previsione in Costituzione di questo nuovo strumento rafforza le prerogative del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, rendendo maggiormente rapido l'*iter* di approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa connessi all'attuazione del programma di governo, contribuendo a garantirne la realizzazione.

Nella prassi parlamentare più recente, l'approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa viene di fatto garantita attraverso la posizione della questione di fiducia su testi approvati in sede referente in Commissione o su maxiemendamenti proposti dal Governo.

Pertanto, l'introduzione del "voto a data certa" dovrebbe, nell'intenzione del legislatore, deflazionare il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, anche in connessione con le previsioni del nuovo articolo 77, che determinano un irrigidimento dei limiti costituzionali al contenuto dei decreti-legge e dell'emendabilità dei relativi disegni di legge di conversione (su cui si rinvia, infra, alla scheda di lettura dell'articolo 16).

L'ultimo periodo del settimo comma stabilisce, infine, che "in tali casi" (*dizione che potrebbe essere maggiormente specificata, soprattutto precisando se ci si intende riferire ai casi di cui al secondo periodo o anche del primo*) **i tempi previsti dall'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà.**

Si ricorda che l'articolo 70, comma terzo, come modificato dal disegno di legge in esame, disciplina i tempi di esame presso il Senato dei disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati.

Pertanto:

- si riduce **da dieci a cinque giorni** il termine entro il quale, su richiesta di un terzo dei componenti, il Senato può disporre di esaminare un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati;
- si riduce **dai successivi trenta a quindici giorni** il termine entro il quale il Senato può deliberare proposte di modificazione del testo.

Si ricorda peraltro che, nel corso dell'esame presso l'Assemblea del Senato, è stata eliminata la previsione di un termine (20 giorni) entro il quale la Camera avrebbe dovuto pronunciarsi in via definitiva sulle proposte di modifica del Senato. Ne consegue che, anche in caso di applicazione del 'voto a data certa', non sembra esistere – in mancanza di un'espressa previsione - un termine certo per la conclusione dell'esame in "seconda lettura" da parte della Camera dei deputati.

Il nuovo procedimento inoltre convive con il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione, che affida ai regolamenti i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di urgenza.

Le riforme regolamentari in discussione alla Camera

Sono in corso di discussione presso la Giunta per il regolamento della Camera proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia.

Le proposte avanzate dai relatori prevedono – in relazione alla disposizione in commento – misure riguardanti la disciplina dell'urgenza. In proposito, la Presidente della Camera, nella sua relazione del 22 maggio 2013, ha ricordato che «il Governo ha evidenziato in molteplici sedi (...) l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge». Tale esigenza – ha proseguito la Presidente – «potrà essere soddisfatta pienamente ed in modo equilibrato solo qualora non determini uno schiacciamento del ruolo del Parlamento, ma ne salvaguardi invece le prerogative.» Nella relazione illustrativa si evidenzia quindi che al raggiungimento di questo delicato equilibrio, nel rispetto e nella considerazione delle diverse, contrapposte esigenze in campo, si è impegnato il gruppo di lavoro, partendo dalla disciplina vigente, apponendovi qualche correttivo, a tutela sia della maggioranza sia delle opposizioni.

Si prevede in particolare che la dichiarazione d'urgenza – la cui richiesta è stata ulteriormente qualificata prevedendosi che possa essere avanzata dal Governo o da un presidente di Gruppo, ma non più da 10 deputati (articolo 69, comma 1) – comporterà anzitutto la fissazione di un **termine per la deliberazione finale**, termine che dovrà essere compatibile con i tempi stabiliti per l'esame in sede referente (che sono ridotti dagli attuali 30 a 25 giorni dall'inizio dell'esame) e con quelli necessari per la discussione in Assemblea (a tal fine si potrà eventualmente prevedere un numero minimo di giorni da riservare ad essa); comporterà inoltre l'obbligo per la Commissione di esaminare il progetto in via prioritaria e, a tutela della qualità della legislazione – valore che rischia di essere sacrificato dalla procedura accelerata – il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione. A garanzia del lavoro delle Commissioni e per evitare effetti dirompenti di dichiarazioni di urgenza deliberate a ridosso del venticinquesimo giorno, si stabilisce comunque che dalla dichiarazione d'urgenza devono essere garantiti alle Commissioni almeno dieci giorni. Infine, in sede di contingentamento, a bilanciare l'accelerazione dei termini di conclusione del procedimento, è stato assicurato all'opposizione un tempo complessivo maggiore rispetto a quello della maggioranza, di regola non inferiore ai due terzi del tempo complessivo, salvo che l'opposizione abbia una consistenza numerica molto ridotta (pari cioè o inferiore a un quarto dei membri della Camera).

Nella [Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013](#) dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013 viene affrontato il problema di procedure abbreviate che rispondano all'esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti, ricordando la degenerazione che, proprio per sopperire all'assenza di una procedura del genere, ha subito il procedimento legislativo per effetto dell'intreccio decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia. Per sopperire a tale lacuna viene definita dalla

Commissione la proposta del **voto a data fissa**; nella Relazione si propone che la richiesta possa essere avanzata per un **numero di disegni di legge limitato, determinato** dal Regolamento della Camera dei deputati, ritenuti prioritari dal Consiglio dai Ministri.

Si prevede quindi che il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, possa chiedere alla Camera che un disegno di legge venga iscritto con priorità all'ordine del giorno e che su di esso venga espresso il voto finale entro un termine determinato. Decorso il termine senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si specifica che si procede alla sola votazione finale e non a quella dei singoli articoli perché si vota la proposta del Governo e che la richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea.

Anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, la Commissione propone altresì, nella Relazione finale, di limitare le possibilità di ricorso ai **decreti legge**, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario.

I precedenti progetti di riforma

Per quanto riguarda i tentativi di riforma costituzionale delle scorse legislature, circa l'attribuzione di poteri del Governo nel procedimento legislativo, si rileva quanto segue.

L'articolo 5, comma 1, lettera c), del testo approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. n. 5386), che introduceva un comma settimo nell'articolo 72 della Costituzione, prevedeva che il Governo potesse chiedere l'iscrizione di un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno del ramo del Parlamento cui fosse stato assegnato e che venisse discusso in tempi certi. Decorso il termine così fissato per l'approvazione, il Governo avrebbe potuto chiedere la votazione articolo per articolo e sul testo finale senza emendamenti.

Nella XV legislatura nella proposta di legge costituzionale A.C. 553 e abb.-A, così detta Bozza Violante, si prevedeva che il Governo potesse chiedere che un disegno di legge fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e fosse votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti (e si aggiungeva che il termine dovesse essere fissato in modo da consentire un esame adeguato). Non si prevedeva di contro la facoltà di richiesta da parte del Governo del così detto voto bloccato.

Nella XIV legislatura la legge costituzionale, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, non approvata dal successivo referendum confermativo, riferiva la facoltà del Governo di richiedere l'iscrizione di disegni di legge all'ordine del giorno ai disegni di legge "presentati o fatti propri" dal Governo e prevedeva il voto bloccato su richiesta del Governo "sul testo proposto o fatto proprio dal Governo stesso". Nella XIII legislatura il testo della riforma previsto dalla così detta Commissione D'Alema prevedeva la facoltà per il Governo di chiedere che un disegno di legge fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e fosse votato entro una data determinata dai regolamenti

parlamentari. Si prevedeva, inoltre, il così detto voto bloccato, potendo chiedere il Governo che, decorso il termine, ciascuna Camera deliberasse sul testo, proposto o accettato dal Governo, articolo per articolo e con votazione finale.

L'esperienza comparata

Per quanto concerne altre esperienze costituzionali, l'immediato riferimento che sovrviene è quello francese.

In **Francia** (articoli 28, 39 e 48 della Costituzione), l'ordine del giorno è stabilito da ciascuna assemblea. Due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui esso richieda l'iscrizione all'ordine del giorno.

Inoltre, l'esame dei progetti di legge finanziaria, di leggi di finanziamento della previdenza sociale, e dei testi trasmessi dall'altra assemblea trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e alle richieste di autorizzazione relative alla dichiarazione dello stato di guerra è, su richiesta del Governo, iscritto in via prioritaria all'ordine del giorno. L'articolo 28 della Costituzione stabilisce inoltre che il Primo ministro, consultato il Presidente dell'assemblea interessata, o la maggioranza dei membri di ciascuna assemblea, può decidere la convocazione di giorni supplementari di seduta. L'articolo 44 della Costituzione prevede, inoltre, che dopo l'apertura del dibattito, il Governo può opporsi all'esame di qualsiasi emendamento che non sia stato anteriormente sottoposto all'esame della Commissione. Se il Governo lo richiede, l'assemblea si pronuncia mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo (c.d. *vote bloqué*).

In **Spagna** la materia è disciplinata solo dai rispettivi regolamenti parlamentari del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*. L'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria del Congresso dei deputati (articolo 67) viene fissato dal Presidente in accordo con la Conferenza dei Capigruppo. Il Governo può chiedere che in una specifica seduta venga inclusa la trattazione di una questione di carattere prioritario, sempre che essa abbia seguito l'iter previsto dalle norme regolamentari e quindi rispetti le condizioni previste per l'inclusione nell'ordine del giorno. Un'eccezione a tale regola può essere consentita se viene avanzata specifica richiesta da un gruppo parlamentare o dal Governo, e qualora la *Junta de Portavoces* decida all'unanimità di includere la questione all'ordine del giorno per ragioni di urgenza. L'articolo 71 del Regolamento del Senato stabilisce che l'ordine del giorno sia fissato dal Presidente, in accordo con l'Ufficio di Presidenza e sentita la *Junta de Portavoces*. Il rappresentante del Governo potrà includervi solo una questione avente carattere prioritario.

In **Germania** la materia trova disciplina a livello di regolamento parlamentare. Per quanto riguarda il *Bundestag*, l'articolo 20 del Regolamento dispone che l'agenda parlamentare sia concordata all'interno del "Consiglio degli anziani", a meno che il *Bundestag* non abbia già deciso in merito o che esso non sia stato convocato d'autorità dal Presidente ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento. L'agenda parlamentare è comunicata

ai membri del *Bundestag*, del *Bundesrat* e al Governo federale. In assenza di obiezioni, essa si intende approvata all'inizio della discussione del primo punto.

Nel **Regno Unito** la materia è disciplinata dagli *Standing Orders of the House of Commons*. L'articolo 14 degli *Standing Orders* attribuisce la precedenza alle attività di interesse del Governo nei lavori parlamentari, attribuendo così all'Esecutivo un ruolo di preminenza nella programmazione dei lavori parlamentari per mezzo della figura del *Leader of the House*. La normativa prevede, comunque, specifici spazi per le opposizioni e giornate in cui tale precedenza viene meno. Al Governo è inoltre attribuito il diritto di stabilire, sia l'ordine di trattazione dei diversi punti all'ordine del giorno di ogni seduta, sia l'ordine di priorità nell'esame dei progetti di legge da parte delle *standing committees*.

Articolo 13
(Art. 73 - Giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali)

Art. 73 – Testo vigente	Art. 73 – Testo modificato
Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.	<i>Identico</i>
	Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta 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.
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.	Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.
Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.	<i>Identico</i>
Art. 134 – Testo vigente	Art. 134 – Testo modificato
La Corte costituzionale giudica:	<i>Identico</i>
sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;	<i>Identico</i>
sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni	<i>Identico</i>
sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.	<i>Identico</i>

	<p>La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 73, secondo comma.</p>
--	--

Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto un **nuovo secondo comma all'articolo 73 della Costituzione**, che prevede che le **leggi che disciplinano l'elezione** dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica **possono 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** di una Camera presenti un **ricorso motivato** recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità.

In tal caso, la nuova previsione costituzionale 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 in esame interviene inoltre **sull'articolo 134 della Costituzione**, che definisce gli ambiti di giudizio della Corte costituzionale, aggiungendo allo stesso un nuovo secondo comma. In base a tale modifica – disposta per esigenze di coordinamento con la suddetta modifica all'articolo 73 Cost. - si 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, ai sensi del secondo comma del citato articolo 73.

Si tratta dunque di un nuovo strumento, che, tenendo conto anche dell'esperienza di altri Paesi europei, consente ad una **minoranza (un terzo dei componenti di una Camera**, quindi 34 senatori o 210 deputati) di richiedere *ex ante* un vaglio di costituzionalità sulla legge elettorale.

Stante la formulazione del testo, un terzo dei componenti di ciascuna Camera può dunque impugnare la legge elettorale sia della Camera dei deputati, sia del Senato.

Tuttavia, occorre considerare che nel nuovo assetto costituzionale, la legge elettorale dei due rami del Parlamento è frutto di due distinti procedimenti. Infatti, la legge elettorale della Camera dei deputati è approvata dalla sola Camera ai sensi del nuovo articolo 70, terzo comma, all'esito di un procedimento monocamerale ordinario; la legge elettorale del Senato appartiene invece alla categoria delle leggi bicamerali, ai sensi di quanto disposto dal nuovo articolo 57, ultimo comma, della Costituzione.

Appare pertanto opportuno meritevole di approfondimento la portata normativa di tale disposizione.

Il termine massimo per la presentazione del ricorso è quello della promulgazione.

Si tratta peraltro di un termine (quello della promulgazione) non conoscibile a priori (salvo il limite massimo di un mese dall'approvazione previsto dal primo comma dell'art. 73 Cost.), rientrando nelle prerogative del Presidente della Repubblica.

Deve inoltre essere valutato se il terzo comma dell'art. 73 - che consente alla Camera di dichiarare il termine della promulgazione urgente - possa ridurre i tempi di esercizio del suddetto diritto.

Il termine per la pronuncia della Corte costituzionale è di 30 giorni.

Tale termine sembra decorrere presumibilmente dalla data di presentazione del ricorso.

Potrebbe sorgere questione su cosa accada in caso di mancata pronuncia della Corte nel termine (ipotesi che peraltro potrebbe essere destinata a rimanere di scuola). Dalla formulazione della norma si ricava che riprende a decorrere il termine per la promulgazione (un mese dalla approvazione), sospeso a seguito della presentazione del ricorso.

Viene comunque introdotto un nuovo tipo di giudizio di legittimità costituzionale, per la prima volta di carattere preventivo, in quanto destinato a svolgersi prima dell'entrata in vigore della legge scrutinata.

Ne consegue che anche la **sentenza che conclude il giudizio** non appare destinata a rientrare tra le tipologie di sentenza della Corte costituzionale oggi conosciute, proprio in quanto avente ad oggetto una legge non ancora in vigore.

Al riguardo, si ricorda che nei giudizi di legittimità costituzionale la Corte costituzionale limita il proprio giudizio ai profili di legittimità costituzionale del giudizio e a quelli strettamente consequenziali.

Sembrerebbe permanere inoltre la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale dopo l'entrata in vigore della legge elettorale (in forza dell'utilizzo, nel nuovo quarto comma dell'art. 134 Cost., della parola "altresì").

Poiché testualmente il nuovo secondo comma dell'articolo 73 stabilisce che "in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata", da ciò parrebbe doversi desumere che - in tale specifica ipotesi - anche qualora la Corte ravvisi **un'illegittimità limitata** ad alcune disposizioni soltanto della legge, dovrebbe risultare comunque **preclusa la promulgazione della legge nel suo complesso**.

Infine, l'espressione "**leggi che disciplinano l'elezione**" (della Camera e del Senato) potrebbe ritenersi un'area non del tutto univoca: se essa pare ricomprendere la formula elettorale (trasformazione di voti in seggi), non sembra altrettanto univoco se comprenda anche la c.d. "legislazione elettorale di contorno" (consistente, tra l'altro, nella disciplina dei rimborsi elettorali, della data delle elezioni, della c.d. "par condicio").

Va in proposito ricordato che la diversa - ma per certi versi analoga - espressione «sistema di elezione» - utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. - è stata esaminata dalla Corte costituzionale in più occasioni. Nella sentenza 151 del 2012 essa è stata ritenuta comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato - ha ritenuto la Corte - include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali (nella fattispecie per il rinnovo dei Consigli regionali) ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.

Va infine ricordato che la nuova procedura non si trova applicazione nella legislatura in corso alla luce delle disposizioni dell'art. 40 sull'entrata in vigore e sull'applicazione delle nuove disposizioni.

L'esperienza comparata

In una prospettiva comparata in tema di rapporti tra le Camere legislative e la Corte costituzionale, si può rammentare infine come, nel panorama dei sistemi bicamerali europei, l'affermazione del principio maggioritario nella procedura legislativa trovi un diffuso e ormai sperimentato contemperamento nell'attribuzione ad una minoranza parlamentare - spesso, nei sistemi bicamerali, appartenente indifferentemente all'uno o all'altro ramo del Parlamento - del potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale per verificare la legittimità costituzionale delle leggi. Un simile meccanismo è infatti presente nelle Costituzioni della Francia, della Germania, della Spagna, dell'Austria, della Polonia, della Repubblica ceca, della Romania e della Russia (oltre che di paesi con sistema monocamerale, quali il Portogallo e l'Ungheria).

La legittimazione dei parlamentari al ricorso si configura principalmente, in tali casi, come strumento volto a rendere possibile, su iniziativa di una minoranza qualificata, una tutela diretta e tempestiva di fronte all'eventuale abuso di potere da parte della maggioranza, che potrebbe concretizzarsi nell'approvazione di leggi incostituzionali.

In particolare, in **Francia**, l'articolo 61 della Carta è stato modificato nel 1974 al fine di attribuire anche a 60 deputati (su 577) o a 60 senatori (su 348) la potestà (già prevista in capo ad altri soggetti istituzionali, tra i quali il Presidente dell'Assemblea nazionale e il Presidente del Senato) di deferire le leggi, prima della loro promulgazione, al Consiglio costituzionale. Quest'ultimo ha un termine di un mese per la decisione, che si riduce ad otto giorni in caso di urgenza, su richiesta del Governo.

Se nel caso della Francia il ricorso ha carattere preventivo, dovendo essere presentato prima dell'entrata in vigore della legge e con effetto sospensivo della sua promulgazione, in Germania e in Spagna, invece, esso ha carattere successivo.

In **Germania**, l'articolo 93 della *Grundgesetz* prevede che la legittimità costituzionale di una legge - sia della Federazione che di un Land - possa essere impugnata davanti alla Corte costituzionale federale non solo dal Governo federale o da un *Land*, ma anche da una minoranza di deputati del *Bundestag* che la revisione costituzionale del 2008 ha ridotto da un terzo ad un quarto¹⁵.

In **Spagna**, in base agli articoli 161 e 162 della Costituzione, l'incostituzionalità di una legge o di una disposizione normativa con forza di legge può essere oggetto di ricorso al Tribunale costituzionale su iniziativa di 50 deputati (su 350) o di 50 senatori (su 266).

¹⁵ Non è prevista l'attribuzione del potere di ricorso alla Corte costituzionale federale da parte di una minoranza dei componenti del *Bundesrat* poiché quest'ultimo è formato da delegati degli esecutivi dei *Länder*, i quali esecutivi hanno, singolarmente, la legittimazione a ricorrere.

Articolo 14
(Art. 74 – Promulgazione e rinvio delle leggi)

Art. 74 – Testo vigente	Art. 74 – Testo modificato
Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.	Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni.
	Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni.
Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.	Se la legge o le specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata.

L'**articolo 14** modifica l'**art. 74 della Costituzione** in materia di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. In particolare è prevista la **possibilità di rinvio parziale**, limitatamente a specifiche disposizioni della legge e, nel caso di **disegni di legge di conversione di decreto-legge**, è contemplato un **differimento di 30 giorni** rispetto al termine costituzionale di 60 giorni, fissato dall'articolo 77.

Viene infine previsto – con una formulazione in parte differente rispetto al testo vigente - che, se la legge **o le specifiche disposizioni della legge** sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata.

La modifica disposta con l'introduzione di un nuovo secondo comma all'art. 74 Cost. che riguarda il differimento del termine per la conversione di in legge di decreti-legge, sembra volta a recepire un'esigenza più volte prospettata in ordine all'esercizio del potere di rinvio: con il nuovo secondo comma "si accorda una dilazione" di trenta giorni alla scadenza del termine costituzionale di cui all'articolo 77, con la finalità che appare quella di non "soffocare" il potere di rinvio del Capo dello Stato con la ristrettezza dei tempi di conversione, quando il testo da promulgare gli sia trasmesso a strettissimo ridosso del sessantesimo giorno dalla pubblicazione e sia composto da un numero elevato di disposizioni normative (vedi *infra*).

La modifica proposta, peraltro, ha portata fortemente innovativa per l'ordinamento, in cui l'inderogabilità del termine di 60 giorni per la conversione in legge dei decreti-legge, ha finora rappresentato un istituto fondante dell'istituto della decretazione d'urgenza.

Nel corso dell'esame del Senato è stata inoltre inserita la possibilità di **rinvio parziale**, limitato dunque a specifiche disposizioni della legge (primo e terzo comma). Della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco" il Capo dello Stato aveva dato conto varie volte come di un limite all'esercizio del proprio potere di rinvio in ordine ai disegni di legge di conversione.

In particolare, al **terzo comma**, nel disporre che - in caso di nuova approvazione dopo il rinvio del Presidente della Repubblica - la legge deve essere promulgata, viene esteso il riferimento anche alle "specifiche disposizioni della legge"; inoltre, non si fa più riferimento "alle Camere che approvano la legge" ma "alla legge che è nuovamente approvata", alla luce del nuovo procedimento legislativo delineato dall'art. 70 Cost. e delle modifiche disposte all'art. 55 Cost, nella definizione delle funzioni delle Camere.

Si rammenta che, con la lettera trasmessa il 22 febbraio 2011 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio¹⁶, il Capo dello Stato - richiamando il percorso fin lì svolto da un disegno di legge di conversione, che aveva visto l'aggiunta di numerose disposizioni «*estrane e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione*», e sottolineando che i 5/6 del tempo concesso dall'art. 77 co. 3 Cost. per la conversione dei decreti-legge erano stati consumati per l'esame in prima lettura da parte del Senato conclusosi con la votazione di un "maxi-emendamento" del Governo - ribadiva in maniera più puntuale i rilievi critici già avanzati nella comunicazione del 22 maggio 2010 relativi alla tecnica legislativa e prefigurava possibili soluzioni, che però partivano dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale di sessanta giorni¹⁷.

¹⁶ In riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. 'decreto milleproroghe'), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 33 del 29 dicembre 2010. In questa occasione la comunicazione del Presidente della Repubblica pervenne mentre il disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato il 15 febbraio 2011, era in fase di discussione sulle linee generali all'Assemblea della Camera (AC. 4086). Il Presidente della Camera diede lettura integrale in Assemblea della lettera del capo dello Stato, oggetto di esame anche da parte della Conferenza dei Presidenti di gruppo svoltasi nel corso del dibattito in Aula (seduta di martedì 22 febbraio 2011 n. 437).

¹⁷ In particolare il Presidente segnalava che l'inserimento nei decreti di norme non conformi al contenuto degli stessi, non omogenee e «*spesso*» prive del carattere di straordinarietà e urgenza si poneva «*in contrasto con i principi sanciti all'art. 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988 recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari*». Come possibile causa ostativa al rinvio, stavolta il Presidente della Repubblica evocava anche la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità della prassi della cd. reiterazione dei decreti decaduti: «*è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 [...]*». Quindi, in merito alla possibile decadenza del decreto-legge, suggeriva due possibili soluzioni: la prima consistente nel sanare con legge gli effetti già prodotti dal provvedimento governativo ai sensi dell'art. 77 co. 3 Cost., riproponendo con uno o più nuovi provvedimenti legislativi - anche d'urgenza - le norme introdotte in sede di conversione conformi al dettato costituzionale; l'altra in una parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge, a fronte del fatto che la cessazione degli effetti del decreto non sarebbe stata la conseguenza di una mancata conversione bensì di una richiesta di riesame del capo dello Stato. La lettera si chiudeva con l'avvertenza che, qualora non fosse stato possibile modificare il testo approvato

Rifacendosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, nella missiva inviata al presidente del Consiglio e ai presidenti delle due Camere il 23 febbraio 2012, il Capo dello Stato richiamava nuovamente l'attenzione dei tre Presidenti sulla necessità di limitare in sede di conversione l'ammissibilità degli emendamenti a quelli strettamente attinenti all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto legge-originario¹⁸; tornando a proporre possibili soluzioni che - partendo dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale - ovviassero alla forzata compressione del suo potere di rinvio¹⁹.

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto rilevanza alle circostanze²⁰ che, in ordine ai decreti-legge in scadenza, impediscono "di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale": lo ha fatto - anche utilizzando la citata corrispondenza ai fini del suo sindacato²¹ - con la sentenza n. 32 del 2014.

dal Senato, il presidente si riservava «di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora [avesse ritenuto], in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge» e che comunque, di fronte a un caso analogo, in futuro non avrebbe esitato ad operare un rinvio.

¹⁸ Il presidente della Repubblica faceva notare come anche durante il procedimento di conversione del decreto-legge 'milleproroghe' 29 dicembre 2011 n. 216 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2011 n. 302) conclusosi al Senato il 22 febbraio 2012 (A.S. n. 3128), nonostante i ripetuti richiami effettuati durante il suo settennato e prima ancora dal presidente Ciampi, fossero stati ammessi e approvati «emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa».

¹⁹ Mediante l'invito al Governo di valutare in futuro l'opportunità di collocare le disposizioni ritenute urgenti (e dotate oggettivamente di tale requisito) in appositi decreti-legge, in considerazione della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco".

²⁰ Nella fattispecie: "l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il D.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006" (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014).

²¹ "In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002); e recentemente anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013): interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge, e in particolare l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.".

Articolo 15
(Art. 75 – Referendum abrogativo)

Art. 75 – Testo vigente	Art. 75 – Testo modificato
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti gli elettori .
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>

L'**articolo 15** modifica l'articolo 75 della Costituzione sul ***referendum abrogativo***, introducendo un diverso *quorum* per la validità del *referendum*, ossia la **maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera**, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da ottocentomila elettori.

Mentre il testo originario del disegno di legge governativo non prevedeva modifiche all'articolo 75 Cost., nel corso dell'esame in Commissione era stato approvato un testo che innalzava ad 800.000 il numero di elettori necessario per la richiesta di *referendum* e contestualmente modificava il *quorum* di validità, richiedendo la partecipazione della maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera.

Il testo approvato dall'Assemblea costituisce un'ipotesi intermedia tra l'attuale testo dell'articolo 75 e il testo modificato dalla Commissione. Esso mantiene la possibilità per 500.000 elettori di richiedere il *referendum*, lasciando invariato l'attuale *quorum* di validità, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto, e al contempo prevede, in caso di richiesta da parte di 800.000 elettori, un abbassamento del *quorum*, portandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime

elezioni della Camera (*rectius*: ad un numero di partecipanti alla votazione pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera).

A partire dal 1974 si sono svolte 66 consultazioni referendarie: in 23 casi si è avuta una maggioranza di "sì" e la richiesta di abrogazione è passata; in 16 *referendum* si è registrata una maggioranza di "no" e la richiesta di abrogazione non è passata. Negli altri 27 casi non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiesto dall'art. 75 Cost., e i *referendum* hanno avuto esito nullo.

Per vent'anni, dal 1974 a 1995 si è registrata sempre la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto, ad eccezione della tornata dei tre *referendum* del 1990 (43% circa). La partecipazione è comunque andata progressivamente diminuendo: dall'87,7% del *referendum* sul divorzio del 1974 al 58% dei tre *referendum* in materia televisiva del 1995.

A partire dalla tornata successiva del 1997 e fino al 2009, in nessuno dei *referendum* svoltisi si è registrata la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto.

Con la tornata del 2011 si ha una inversione di tendenza: i tre *referendum* svoltisi in quell'anno (servizi pubblici locali, servizio idrico integrato ed energia nucleare) vedono di nuovo la partecipazione della maggioranza degli elettori, con una percentuale di poco inferiore al 55%.

Una seconda modifica riguarda la platea degli aventi diritto a partecipare al *referendum*, che comprende nel nuovo testo genericamente "tutti gli elettori" anziché "tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati".

Vengono dunque meno il requisito della cittadinanza ed il riferimento alle elezioni della Camera dei deputati. Tale modifica potrebbe essere correlata alla nuova modalità di elezione del Senato.

Si ricorda che l'**art. 48, primo comma, Cost.** dispone che "sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età."

Un ultimo intervento riguarda una modifica (primo comma), che appare peraltro meramente formale, sugli atti che possono essere oggetto di *referendum*: si fa infatti riferimento, oltre alle leggi, agli atti "aventi forza di legge" anziché agli atti "aventi valore di legge".

Le due espressioni "atti aventi forza di legge" e "atti aventi valore di legge" sono infatti generalmente considerate equivalenti e sono usate indifferentemente dalla Costituzione.

In particolare, la Costituzione utilizza il termine "forza di legge" con riferimento a:

- i provvedimenti provvisori che il Governo adotta in casi straordinari di necessità e urgenza (ossia i decreti legge, ex art. 77, secondo comma, Cost.);
- gli atti oggetto del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (art. 134 Cost.);
- gli atti oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale (art. 136 Cost.).

La Costituzione usa invece il termine "valore di legge" relativamente a:

- gli atti che possono essere oggetto di *referendum* abrogativo (art. 75, primo comma, Cost.);

- gli atti promulgati dal Presidente della Repubblica (art. 87, quinto comma, Cost.);
- i decreti che il Governo può emanare previa delegazione delle Camere (ossia i decreti legislativi, ex art. 77, primo comma, e 76 Cost.);
- gli atti impugnabili dalle Regioni in via principale davanti alla Corte costituzionale (art. 127, secondo comma).

Si ricorda inoltre che nel corso dell'esame in Commissione al Senato, ulteriori disposizioni relative al *referendum* abrogativo erano state introdotte nell'ambito delle disposizioni transitorie e finali. Tali disposizioni sono state successivamente soppresse nel corso dell'esame in Assemblea.

Esse prevedevano:

- una legge di attuazione del nuovo articolo 75, con un termine effettivo non inferiore a 180 giorni per la raccolta delle sottoscrizioni sulla richiesta di *referendum*; fino all'approvazione della legge attuativa avrebbe continuato ad applicarsi il testo attualmente vigente dell'articolo 75 (il termine per l'approvazione era 18 mesi dall'inizio della prossima legislatura) (art. 38, commi 12 e 13, AS 1429-A);
- un anticipo del giudizio sull'ammissibilità del *referendum* da parte della Corte costituzionale, da svolgersi dopo la raccolta, nel termine di 90 giorni, di almeno 400.000 sottoscrizioni (si ricorda che nel testo della Commissione per la richiesta di *referendum* erano in ogni caso necessarie 800.000 sottoscrizioni) (art. 39, comma 6, AS 1429-A).

Articolo 16
(Art. 77 - Decretazione d'urgenza)

Art. 77 – Testo vigente	Art. 77 – Testo modificato
Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.	Il Governo non può, senza delegazione disposta con legge , emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.
Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.	Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.
I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.	I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La legge può tuttavia regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.
	Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.
	I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.
	L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.
	Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

L'articolo in esame **modifica l'articolo 77 della Costituzione**, che disciplina la **decretazione d'urgenza**. Tra le modifiche di maggior rilievo, si prevede la "costituzionalizzazione" di limiti del contenuto della decretazione d'urgenza e di vincoli al procedimento di conversione.

In premessa, è oggetto di modifica il **primo comma** dell'articolo 77 Cost., che riguarda la delegazione legislativa.

Si ricorda che la disciplina costituzionale in tema di delegazione legislativa si esaurisce negli articoli 76 e 77, primo comma. La seconda disposizione, nel presupposto che la funzione legislativa spetti al Parlamento, stabilisce che il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, senza delegazione delle Camere. La prima disposizione impone alcuni vincoli al legislatore parlamentare che consistono nella previsione di requisiti minimi della legge di delega. Ai sensi dell'articolo 76, la legge delega deve contenere necessariamente la determinazione di principi e criteri direttivi, oggetti definiti e l'indicazione di un tempo limitato per l'esercizio della delega.

In particolare, il **primo comma** dell'articolo 77 Cost., come modificato, attribuisce alla "**legge**", il potere di conferire al Governo la **delega legislativa** di cui all'articolo 76, che non è oggetto di alcuna modifica rispetto al testo vigente.

Attualmente, la Costituzione attribuisce tale potere ad entrambe le Camere, mentre il testo originario del disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) limitava alla Camera dei deputati la competenza a conferire la delega legislativa, conseguentemente alla revisione del bicameralismo paritario e alle distinte funzioni attribuite ai due rami del Parlamento dal progetto di riforma.

La modifica introdotta dal Senato, che reca nell'ultima formulazione il riferimento alla "legge", non individua più l'organo costituzionale a cui è attribuito il potere di delega, ma la fonte della delega legislativa.

Il riferimento alla "legge", piuttosto che alle "Camere" pare da ricollegarsi alle diverse ipotesi di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione. Infatti, la legge delega potrebbe essere adottata all'esito di un procedimento legislativo bicamerale, ai sensi dell'articolo 70, primo comma, Cost., ovvero di un procedimento monocamerale, ex articolo 70, secondo comma.

I **restanti commi del nuovo articolo 77**, dal secondo al settimo, dettano disposizioni sulla **decretazione d'urgenza**, in parte modificando ed in parte ampliando l'attuale disciplina costituzionale di tale fonte normativa.

Per quanto concerne le modifiche, il **secondo comma** dell'art. 77 prevede che i provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo siano **presentati obbligatoriamente per la conversione in legge alla Camera dei deputati**, che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni (come già previsto in Costituzione). Pertanto, si introduce l'obbligo di avviare

l'esame del decreto per la conversione sempre alla Camera, anche nell'ipotesi che questo abbia ad oggetto una delle materie di cui all'articolo 70, primo comma (procedimento bicamerale paritario). Si tratta di una fattispecie speciale rispetto alla regola generale, prevista dal nuovo articolo 72, comma primo, per cui nei procedimenti bicamerali paritari, il disegno di legge può essere presentato indifferentemente ad una delle due Camere.

Il terzo comma dell'articolo 77 Cost., come novellato dal Senato, attribuisce alla "**legge**" (il testo vigente fa riferimento "alle Camere"), il potere di **regolare i rapporti giuridici** sorti sulla base dei decreti non convertiti (c.d. legge di sanatoria).

Attualmente, la Costituzione attribuisce tale potere ad entrambe le Camere, mentre il testo originario del disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) limitava tale facoltà alla sola Camera dei deputati. Anche in questo caso, come per il potere di delega legislativa, il riferimento alla "legge", piuttosto che alle "Camere" pare da ricollegarsi alle diverse ipotesi di procedimento legislativo previste dal nuovo articolo 70 della Costituzione.

L'articolo in esame non modifica la previsione, contenuta nel terzo comma dell'articolo 77, che attribuisce ai decreti legge efficacia per sessanta giorni a decorrere dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale, termine entro il quale devono essere convertiti in legge.

Tuttavia, su tale disposizione costituzionale incide la modifica introdotta dal disegno di legge all'articolo 74, che prevede, in caso di rinvio da Presidente della Repubblica che richieda una nuova deliberazione su una legge di conversione, il differimento di trenta giorni del termine per la conversione in legge.

Da ciò discende che, **in caso di rinvio presidenziale, l'efficacia del decreto-legge viene estesa da sessanta a novanta giorni** dalla pubblicazione.

In proposito, andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare tale ipotesi nel terzo comma dell'articolo 77.

La proposta di revisione costituzionale introduce inoltre all'articolo 77 della Costituzione quattro **commi aggiuntivi**.

I nuovi **commi quarto e quinto** inseriscono in Costituzione nuovi limiti di ordine sostanziale alla decretazione d'urgenza, mutuati dall'articolo 15 della legge n. 400/1988 e dalla giurisprudenza costituzionale.

Attualmente, la Costituzione si limita a prevedere per la decretazione i **presupposti di necessità e di urgenza** (art. 77, secondo comma), oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, che, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 ha ribadito l'ammissibilità di un sindacato su tali presupposti. Il tentativo di disciplinare ulteriormente la decretazione d'urgenza, introducendo **vincoli e limiti contenutistici**, è

stato esperito con l'**articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988**. Molti dei limiti introdotti con tale legge sono frutto a loro volta di interpretazione costituzionale, che la Corte ha ricollegato all'esistenza degli stessi presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

In particolare, l'articolo 15, comma 2, prevede che il Governo non può, mediante decreto-legge:

a) conferire deleghe legislative;

b) provvedere nelle materie per le quali la Costituzione (art. 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame davanti alle Camere, ossia in materia costituzionale ed elettorale, per la delegazione legislativa, l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, l'approvazione di bilanci e consuntivi;

c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;

d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento²².

Nel nuovo quarto comma dell'art. 77 Cost. si "costituzionalizza" il divieto:

- di **disciplinare con decreto-legge le materie per cui l'articolo 72, quinto comma, della Costituzione prevede riserva di Assemblea**. Pertanto, fatta eccezione per la conversione dei decreti-legge (che la riforma introduce tra le ipotesi di riserva d'assemblea); il decreto legge non può essere adottato in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Tale limite è già previsto dalla **legge n. 400 del 1988**, all'articolo 15, comma 2, lettera b). Per il divieto di decreto-legge recante delega legislativa, inoltre, opera l'inibizione prevista già alla lettera a) del citato comma 2²³.

In relazione alla previsione con legge ordinaria dell'esclusione della **materia elettorale**, si ricorda che la Corte costituzionale ha affrontato la questione nella sentenza n. 161 del 1995, nella quale ha riconosciuto l'esistenza di un divieto di provvedere con decreti-legge in materia elettorale, sancito dall'art. 72, quarto comma, Cost. e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lett. b), della legge 13 agosto 1988, n. 400, e ha rilevato che, anche ammettendo una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, la disciplina posta dal decreto non incideva né sul voto né sul procedimento referendario in senso proprio - in cui va identificato l'oggetto della materia - ma solo sulle modalità della campagna referendaria.

Da tale affermazioni sembra desumersi che, sulla base del vigente testo costituzionale, il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi,

²² Un ulteriore limite contenutistico è contenuto nella legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, secondo cui non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti. Nella prassi, tale limite non ha, peraltro, trovato applicazione.

²³ La quale, peraltro, non si estendeva espressamente al disegno di legge di conversione: la Corte costituzionale, con sentenza del 24 luglio 2013, n. 237, ha adoperato un diverso *standard* di scrutinio in riferimento alle modifiche apportate all'articolo unico del disegno di legge di conversione, citando come precedente la sentenza 26 luglio 1995, n. 391.

per così dire, il “nucleo duro” della legge elettorale, essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incida invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

- **di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi.**

Va ricordato che già la **legge n. 400 del 1988**, all'articolo 15, comma 2, lettere c) e d), prevede che il decreto-legge non possa rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali fosse stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, né regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

- **di ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.**

Anche in questo caso va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera e), prevede che il decreto-legge non possa operare in tal senso (sia pur con riferimento più generale alle "disposizioni", e non alle norme di legge o di atti aventi tale forza).

In merito, si osserva che la riproduzione di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituisce un'elusione del giudicato costituzionale, come tale preclusa sia al decreto-legge, sia alla legge ordinaria e alle altre fonti di grado primario. Pertanto, appare meritevole di approfondimento l'esplicitazione in Costituzione di tale divieto unicamente con riferimento alla decretazione d'urgenza.

La nuova formulazione costituzionale, nel dettagliare i limiti di contenuto, non fa riferimento a quello individuato dalla Corte costituzionale, con la [sentenza n. 220 del 2013](#) (DL n. 201/2011- Riforma delle province), che ha dichiarato illegittimo l'uso del decreto-legge per introdurre **riforme di carattere ordinamentale**, come, nel caso di specie, la riforma delle province prevista dall'art. 23-*bis* del D.L. 201/2011. Ad ogni modo, occorre considerare che secondo il ragionamento della Corte, tale limite discende dalla natura stessa del decreto legge, per cui materie di carattere ordinamentale non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Nel **quinto comma** dell'art. 77 Cost. sono riprese le prescrizioni della legge n. 400 del 1988 relativamente al **contenuto del decreto-legge**, che deve essere **specifico, omogeneo, corrispondente al titolo e recare misure di immediata applicazione** (art. 15, comma 3, della legge n. 400/1988).

Riguardo al **requisito dell'omogeneità di contenuto**, nella **sentenza n. 22 del 2012** la Corte costituzionale ha collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Pertanto, si afferma che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento²⁴.

Nella sentenza n. 220 del 2013 la Corte si è espressa inoltre **sull'immediata applicazione** delle misure recate dal decreto-legge, rilevando che “i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità”. Secondo la Corte, la disposizione della legge n. 400 del 1988 (art. 15, co. 3), secondo la quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo.

Gli ultimi due commi sono relativi all'**esame parlamentare dei disegni di legge di conversione**.

In particolare, il **sesto comma** stabilisce le modalità del procedimento di conversione per quanto riguarda il Senato, prevedendo che:

- l'**esame** del disegno di legge di conversione “è disposto” dal Senato **entro trenta giorni** dalla presentazione alla Camera dei deputati;

²⁴ Per quanto riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme del testo originario per ragioni attinenti anche al difetto di omogeneità possono richiamarsi le sentenze n. 171 del 2007 (DL n. 80/2004 – Incandidabilità negli enti locali) e n. 128 del 2008 (D.L. n. 262/2006 – Esproprio del teatro Petruzzelli), nelle quali sono state oggetto di censura, rispettivamente, una disposizione in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità inserita in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari inserita nell'ambito di un decreto-legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

- le proposte di modificazione possono essere deliberate **entro dieci giorni dalla data di trasmissione** del testo (con ciò dovendosi intendere il testo approvato dalla Camera).

Si osserva che la disposizione fa riferimento all'esame del Senato di cui all'articolo 70, laddove, più opportunamente, dovrebbe richiamare le ipotesi di cui all'articolo 70, secondo comma, ossia ai casi in cui è previsto un procedimento monocamerale. Nelle altre ipotesi, infatti, la partecipazione del Senato al procedimento legislativo (anche di conversione) è paritaria.

Se si accede a tale interpretazione, la disposizione va intesa nel senso di stabilire alcune peculiarità nel caso dell'esame dei disegni di legge di conversione rispetto al dettato dei nuovi terzo e quarto comma dell'articolo 70 (che regolano la procedura di esame del Senato nei procedimenti monocamerali), in funzione dei vincoli temporali stabiliti in Costituzione per la conversione dei decreti legge.

Nel procedimento si ravvisano le seguenti peculiarità:

- l'**esame da parte del Senato appare automatico** ("è disposto"), mentre nella procedura ordinaria si tratta di un passaggio eventuale ("può essere disposto") (art. 70, terzo comma);
- tale esame è disposto **entro trenta giorni** dalla presentazione del disegno di legge di conversione alla Camera dei deputati, prescindendo quindi dal completamento dell'*iter* presso quel ramo, come nella procedura ordinaria;
- le **proposte di modificazione del Senato** dovranno peraltro riferirsi al testo trasmesso (quindi, approvato) dalla Camera, come sembra intendersi dalla formulazione della norma che prevede **un termine di dieci giorni** dalla "data di trasmissione", perché le proposte di modifica possano essere deliberate (mentre nella procedura ordinaria, il termine è di 30 giorni dall'avvio dell'esame).

Considerato il vincolo temporale posto in Costituzione per la conversione dei decreti-legge, presumibilmente, la disposizione in esame presuppone che l'organizzazione dei lavori alla Camera dei deputati sarà tale da consentire la trasmissione del testo modificato al Senato in tempi congrui, in modo che quest'ultimo possa esprimere le proprie proposte di modifica e la Camera possa quindi deliberare in merito alle stesse entro il termine di conversione di sessanta giorni.

La disposizione introdotta non esplicita garanzie procedurali in merito, ammettendo, ad esempio, la possibilità che la trasmissione del testo avvenga quando alla decadenza del decreto-legge residui un termine inferiore a quello (dieci giorni) entro il quale il Senato ha comunque diritto di deliberare le sue

proposte. In simile ipotesi, non risulterebbero chiare le conseguenze della trasmissione tardiva.

In proposito, potrebbe essere opportuno valutare l'inserimento di uno specifico vincolo nella procedura nei regolamenti parlamentari.

Durante l'esame al Senato è stato introdotto il **settimo comma**, che riprende il tema dell'**omogeneità del contenuto**, ma con riferimento al momento **dell'esame parlamentare ai fini della conversione**, avendo riguardo alle disposizioni introdotte nel corso dell'*iter* presso le Camere.

Tale disposizione prevede infatti che nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione **non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto**.

Siffatta previsione esplicita alcune questioni sottese alla più recente giurisprudenza costituzionale (in particolare, sentenze n. 220 del 2012 e n. 32 del 2014).

Sul tema la Corte si è pronunciata con nettezza nella [sentenza n. 22 del 2012](#) (DL n. 225/2010 – “mille proroghe”), con la quale è stata dichiarata l'**illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione**.

In particolare, la Corte ha affermato che la **legge di conversione deve osservare la necessaria omogeneità del decreto-legge**, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento. È infatti, lo stesso art. 77 secondo comma, Cost., ad istituire “un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”, in base al quale è esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario.

La Corte non esclude che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione; in tal caso, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, ma per l'**uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce**, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

Tale orientamento è stato successivamente confermato con [l'ordinanza n. 34 del 2013](#) (DL n. 203/2005 – Ammortamento beni strumentali) e la [sentenza n. 32 del 2014](#) (DL n. 272/2005 – Reati in materia di stupefacenti), nella quale sono svolte ulteriori

argomentazioni a sostegno della **coerenza tra decreto legge e legge di conversione**. Quest'ultima segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di **legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge**. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione **non può**, quindi, **aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore**, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari. Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

Pertanto, la Corte ribadisce che **"l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua"**. Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, come nel caso di specie della sentenza n. 32, per cui "ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso".

La Corte prosegue, precisando che l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina un vizio procedurale delle stesse, che spetta solo alla stessa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

Tra i limiti contenutistici della legge di conversione, introdotti con le nuove disposizioni dell'articolo 77, pare opportuno segnalare che il progetto di riforma non ha previsto norme particolari con riferimento al conferimento di deleghe, oggetto di dibattito nella prassi vigente. Sul punto, pertanto, restano gli indirizzi, non sempre univoci, della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda la **previsione di deleghe** nell'ambito dei provvedimenti di urgenza, il problema si pone esclusivamente con riferimento alla possibilità di inserire nel corso dell'esame parlamentare norme di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione, essendo pacifico che nel testo del decreto-legge non possono essere inserite norme di questo tipo, riservando gli articoli 76 e 77 Cost. il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere.

Sul punto ha avuto occasione di pronunciarsi recentemente la Corte costituzionale con la [sentenza n. 237 del 2013](#) (Legge di conversione n. 148 del 2011 – Delega sulla 'geografia giudiziaria'), che contiene affermazioni parzialmente difformi da quelle delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, le quali riconoscono l'esistenza di un nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, escludendo che quest'ultima possa aprirsi a contenuti ulteriori rispetto a quelli ammessi per il decreto-legge.

Nella sentenza n. 237 del 2013, invece, la Corte, riprendendo la precedente sentenza n. 63 del 1998, rileva la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione.

La Corte riconosce dunque alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro, di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che "il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012).".

In ultimo, si consideri che la previsione costituzionale di limiti contenutistici all'esame parlamentare dei decreti-legge merita di essere valutata anche in riferimento al sindacato del giudice costituzionale sul procedimento legislativo (ad esempio, con riferimento ai poteri presidenziali relativi all'ammissibilità degli emendamenti).



Per un ulteriore approfondimento si veda il Dossier del Servizio Studi della Camera su "[La decretazione di urgenza](#)", *Documentazione e Ricerche*, n. 108, 26 marzo 2014.

Articolo 17
(Art. 78 - Deliberazione dello stato di guerra)

Art. 78 – Testo vigente	Art. 78 – Testo modificato
Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.	La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.

L'articolo in esame modifica l'art. 78 della Costituzione, 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.

Com'è noto, non vi sono nella vigente Costituzione previsioni che disciplinino espressamente l'impiego dello strumento militare all'estero ad eccezione delle disposizioni volte a disciplinare lo stato di guerra. Ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, inoltre, l'Italia "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Tale disposizione caratterizza il nuovo bicameralismo differenziato, introdotto con la riforma in esame, in quanto modifica il punto di equilibrio tra le diverse componenti istituzionali nelle situazioni di crisi collegate all'intervento di forze armate italiane al di fuori dei confini nazionali, a tal fine sancendo in Costituzione la necessità di collaborazione unicamente tra l'organo legislativo e l'Esecutivo collegati dal rapporto di fiducia.

Si ricorda, in proposito, che la scelta operata dall'Assemblea costituente di individuare nel Parlamento, in quanto rappresentativo della intera nazione, l'organo costituzionale nel quale formare la volontà politica di deliberare lo stato di guerra si poneva in discontinuità con il precedente ordinamento liberale, nel quale la decisione spettava sostanzialmente al Governo e le Camere dovevano essere informate.

Completano il quadro delle diverse posizioni costituzionali di Camera e Senato nel nuovo assetto costituzionale delineato le successive due disposizioni, che modificano gli articoli 79 e 80, attribuendo alla sola Camera dei deputati (e non più al Senato), rispettivamente, il potere di concedere con legge l'amnistia e l'indulto e di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali (su cui, si rinvia, *infra*, alle schede di lettura degli articoli 18 e 19).

I precedenti progetti di riforma costituzionale

I precedenti testi di riforma costituzionale erano identici al testo vigente, tranne il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" che attribuiva la competenza al Parlamento in seduta comune, precisando che, oltre a deliberare lo stato di guerra e a conferire al Governo i poteri necessari, esso potesse stabilire di prorogare la durata delle Camere. Al riguardo occorre ricordare che il testo della c.d. "bicamerale D'Alema", provvedeva a disciplinare a livello costituzionale anche l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione, riservandone, tuttavia, la deliberazione alla sola Camera dei deputati, su proposta del Governo.

L'esperienza comparata

L'eccezionale rilevanza della deliberazione dello stato di guerra è alla base della scelta operata dalla maggior parte dei paesi europei con sistema bicamerale, anche differenziato, di coinvolgere entrambe le Camere in questa decisione. Tale coinvolgimento si concreta in taluni casi - Francia, Germania - nella necessaria approvazione da parte dei due rami, in altri - Austria, Paesi Bassi, Romania, Spagna - nell'attribuzione del potere deliberante al Parlamento in seduta comune. In Germania, ove gravi circostanze rendano impossibile convocare il Parlamento per la dichiarazione dello stato di difesa, i poteri di quest'ultimo vengono assunti dalla cd. Commissione comune, composta per due terzi da membri del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*. Inoltre la Costituzione tedesca contiene dettagliate previsioni che assegnano al *Bundesrat* qualificate ed incisive funzioni in ulteriori ipotesi di emergenza: lo stato di pericolo ex articolo 91 della Costituzione e le catastrofi naturali (articolo 35).

Articolo 18
(Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto)

Art. 79 – Testo vigente	Art. 79 – Testo modificato
L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.	L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati , in ogni suo articolo e nella votazione finale.
La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.	<i>Identico</i>
In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.	<i>Identico</i>

L'**articolo 18** del disegno di legge interviene sul primo comma dell'articolo 79 della Costituzione, modificandolo nel senso di prevedere che **l'amnistia e l'indulto siano 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.

La modifica proposta - letta in correlazione con la nuova formulazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione - sembrerebbe implicare che, nel nuovo procedimento di concessione dell'amnistia o dell'indulto, la partecipazione del Senato sia comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70.

Si ricorda che è una delle ipotesi in cui non è prevista la possibilità di voto a data certa, di cui all'ultimo comma del nuovo art. 72 Cost., trattandosi di una legge per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto riguarda i precedenti testi di riforma, la modifica proposta si ritrova in quella della cosiddetta "bozza Violante" della XV legislatura (A.C. 553 e abb.-A), mentre nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII legislatura si stabiliva che l'amnistia e l'indulto fossero concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Articolo 19

(Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)

Art. 80 – Testo vigente	Art. 80 – Testo modificato
<p>Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.</p>	<p>La Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere.</p>

L'articolo in esame modifica l'art. 80 della Costituzione, che disciplina la **l'autorizzazione con legge dei trattati internazionali** inerenti alle cinque categorie indicate dal medesimo articolo:

- trattati di natura politica;
- trattati che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari;
- trattati che importano variazioni del territorio;
- trattati che comportano oneri alle finanze;
- trattati che comportano modificazioni di leggi.

Il testo proposto **riferisce alla sola Camera dei deputati** le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla **competenza ad autorizzare** con legge la ratifica dei trattati internazionali.

La modifica proposta - letta in correlazione con la nuova formulazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione - sembrerebbe implicare che la partecipazione del Senato sia comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70 (che reca "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati" è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che...).

Viene altresì espressamente previsto, inserendo un ulteriore periodo del primo comma dell'articolo 80 della Costituzione, che nel caso di **ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE** viene attribuita al Senato della Repubblica - con previsione riconducibile allo schema di cui al nuovo articolo 70, primo comma, della Costituzione - una **competenza paritaria** con la Camera per l'esame dei relativi disegni di legge.

Il Senato, si ricorda, "esercita la funzione di raccordo tra l'Unione Europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e "partecipa alle decisioni dirette

alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione Europea". ai sensi dell'art. 55 Cost. come modificato (*si veda la relativa scheda*).

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" autorizzava con legge (approvata dalle due Camere) la ratifica di sole due categorie di trattati: trattati internazionali che importano modificazioni di leggi o che dispongono su materie riservate alla legge. Per gli altri trattati disponeva che il Governo li depositasse presso la Camera dei deputati e, per le rispettive attribuzioni, presso il Senato della Repubblica e che un terzo dei componenti di ciascuna Camera potesse chiedere la delibera delle Camere, entro trenta giorni, sull'autorizzazione alla ratifica. Il Governo doveva informare periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponesse la riservatezza. Nella bozza Violante e nel testo sottoposto a referendum nel 2006, si prevedeva una procedura analoga a quella in esame.

L'esperienza comparata

Nel panorama comparato, in Austria, il *Bundesrat* ha potere di veto assoluto per i trattati internazionali che coinvolgono l'autonoma sfera di competenza regionale, mentre non interviene nella ratifica degli altri trattati.

In **Francia** l'articolo 53 della Costituzione disciplina l'autorizzazione con legge (approvata da entrambi le Camere) dei trattati internazionali inerenti alle sette categorie di materie indicate dal medesimo articolo (ovvero i trattati di pace; i trattati di commercio; i trattati o accordi relativi all'organizzazione internazionale; quelli che impegnano le finanze dello Stato; quelli che modificano disposizioni di natura legislativa; quelli relativi allo stato delle persone; quelli che comportano cessione, scambio o annessione dei territori). Per la ratifica dell'adesione di uno Stato all'Unione Europea, il combinato disposto degli articoli 88-5 e 89 della Costituzione prevede inoltre che l'approvazione di una conforme mozione da parte della Assemblea nazionale e del Senato con una maggioranza di 3/5 consenta di evitare l'indizione di un *referendum* (altrimenti necessario), demandando l'autorizzazione alla ratifica alle due Camere riunite sempre con una maggioranza dei 3/5.

In **Germania**, in base all'articolo 59, comma 2, della Costituzione, il consenso del *Bundesrat* alla ratifica di un trattato internazionale è necessario ogniqualvolta tale consenso sarebbe richiesto - in base ad una disposizione costituzionale - per l'approvazione di una legge federale con il medesimo contenuto. In tale ambito, il *Bundesrat* dispone pertanto di un potere di veto che si estende alle relazioni internazionali. Il consenso del *Bundesrat* è stato ad esempio necessario per la ratifica del Trattato di Maastricht, e lo è per trattati in materia di soccorsi in caso di catastrofe, cooperazione giudiziaria e amministrativa, leggi fiscali e in materia pensionistica, protezione di investimenti di capitali e protezione ambientale.

In **Spagna**, il *Senado* è sistematicamente chiamato a concorrere alla ratifica parlamentare di accordi e trattati internazionali. In caso di divergenza con il *Congreso* su una legge di ratifica è costituita un'apposita Commissione di conciliazione, formata da un egual numero di deputati e di senatori; in caso di perdurante dissenso tra i due rami, prevale la volontà del *Congreso*, che è abilitato a decidere con una votazione a maggioranza assoluta. Se i trattati sono in conflitto con norme della Costituzione, occorre prima rivedere quest'ultima. Ciascuna delle due Camere può rivolgersi alla Corte Costituzionale per stabilire se il conflitto sussista o no (articolo 95 della Costituzione).

Articolo 20
(Art. 82 - Inchieste parlamentari)

Art. 82 – Testo vigente	Art. 82 – Testo modificato
Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.	La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.
A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della Autorità giudiziaria.	A tale scopo ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una Commissione. Alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

L'articolo in esame interviene **sull'art. 82 della Costituzione**, in tema di istituzione di commissioni di inchiesta.

Mentre il testo originariamente proposto dal Governo operava sul solo primo comma, **attribuendo alla sola Camera** - e non al Senato - il **potere istitutivo di commissioni di inchiesta**, il nuovo testo definito dalla Commissione 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 **secondo comma** del novellato art. 82 della Costituzione dispone quindi che, a tale scopo, ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una commissione.

Soltanto per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta è formata in modo **da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi**. 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.

Viene quindi definito **un più limitato ambito materiale**, rispetto alla Costituzione vigente, in cui il **Senato** può disporre l'attivazione di un simile strumento (per cui commissioni bicamerali di inchiesta potrebbero riguardare solo materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali) e, in base nuovo secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione, sembrano prefigurarsi diverse modalità di composizione delle commissioni di inchiesta in relazione a ciascun ramo del Parlamento.

Appare suscettibile di approfondimento la definizione dell'oggetto delle inchieste attivabili dal Senato, che la nuova disposizione limita alle "materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali".

In relazione alla vigente configurazione del potere d'inchiesta parlamentare, si ricorda, infatti, che, ferma restando l'autonomia del Parlamento nella definizione delle materie ritenute "di pubblico interesse", la dottrina ha evidenziato alcuni limiti a tale potere qualora le inchieste possano risultare lesive della posizione che la Costituzione assegna ad alcuni organi o istituzioni, ivi compresi l'autonomia degli enti locali e il ruolo costituzionale delle Regioni.

Pertanto, l'espressione "concernente le autonomie territoriali" potrebbe essere interpretata, più opportunamente, come riferimento alla delimitazione territoriale (e non nazionale) delle materie di pubblico interesse.

Il testo in esame, sotto questo profilo, **non prevede**, per il Senato, che le commissioni permanenti di cui al quarto comma dell'articolo 72 e quelle di inchiesta ex articolo 82 della Costituzione, in esame, **siano composte in modo proporzionale alla rappresentanza di gruppi parlamentari**.

La mancata previsione di tale criterio proporzionale sembra rimettere pertanto la composizione delle commissioni del Senato o al livello regolamentare o alle singole proposte di istituzione delle commissioni, senza ulteriori criteri direttivi; non sembra escludersi comunque la possibilità di fare riferimento al criterio di proporzionalità, seppure esplicitato solo per la Camera.

La circostanza che il criterio della **rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari non sia più previsto**, per il Senato, nelle ipotesi di cui agli articoli 72, quarto comma, e 82 - cioè in relazione ad ipotesi in cui le commissioni assumono deliberazioni in luogo del *plenum* - potrebbe indurre a ritenere che la ragione di tale scelta sia quella di consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche - riconducibili ad una minore dimensione "politica" del Senato ed alla caratterizzazione di "rappresentanza delle istituzioni territoriali" - che contraddistinguono la composizione di tale *plenum*. Queste sono desumibili, come detto, dalle previsioni del novellato articolo 55 della Costituzione, che definisce le funzioni della Camera e del Senato, e del nuovo articolo 57 della Costituzione, che disciplina la composizione del Senato, prevedendo che 95 membri siano eletti dai consigli regionali tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

Riguardo alla previsione per cui è espressamente prevista solo per la Camera la necessità che le commissioni di inchiesta ex articolo 82 della Costituzione (così come le commissioni in sede legislativa di cui al quarto comma dell'articolo 72, su cui v. scheda art. 12) siano composte in modo proporzionale alla

rappresentanza di gruppi parlamentari si rinvia a quanto evidenziato in sede di commento sugli artt. 64 e 72.

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale S. 1429 – che illustrava la modifica proposta la quale, come detto, nel disegno di legge originario attribuiva alla sola Camera dei deputati il potere di deliberare l'istituzione di Commissioni in inchiesta – veniva evidenziato "che il potere di inchiesta, che comporta l'esercizio dei penetranti poteri dell'autorità giudiziaria, è un potere azionabile in relazione a tutte le materie di pubblico interesse ed è dunque intimamente legato alla rappresentanza nazionale del popolo sovrano. Ancorché esso costituisca un'espressione della più generale funzione di garanzia costituzionale, appare preferibile che lo stesso sia mantenuto in capo alla sola Camera dei deputati, in ragione della sua natura di organo eletto in via diretta dal popolo - titolare esclusivo della funzione di indirizzo politico e di controllo sul potere esecutivo - e nel presupposto che in ogni caso al Senato delle Autonomie (ora "della Repubblica") è esplicitamente riconosciuta la facoltà di svolgere, oltre che attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche, anche attività conoscitive per le quali non è posto alcun limite".

Appare suscettibile di approfondimento se e in quale misura, nel nuovo sistema di bicameralismo differenziato, possano trovare spazio organi bicamerali.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Quanto ai precedenti testi di riforma costituzionale, si ricorda che il progetto di riforma costituzionale che, approvato dalle Camere nel corso della XIV legislatura, vide un esito sfavorevole nel *referendum* popolare del 2006, prevedeva espressamente l'attribuzione del potere di procedere alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria sia alle commissioni d'inchiesta istituite dalla Camera dei deputati, sia a quelle istituite con legge bicamerale.

L'esperienza comparata

Con riferimento alla situazione esistente, a livello costituzionale, nell'esperienza comparata, l'esclusione del Senato dal rapporto di fiducia, che caratterizza il modello bicamerale prevalente in Europa, non porta a soluzioni univoche riguardo al potere di istituire commissioni di inchiesta: le soluzioni adottate nei diversi Paesi divergono, infatti, riguardo a tale titolarità, riconoscendola alcune alle Camere alte (Francia, Spagna) ed escludendola altre (Germania, sia pure con la peculiarità che detto potere è attribuito alla minoranza parlamentare).

Per quanto riguarda la **Francia** l'articolo 51-2 della Costituzione stabilisce che, per l'esercizio delle missioni di controllo e di valutazione attribuite al Parlamento, è possibile istituire commissioni di inchiesta in ciascuna assemblea per raccogliere, alle condizioni previste dalla legge, elementi di informazione. Le regole di organizzazione e funzionamento di tali

commissioni sono stabilite con legge. Le condizioni per la loro istituzione sono stabilite dal regolamento di ciascuna assemblea.

In **Spagna**, l'articolo 76 della Costituzione dispone che il Congresso dei deputati ovvero il Senato, ovvero ancora eventualmente le due camere in modo congiunto, possono nominare commissioni di inchiesta su ogni questione di interesse pubblico. La richiamata disposizione costituzionale precisa che le conclusioni di tali commissioni di inchiesta non sono vincolanti per gli organi giudiziari e non possono modificare le decisioni di questi ultimi. I risultati dell'inchiesta possono comunque essere comunicati all'ufficio del pubblico ministero che può adottare, se del caso, le misure ritenute opportune. Si stabilisce altresì che le persone richieste hanno l'obbligo di comparire davanti a tali commissioni, rinviando alla legge la previsione delle sanzioni che possono essere applicate in caso di mancata osservanza di tale obbligo.

In **Germania**, infine, l'articolo 44 della Costituzione federale stabilisce che il *Bundestag* (e non il *Bundesrat*) può - e, su richiesta di un quarto dei suoi membri, deve - istituire commissioni di inchiesta. Se dunque, in Germania il diritto di inchiesta parlamentare è assegnato solo al *Bundestag*, esso spetta non alla maggioranza bensì alla minoranza parlamentare.

Articolo 21
(Art. 83 - Delegati regionali e quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 83 – Testo vigente	Art. 83 – Testo modificato
Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.	<i>Identico</i>
All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.	Abrogato
L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.	L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea. Dopo l' ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

L'**articolo 21** interviene sull'elezione del Presidente della Repubblica sopprimendo la **partecipazione dei delegati regionali** all'elezione ed aumentando il numero degli scrutini per i quali è richiesta una **maggioranza qualificata**.

L'articolo abroga il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione il quale prevede attualmente che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano:

- tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze;
- un solo delegato della Valle d'Aosta.

A Costituzione vigente i delegati regionali concorrono all'elezione del Presidente della Repubblica che, ai sensi del primo comma dell'art. 83 (non modificato) è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri, ossia dai membri della Camera e del Senato (art. 55 Cost.).

La soppressione è riconducibile alla **nuova composizione del Senato definita dall'art. 57 Cost.**, come modificato dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale. Del Senato fanno, infatti, parte 95 membri eletti dai consigli regionali fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci

dei comuni compresi nel territorio regionale, nonché 5 membri di nomina presidenziale (vedi *supra*).

Anche il testo originario del disegno di legge (prima delle modifiche disposte in sede referente al Senato) recava tale abrogazione in quanto già si prevedeva, anche se in forma diversa, che il Senato fosse composto da rappresentanti delle regioni e dei comuni.

Inoltre, il nuovo testo, come modificato dal Senato, sostituisce l'articolo 83, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione con due nuovi periodi.

Pertanto, ai sensi del primo comma, dell'articolo 83, non modificato, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri; in base al terzo comma, primo periodo, anch'esso non modificato, l'elezione ha luogo per scrutinio segreto a **maggioranza di due terzi** della Assemblea; il secondo periodo prevede attualmente che dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta: il nuovo testo del secondo periodo prevede, invece, che **dopo il quarto scrutinio** è sufficiente **la maggioranza dei tre quinti** e il nuovo terzo periodo prevede che **dopo l'ottavo scrutinio** è sufficiente la **maggioranza assoluta**. Si aumenta di 1 il numero di scrutini con il quorum più alto (i due terzi) e si introduce un nuovo *quorum* intermedio (i tre quinti) per 4 scrutini, prima di giungere, a partire dal nono scrutinio, al *quorum* più basso (maggioranza assoluta).

La tabella che segue evidenzia la differenza tra l'attuale *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato e quello proposto dal testo in commento.

	I scrutinio	II scrutinio	III scrutinio	dal IV scrutinio		
Quorum attuale	maggioranza dei due terzi del Parlamento in seduta comune, integrato dai 58 delegati regionali			maggioranza assoluta		
	I scrutinio	II scrutinio	III scrutinio	IV scrutinio	dal V all'VIII scrutinio	dal IX scrutinio
Quorum proposto	maggioranza dei due terzi del Parlamento in seduta comune				maggioranza dei tre quinti	maggioranza assoluta

In conseguenza sia della soppressione del secondo comma, sia della riduzione del numero dei senatori prevista dal nuovo articolo 57 le maggioranze previste dal terzo comma dell'articolo 83 corrisponderebbero ad un diverso numero di voti necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica, rispetto a quello attualmente previsto.

A Costituzione vigente il collegio è composto da 630 deputati, 315 senatori, 5 attuali senatori di diritto e a vita e 58 delegati regionali per un totale di 1.008 membri i cui 2/3 sono 672 e la cui maggioranza assoluta è 505.

Secondo il testo risultante dalla modifiche approvate dal Senato il nuovo collegio sarebbe - in ipotesi - composto da 630 deputati, 100 senatori, per un totale di 730 membri, i cui 2/3 sono 487, i 3/5 sono 438 e la cui maggioranza assoluta è 366.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto riguarda i precedenti progetti di riforma, il testo di riforma approvato nella XIV legislatura e sottoposto al referendum del 2006, prevedeva per l'elezione del Presidente della Repubblica un organismo ad hoc, l'Assemblea della Repubblica, costituita dai componenti delle due Camere, dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dai delegati eletti dal Consiglio o dell'Assemblea regionale in modo che sia assicurata comunque la rappresentanza delle minoranze.

Il testo approvato dalla I commissione della Camera nella XV legislatura (AC 533-A) prevedeva l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali e dei consigli delle autonomie locali e pertanto abrogava anch'esso il secondo comma dell'art. 83, senza incidere però sul quorum.

Il testo definito al Senato nel corso della XVI legislatura, nonché il testo della c.d. "bicamerale D'Alema", prevedevano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Per quanto concerne il quorum per l'elezione del Capo dello Stato, anche il testo approvato nella XIV legislatura ne prevedeva l'elevazione.

In particolare si stabiliva:

nei primi tre scrutini, la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea della Repubblica;

nel quarto e nel quinto scrutinio, la maggioranza dei tre quinti;

dopo il quinto scrutinio, la maggioranza assoluta.

Veniva, inoltre, reso esplicito che si tratta sempre della maggioranza assoluta dei componenti.

Articolo 22
(Art. 85 - Elezione del Presidente della Repubblica)

<i>Art. 85 – Testo vigente</i>	<i>Art. 85 – Testo modificato</i>
Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.	<i>Identico</i>
Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali , per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.	Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica. Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune.
Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.	Se la Camera dei deputati è sciolta, o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione della Camera nuova . Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

L'**articolo 22** reca tre novelle all'articolo 85 della Costituzione, relativamente alla **composizione** dell'Assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla **Presidenza** di tale Assemblea e alla **convocazione** della medesima, cioè il Parlamento in seduta comune.

La novella, in primo luogo, **sopprime la previsione relativa ai delegati regionali** di cui all'articolo 85, secondo comma, in considerazione della nuova composizione del Senato, definita dall'art. 57 Cost. (vedi *supra*), in base alla quale 74 senatori (su un totale di 100) sono consiglieri regionali.

A sua volta, l'**articolo 21** del disegno di legge (v. *supra*) ha soppresso, dall'art. 83 della Costituzione, la previsione relativa alla **partecipazione dei delegati regionali** all'elezione, aumentando al contempo il numero degli scrutini per i quali è richiesta una **maggioranza qualificata**.

A seguito dell'esame del Senato è stato introdotto un nuovo secondo periodo all'articolo 85, secondo comma della Costituzione, che attribuisce al **Presidente del Senato** il compito di **convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune**, quando il **Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica**, nel caso in cui questi non possa adempierle.

Tale disposizione fa seguito al primo periodo del secondo comma dell'art. 85 Cost., in base alla quale trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Al contempo, il nuovo **articolo 86 della Costituzione**, sull'**esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica**, prevede che, in caso egli non possa adempierle, le funzioni di **supplente spettino al Presidente della Camera dei deputati** (e non più al Presidente del Senato).

Il medesimo articolo 86 Cost., come modificato, attribuisce 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.

Potrebbe ritenersi opportuno specificare qual è l'Ufficio di presidenza che assiste il Presidente in tale evenienza, in relazione a quanto previsto dal vigente testo dell'articolo 63 della Costituzione, in base al quale, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

L'ultima novella opera sull'articolo 85, terzo comma della Costituzione, che disciplina la 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; nel nuovo testo **lo scioglimento è riferito alla sola Camera dei deputati** (in quanto per il nuovo Senato non è previsto scioglimento, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge); inoltre, per le medesime ragioni, **il termine per la convocazione del Parlamento in seduta comune** per l'elezione presidenziale viene ad essere riferito alla riunione della nuova Camera dei deputati.

Articolo 23

(Art. 86 – Supplenza del Presidente della Repubblica)

Art. 86 – Testo vigente	Art. 86 – Testo modificato
Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.	Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati .
In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.	In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se la Camera dei deputati è sciolta o manca meno di tre mesi alla sua cessazione.

L'**articolo 23** modifica l'articolo 86 della Costituzione, sull'**esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica**, in caso egli non possa adempierle, e sulla convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

In particolare, l'articolo 23, lettera *a*) novella 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 (salvo i casi di impedimento permanente o morte, nel qual caso interviene il secondo comma dell'art. 86 Cost.), sia non più il Presidente del Senato bensì il **Presidente della Camera dei deputati**.

L'articolo 23, lettera *b*) modifica, 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. Viene inoltre riferita alla **sol**a **Camera** dei deputati la circostanza del suo **scioglimento** (non più previsto per il Senato, in base alle previsioni dell'art. 57 Cost., come modificato dal disegno di legge costituzionale in commento).

Si ricorda che il **testo vigente** del secondo comma dell'art. 86 Cost. prevede che in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera indice le elezioni del nuovo Presidente della Repubblica entro 15 giorni, "salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione". La previsione del maggior termine è recata dal terzo comma dell'art. 85 Cost. dove si stabilisce, in via generale, che se le Camere sono sciolte o mancano meno di tre mesi al loro scioglimento si procede alla elezione del nuovo

Presidente da parte delle nuove Camere, entro 15 giorni dal loro insediamento. Così come l'art. 85 Cost., anche l'art. 86 Cost. viene modificato in modo da riferire la circostanza allo scioglimento della sola Camera dei deputati, giacché, in base alla nuova composizione del Senato definita dall'art. 57 Cost., questo è organo a rinnovo permanente, considerato che la durata del mandato dei senatori eletti corrisponde a quella degli organi delle istituzioni territoriali in cui sono eletti.

Con tale modifica viene dunque ripristinata, a parti invertite, una **simmetria nella distribuzione delle funzioni** (presente nella Costituzione vigente) tra i Presidenti dei due rami del Parlamento in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica: al Presidente della Camera dei deputati spetta la supplenza delle funzioni del Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato è attribuito il potere di indire e presiedere il Parlamento in seduta comune per le elezioni del nuovo Presidente. Tali funzioni nel testo originario del disegno di legge del Governo erano invece concentrate in un unico soggetto, il Presidente della Camera, in considerazione del superamento di un sistema di bicameralismo perfetto.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Il testo della c.d. "bozza Violante" (A.C. 553-A) prevede anch'esso il ruolo di supplente in capo al Presidente della Camera dei deputati.

Circa il compito di convocare il collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni, il testo approvato dal Senato della XVI legislatura (A.C. 5386) lo attribuisce al Presidente del Senato, mentre la c.d. "bozza Violante" lo attribuisce al Presidente della Camera.

L'esperienza comparata

Nelle soluzioni adottate da altri Paesi (non monarchici) europei sembra prevalere un modello in base al quale le due prerogative in considerazione sono assegnate a soggetti diversi.

In **Germania**, le funzioni del Presidente federale, in caso di suo impedimento o di vacanza anticipata della carica, sono esercitate dal Presidente del *Bundesrat*, mentre il Presidente del *Bundestag* convoca la Convenzione federale che elegge il nuovo Presidente della Repubblica (art. 54 e 57 Cost).

In **Francia**, nel caso di vacanza del Presidente della Repubblica, dovuta a qualsiasi causa, o d'impedimento constatato dal Consiglio costituzionale, le funzioni del Presidente della Repubblica, ad eccezione di alcune, sono provvisoriamente esercitate dal Presidente del Senato e, laddove quest'ultimo sia a sua volta impedito, dal Governo. In caso di vacanza o quando l'impedimento è dichiarato definitivo dal Consiglio costituzionale, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica devono aver luogo almeno 20 giorni dopo ed entro al massimo 35 giorni dall'apertura della vacanza o dalla dichiarazione dell'impedimento definitivo (art. 7 Cost.).

In **Austria**, in caso di impedimento superiore ai venti giorni o duraturo del Presidente federale, le sue funzioni sono esercitate da un collegio formato

dal Presidente, dal secondo Presidente e dal terzo Presidente del *Nationalrat* (la Camera bassa). Nel caso di vacanza duratura, il Governo deve indire immediatamente l'elezione del nuovo Presidente federale (art. 64 Cost.).

Articolo 24
(Art. 88 - Scioglimento della Camera dei deputati)

Art. 88 – Testo vigente	Art. 88 – Testo modificato
Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.	Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente , sciogliere la Camera dei deputati .
Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.	<i>Identico</i>

L'articolo 24 novella l'articolo 88 della Costituzione, riferendo il potere di **scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati**.

Sia taluni testi di riforma costituzionale definiti nel corso delle precedenti legislature, sia il panorama comparato, testimoniano la ricorrenza di tale previsione: all'esclusione del rapporto di fiducia (*disposto dagli articoli precedenti*) tipicamente consegue la non assoggettabilità allo scioglimento, nel quadro della complessiva configurazione dei poteri e delle funzioni del nuovo Senato. Come già evidenziato, inoltre, il Senato delineato dal nuovo articolo 57 della Costituzione è un organo a rinnovo parziale continuo (*v. scheda art. 2*).

Articolo 25
(Art. 94 - Fiducia al Governo)

Art. 94 – Testo vigente	Art. 94 – Testo modificato
Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.	Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati .
Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.	La fiducia è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.
Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.	Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta innanzi alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia.
Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.	Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.
La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.	La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

L'**articolo 25** modifica l'art. 94 della Costituzione, 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.

In particolare, il nuovo articolo 94 Cost. prevede il Governo debba avere la fiducia della **Camera dei Deputati**, la quale è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il Governo si presenta innanzi alla **Camera dei deputati** per ottenerne la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione.

Il voto contrario della **Camera dei deputati** su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della **Camera dei deputati** e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Si rammenta che il rapporto di fiducia con il Governo era circoscritto alla sola Camera anche nei **precedenti testi di riforma costituzionale**, alcuni dei quali (come quello sottoposto al *referendum* del 2006, nonché il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" - [A.C. n. 3931-A](#) - [A.S. n. 2583-A](#) della XIII legislatura -) prevedevano un'illustrazione da parte del capo del Governo (in quelle proposte: "Primo Ministro") del relativo programma di fronte ad entrambe le Camere, pur restando il voto di fiducia prerogativa della sola Camera bassa. Il testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386) non modificava l'art. 94.

L'esperienza comparata

Per quanto riguarda gli **ordinamenti degli altri Paesi**, si ricorda che le Camere alte sono per lo più estranee al rapporto di fiducia con il Governo; al contempo, in molti casi al Senato sono conferiti alcuni poteri di carattere generale, quali, ad esempio, quello di votare mozioni e risoluzioni, di chiedere la presenza del Governo durante lo svolgimento delle sedute e quelli di controllo, di informazione e di inchiesta che possono avere un effetto, sia pure indiretto, sull'azione del Governo.

In **Germania** la Legge fondamentale (art. 53 GG) prevede che il *Bundesrat* debba essere informato dal Governo sugli affari in corso e pone l'obbligo in capo ai Ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori della Camera alta; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi. Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, secondo comma, della Legge fondamentale, il Presidente è tenuto a convocare il *Bundesrat* quando lo richieda il Governo federale (o i rappresentanti di almeno due *Länder*).

In **Francia**, l'art. 49 della Costituzione prevede che il Primo Ministro possa chiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. La suddetta dichiarazione è oggetto di dibattito, alla fine del quale il Senato esprime il proprio voto a scrutinio palese. Nella prassi, tuttavia, questa procedura ha un rilievo politico marginale, giacché il Governo tende ad utilizzarla solo in relazione a temi sui quali è certo di godere dell'appoggio del Senato. Con la riforma del luglio 2008 è stato introdotto l'art. 50-1 della Costituzione, che indirettamente attribuisce un nuovo potere al Senato: infatti, esso prevede che "di fronte ad una o all'altra delle due Assemblee" il Governo possa, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, fare, su un determinato tema, una dichiarazione che dia luogo a dibattito e che possa, se il Governo lo chiede, essere oggetto di voto senza impegnare la propria responsabilità.

In **Spagna**, il *Senado* è estraneo al procedimento di formazione dell'Esecutivo e di conferimento della fiducia.

Articolo 26
(Art. 96 - Reati ministeriali)

Art. 96 – Testo vigente	Art. 96 – Testo modificato
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.</p>	<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.</p>

L'**articolo 26**, contenuto nel testo originario del disegno di legge governativo (A.S. 1429) e approvato senza modificazioni dal Senato, **modifica l'articolo 96 della Costituzione**, espungendo dal medesimo il riferimento al Senato della Repubblica, così da prevedere **l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della competenza ad autorizzare** - secondo le norme stabilite con legge costituzionale - la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei ministri alla **giurisdizione ordinaria** per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (c.d. **reati ministeriali**).

Tale modifica è conseguente alla diversa posizione costituzionale assunta dalle due Camere nel progetto di riforma in esame.

La previa autorizzazione da parte della Camera o del Senato è attualmente prevista sia dall'art. 96 della Costituzione, sia dall'**articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989**²⁵, con cui è stata data attuazione alla riserva di legge costituzionale prevista dall'articolo 96 (a livello di legge ordinaria, nella materia in esame, rilevano inoltre disposizioni di cui alla legge n. 219 del 1989²⁶).

Il richiamato articolo 5 stabilisce che l'autorizzazione è deliberata dalla Camera di appartenenza. Spetta, invece, al Senato della Repubblica se si procede contro più persone che appartengono a Camere diverse o se si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono parlamentari.

Si valuti l'opportunità di un intervento di coordinamento con tale disposizione, considerato che la previsione normativa citata continuerebbe a prevedere una competenza del Senato della Repubblica, in materia di autorizzazione per reati ministeriali.

²⁵ Recante modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione.

²⁶ Recante nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione.

Articolo 27
(Art. 99 - Soppressione del CNEL)

Art. 99 – Testo vigente	Art. 99 – Testo modificato
Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.	Abrogato
E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.	Abrogato
Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.	Abrogato

L'**articolo 27** del disegno di legge, non modificato nel corso dell'esame al Senato, **abroga l'articolo 99 della Costituzione** che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**, al quale sono assegnate funzioni di consulenza delle Camere e del Governo.

La previsione del CNEL nella Carta del 1948 rispondeva alla avvertita opportunità di consentire l'apporto di un organo con particolari requisiti di competenza alla formulazione delle politiche economiche e sociali.

Pertanto, in base al **dettato costituzionale**, il CNEL è composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell'importanza numerica e qualitativa di queste ultime.

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire - anche mediante le funzioni di consulenza suddette - all'elaborazione "della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge".

Nell'attuale ordinamento, la composizione, le attribuzioni ed il funzionamento del CNEL sono disciplinate dalla [legge 30 dicembre 1986, n. 936](#), la quale ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla [L. 5 gennaio 1957, n. 33](#).

Si ricorda che nelle **ultime legislature**, il Parlamento ha approvato alcuni interventi di contenimento della spesa che hanno riguardato specificamente anche gli stanziamenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 5 co. 2, del D.L. n. 98/2011), nonché il trattamento economico dei suoi membri (art. 5, co. 3, del D.L. n. 78/2010).

Successivamente, è intervenuta una riforma del CNEL che ne ha significativamente ridotto i componenti.

Attualmente il CNEL è composto da **64 membri**. Fino al 2011 erano 121. La riduzione è stata disposta dapprima con l'art. 17 del D.L. n. 138/2011²⁷ e, poi, con l'articolo [23, co. 8-13, del D.L. n. 201/2011, n. 201](#). Essi sono:

- 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali:
 - 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati,
 - 9 in rappresentanza del lavoro autonomo,
 - 17 in rappresentanza delle imprese;
- 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, 3 designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Nella relazione di accompagnamento al **progetto di riforma costituzionale** in esame, la soppressione del CNEL è motivata in ragione del fatto che tale organo ha prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

L'articolo 40 del disegno di legge dispone l'**immediata applicazione** della abrogazione dell'art. 99, mentre le **disposizioni finali** e transitorie disciplinano i profili amministrativi della soppressione del CNEL (**articolo 39, comma 1**).

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 la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi, come specificato nel corso dell'esame al Senato, presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Si ricorda che, nella legislazione vigente, numerose disposizioni fanno riferimento al CNEL (ad es., l'[art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44](#), relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i

²⁷ D.L. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (conv. L. 14 settembre 2011, n. 148).

mutui per le vittime di usura²⁸ e le norme che demandano al CNEL il potere di designazione di membri di organi collegiali, come l'art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999, e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura).

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Si ricorda che nei testi di riforma costituzionale approvati, nelle legislature XIV, XV e XVI, da un ramo del Parlamento o almeno da una Commissione in sede referente, non si prevedevano modifiche relative al CNEL.

Il testo di riforma costituzionale predisposto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (cosiddetta "Bicamerale D'Alema") proponeva invece: la soppressione, nel primo comma dell'art. 99 della Costituzione, ai fini della composizione del CNEL, del riferimento all'importanza numerica e qualitativa delle categorie produttive; la soppressione, per l'organo in oggetto, della facoltà di iniziativa legislativa nonché del riferimento testuale al concorso all'elaborazione "della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge" (mentre restavano ferme le funzioni di consulenza delle Camere e del Governo).

²⁸ Cfr., in merito, anche l'art. 8, comma 1, del regolamento concernente il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, di cui al D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455.

Articolo 28
(Art. 114 - Abolizione delle Province)

Art. 114 – Testo vigente	Art. 114 – Testo modificato
La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province , dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.	La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.
I Comuni, le Province , le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.	I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.
Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.	<i>Identico</i>

L'articolo 28 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica.

Correlata è la soppressione del medesimo riferimento negli altri articoli della Costituzione in cui esso ricorre.

In particolare, il **termine 'province'** viene meno:

- nel nuovo art. 117 Cost. (introdotto dall'art. 30), con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali ed al riconoscimento della potestà regolamentare agli enti locali (secondo comma, lettera *p*), e sesto comma),
- nell'art. 118 Cost. (modificato dall'art. 31), relativamente alla titolarità di funzioni amministrative proprie e delegate (primo e terzo comma) ed all'applicazione della cd. "sussidiarietà orizzontale" (quinto comma);
- nel nuovo art. 119 Cost. (introdotto dall'art. 32), sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la titolarità di risorse proprie, l'autonomia fiscale, il finanziamento integrale delle funzioni, la destinazione di risorse aggiuntive e l'attuazione di interventi speciali, la titolarità di un proprio patrimonio
- nell'art. 120 Cost. (modificato dall'art. 37, comma 9), sul potere sostitutivo del Governo;
- nell'articolo 132, secondo comma, Cost. (modificato dall'art. 37, comma 12), sul passaggio di province e comuni da una regione all'altra;
- nell'art. 133, primo comma, Cost., relativo alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove province, che viene integralmente soppresso (art. 37, comma 13).

Le **province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari**, dotati di funzioni loro proprie.

Si nota in proposito che mentre il riferimento alle province viene meno nell'ambito della definizione delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) (che attribuisce, fra l'altro, allo Stato la competenza in materia di ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane), una **disposizione finale** del disegno di legge in esame (art. 39, comma 4) disciplina il **riparto di competenza legislativa** relativamente agli "**enti di area vasta**", attribuendo i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Attraverso questa disposizione finale, che avrà immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale – e *che troverebbe più opportuna collocazione nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione* – viene introdotto dalla legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l'"ente di area vasta".

Si ricorda in proposito che la **legge 7 aprile 2014, n. 56**, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province, definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane – che restano enti costituzionalmente necessari - che le province (art. 1, commi 2 e 3).

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, il presidente della provincia ed i consigli provinciali divengono organi elettivi di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo riconosciuto ai sindaci e ai consiglieri dei comuni della provincia²⁹; ad essi si affianca un nuovo organo, l'assemblea dei sindaci. Le elezioni dei nuovi presidenti della provincia e dei nuovi consigli provinciali si svolgeranno entro il 12 ottobre 2014.

La legge 56/14 determina poi le **funzioni fondamentali delle province** definendole nuovamente quali "**enti con funzioni di area vasta**" (comma 85) e definisce un procedimento estremamente articolato per la riattribuzione delle funzioni non ritenute fondamentali.

La disciplina dettata dalla legge n. 56/2014 sulle città metropolitane e sulle province sembrerebbe peraltro rivestire **carattere provvisorio**, in quanto dettata "in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (art. 1, comma 5 per le città metropolitane e comma 51 per le province).

Il disegno di legge costituzionale in esame espunge dal testo della Costituzione il riferimento alle "province" e prevede l'"ente di area vasta" in una

²⁹ Per le prime elezioni, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

norma sul riparto di competenza legislativa. Non è invece espressamente prevista una disciplina attuativa che prefiguri in qualche modo il futuro assetto di attribuzione delle funzioni fondamentali, attualmente attribuite alle province.

Il nuovo assetto degli enti territoriali in questione appare dunque rimesso ai futuri sviluppi legislativi, in cui sarà presumibilmente precisata la configurazione dell'“ente di area vasta” (sul riparto di competenza in questo ambito, si rinvia al commento all'articolo 117).

Allo stato appare meritevole di approfondimento la questione se la nuova disciplina costituzionale escluda l'attribuzione di “funzioni proprie” o “funzioni fondamentali” ad enti locali diversi da quelli richiamati (comuni e città metropolitane), questione cui sembrerebbe potersi dare risposta positiva alla luce della nuova formulazione dell'art. 118 e dell'art. 117, secondo comma, lett. p).

Si ricorda altresì che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato in sede referente, in data 4 giugno 2014, un disegno di legge costituzionale in materia di abolizione delle province (AS 131-abb.-A).

Esso prevede, come il disegno di legge costituzionale in esame, la soppressione di tutti i richiami alle “province” nel vigente testo costituzionale.

Esso detta altresì una **disciplina transitoria** (art. 4), che prevede la cessazione delle province da ogni funzione entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, rimettendo ad una legge ordinaria, da approvare entro il predetto termine, la disciplina dell'attribuzione delle funzioni e del trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle province soppresse.

Occorre infine ricordare che l'articolo in esame non trova diretta applicazione nelle regioni a statuto speciale, in forza del disposto dell'articolo 38, comma 11.

Si rileva peraltro che tutte le regioni a statuto speciale, secondo quanto disposto da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, hanno competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali in relazione all'ordinamento, alle circoscrizioni territoriali ed alla finanza³⁰.

³⁰ I riferimenti normativi sono i seguenti: Friuli-Venezia Giulia: L.cost. 1/1963 (Statuto) art. 4; DPR 114/1965 art. 8; D.Lgs. 9/1997; Valle d'Aosta: L.cost. 4/1948 (Statuto) artt. 2-3, D.Lgs. 431/1989 D.Lgs. 282/1992, Trentino-Alto Adige: DPR 670/1972 (Statuto) artt. 4, 8, 80; DPR 473/1975, D.Lgs. 268/1992. Sardegna: L.cost. 3/1948 art. 3. Sicilia: R.D.Lgs. art. 15.

Articolo 29
(Art. 116 – ‘Regionalismo differenziato’)

Art. 116 – Testo vigente	Art. 116 – Testo modificato
Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.	<i>Identico</i>
La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.	<i>Identico</i>
Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.	Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio , possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse , sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio . La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

L'**articolo 29** modifica il **terzo comma dell'articolo 116** della Costituzione, introdotto con la riforma del 2001, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico" o anche "federalismo differenziato" o "a velocità variabile", sulla base del modello spagnolo).

L'**art. 116, terzo comma**, della Costituzione consente attualmente di attribuire alle Regioni a statuto ordinario - ferme restando le particolari forme di autonomia delle Regioni a statuto speciale, di cui ai primi due commi del medesimo articolo 116 (non modificati dal disegno di legge in commento) - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie:

- tutte le materie che l'art. 117 Cost., terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni;
- un ulteriore, limitato, numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
 - l'organizzazione della giustizia di pace;
 - le norme generali sull'istruzione;
 - la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali: la legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e il relativo contenuto è definito d'intesa con la Regione interessata .

Si tratta di quello che è stato definito appunto "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre. Si viene così a delineare un sistema che consente tre diversi livelli di autonomia regionale:

- le Regioni a statuto speciale, con forme di autonomia definite dai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale (art. 116, primo comma, Cost.);
- le Regioni a statuto ordinario che non abbiano attivato la procedura ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., le cui potestà legislative, uguali per tutte, sono quelle stabilite dall'art. 117 Cost.;
- quelle Regioni a statuto ordinario che abbiano ottenuto, ex art. 116, terzo comma, Cost., forme speciali di autonomia, che possono essere diverse da Regione e Regione.

Il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, non ha peraltro mai trovato completa attuazione (*v. infra*).

Il **testo originario del disegno di legge del Governo** (A.S. 1429) prevedeva l'integrale **soppressione** di tale comma, in relazione alla parallela previsione della **facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni**, introdotta dal medesimo disegno di legge (*v. infra*).

La **reintroduzione della norma** è stata disposta nel corso dell'esame del esame in sede referente al Senato, contestualmente alla soppressione della potestà legislativa delegata alle Regioni.

In luogo del disegno originario, l'impianto vigente del terzo comma dell'articolo 116 permane, seppur con **alcune** significative **modifiche**.

Innanzitutto viene **ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia** alle regioni ordinarie. Nel testo vigente ciò è possibile per tutte le materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e in un novero specifico di materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), n), s)).

Nella nuova formulazione, invece, manca il riferimento al terzo comma dell'art. 117 - integralmente sostituito con la eliminazione della competenza concorrente - mentre è mantenuto il riferimento ad alcune lettere del secondo comma, peraltro riformulate dallo stesso disegno di legge di riforma, alle quali è aggiunta la lettera u), limitatamente alla materia "governo del territorio".

In sintesi:

- a) viene **confermata** la possibilità di attribuire **forme e condizioni di particolare autonomia** alle regioni nelle seguenti **materie**:
 - organizzazione della giustizia di pace;

- istruzione, ordinamento scolastico; ricerca scientifica e tecnologica;
 - tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali;
 - governo del territorio;
- b) è **introdotta la possibilità di attribuire le forme e condizioni di particolare autonomia** nelle materie ***istruzione universitaria***, nel testo attuale non considerata rientrante tra le materie di competenza concorrente, e ***turismo***, in conseguenza del fatto che non si tratta più di materia di competenza residuale regionale ma di materia di competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni;
- c) **non possono più essere oggetto di attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia le seguenti materie:**
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
 - commercio con l'estero;
 - tutela e sicurezza del lavoro;
 - professioni;
 - sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
 - tutela della salute;
 - alimentazione;
 - protezione civile;
 - porti e aeroporti civili;
 - grandi reti di trasporto e di navigazione;
 - ordinamento della comunicazione;
 - produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 - previdenza complementare e integrativa;
 - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
 - enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In secondo luogo, ai fini dell'attribuzione di autonomia, è esplicitata una nuova condizione in base alla quale, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali sanciti dall'art. 119 Cost., è necessario che la regione sia in **condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**.

Il testo vigente dell'articolo 116 richiede solo il rispetto dei principi di cui all'art. 119.

Si ricorda in proposito che la cd. legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) prevede che con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge sul federalismo fiscale (art. 14, co. 2).

Per quanto concerne il requisito dell'**equilibrio di bilancio** richiesto dall'articolo in esame ai fini dell'attribuzione di autonomia alle regioni, si rammenta che il contenuto del requisito medesimo è disciplinato **dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243**³¹, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio istituito con la legge costituzionale n.1/2012.

In particolare l'art. 9 della legge n. 243/2012 prevede che i bilanci delle regioni e degli altri enti territoriali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Va segnalato come un **altro** riferimento all'**equilibrio di bilancio** delle regioni sia recato anche dall'**articolo 119** della Costituzione, nel quale si dispone che le stesse hanno autonomia di entrata e di spesa nel rispetto *dell'equilibrio dei relativi bilanci*, senza tuttavia ivi precisare, a differenza di quanto dispone l'articolo in esame, che si tratta di equilibrio tra le entrate e le spese. Si tratta di una **differenza** che sembrerebbe meramente **terminologica** ("equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" nell'articolo 116 ed "equilibrio" senza ulteriori specificazioni nell'articolo 119), atteso che, in ogni caso, la definizione dell'equilibrio di bilancio risulta stabilita dall'articolo 9 della legge n. 243/2012. *Potrebbe pertanto valutarsi l'opportunità, quanto ai profili di formulazione delle norme, di uniformare le due espressioni.*

Una terza modifica riguarda il procedimento di attuazione: in particolare, **l'iniziativa della regione interessata** non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato all'esito del quale sono attribuite le condizioni di autonomia, ma solo condizione eventuale: il nuovo testo dispone infatti che la legge è adottata "anche su richiesta delle regioni" (anziché "su iniziativa della Regione interessata").

Infine, l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con **legge "approvata da entrambe le Camere"** (si tratta, pertanto, di una delle ipotesi di legge bicamerale paritaria di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost.) **senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti** (come previsto attualmente), mentre resta necessaria la già prevista intesa tra lo Stato e la regione interessata.

³¹ Si tratta di una legge c.d. rinforzata, in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (come stabilito dall'articolo 1, sesto comma, dell'articolo 81 Cost. come sostituito dalla legge costituzionale n.1/2012), e, conseguentemente, modificabile solo con le medesime modalità, come precisato dall'articolo 1, comma 2, delle legge medesima.

Come già accennato, il disegno di legge governativo prevedeva invece, nel testo originario, che, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi degli articoli 118 (funzioni amministrative) e 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali) (AS 1429, art. 117, quinto comma, Cost., come sostituito dall'art. 26).

La delega poteva avere ad oggetto un ventaglio molto ampio di materie, potendo riguardare tutte le materie attribuite alla competenza esclusiva statale ad eccezione di: ordine pubblico e sicurezza, salvo la polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, salvo l'organizzazione della giustizia di pace.

Secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge, la sostituzione tra i due strumenti era funzionale all'introduzione di maggiore flessibilità per garantire condizioni differenziate di autonomia, risultato che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare. Ciò in quanto, come già detto, il procedimento previsto, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

Per quanto riguarda le **iniziative di attuazione** adottate, un primo tentativo fu effettuato dalla regione **Toscana** nel 2003, in materia di beni culturali³².

Successivamente diverse Regioni, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Il Consiglio regionale della **Lombardia** ha approvato - il 3 aprile 2007 - una Deliberazione (allegato n. 2) n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del **Veneto** ha approvato una delibera (n. 98) di approvazione (allegato n. 3) del Documento tecnico di proposte ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., relativamente a quattordici materie³³ nonché del Provvedimento

³² Decreto della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n. 1237, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*.

³³ Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

consigliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso.

Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del **Piemonte** ha approvato una delibera (allegato n. 4) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie³⁴.

Inoltre, per quanto concerne il **livello statale**, il 30 ottobre 2007 il Consiglio dei Ministri aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di dodici competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

Si ricorda infine che un ultimo e più recente tentativo diretto a prevedere un procedimento per giungere all'attuazione all'art. 116, comma terzo, della Costituzione è contenuto nella legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 571, L. 147/2013).

In tale sede, si prevede, contestualmente ad un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali (co. 570), una procedura per tutte le regioni a statuto ordinario finalizzata all'attuazione della disposizione costituzionale fino a quel momento non implementata (co. 571). La procedura in questione si articola sulla previsione di un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa. Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa³⁵. Ad oggi non risulta che il Governo abbia dato seguito a tali disposizioni.

Per quanto riguarda i **precedenti tentativi di riforma**, si ricorda che la riforma costituzionale del 2006 (A.S. n. 2544-D), non approvata dal referendum costituzionale che fu indetto sul relativo testo, prevedeva (art. 50) l'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, a fronte di un novellato art. 117, quarto comma che disponeva nuove competenze regionali esclusive espresse in materia di: "a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia amministrativa regionale e locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

³⁴ Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare.

³⁵ Il termine di sessanta giorni trova applicazione anche per le iniziative di intesa presentate dalle regioni prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità. Inoltre il riferimento al principio di continuità degli organi e delle funzioni comporta l'applicazione del procedimento anche a quelle iniziative che siano state deliberate da componenti di organi regionali che non ne siano più membri e, quindi, anche da maggioranze eventualmente non più attuali. In tal caso, il termine decorre dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità.

Articolo 30
(Art. 117 - Riparto di competenza tra Stato e regioni)

Art. 117 – Testo vigente	Art. 117 – Testo modificato
La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	<i>Identico</i>
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;	a) <i>Identica</i>
b) immigrazione;	b) <i>Identica</i>
c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;	c) <i>Identica</i>
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;	d) <i>Identica</i>
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;	e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi ; tutela 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; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento europeo;	f) <i>identica</i>
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;	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;	h) <i>Identica</i>
i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;	i) <i>Identica</i>
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;	l) <i>Identica</i>
m) determinazione dei livelli essenziali	m) determinazione dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;	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 la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;
n) norme generali sull'istruzione;	n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
o) previdenza sociale;	o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa;
p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;	p) ordinamento , legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;	q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;	r) <i>Identica</i>
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
	t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
	u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
	v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
	z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva	Abrogato

<p>l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p>	
<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento 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; 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 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.</p>

	<p>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.</p>
<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>	<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>
<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.</p>
<p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</p>	<p><i>Identico</i></p>

L'**articolo 30** riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di **riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni.**

L'elenco 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 enucleati casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva 'limitata', in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali 'disposizioni generali e comuni' o 'disposizioni di principio').

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

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una sorta di '**clausola di supremazia**', che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari.

I riferimenti all'ordinamento "comunitario" sono infine sostituiti con i riferimenti all'ordinamento "dell'Unione europea", al fine di adeguare la denominazione al nuovo assetto istituzionale europeo (art. 117, primo e quinto comma).

Il nuovo riparto di competenze per materie

Fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale è stato quello di una chiara individuazione del **contenuto delle materie**, al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

Nonostante siano oramai trascorsi tredici anni dalla riforma, l'attribuzione di una determinata disciplina normativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non sempre si fonda su criteri definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali tali da rendere incerta l'attività dell'interprete. Ne deriva che, come dimostrato dall'enorme contenzioso costituzionale sul punto, per determinare i confini tra attribuzioni statali e regionali, bisogna spesso attendere l'intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e pertanto non risultano idonee alla costruzione di un *corpus* unitario e definito di principi-guida.

Le modifiche apportate dall'articolo in esame all'elenco di materie dell'articolo 117 intervengono dunque su un assetto ancora caratterizzato da forti incertezze interpretative ed applicative.

In questo paragrafo si procederà ad una sintetica esposizione delle modifiche apportate alle elencazioni delle materie dell'articolo 117.

Per una disamina degli effetti delle modifiche alle singole materie, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, si rinvia all'ultimo paragrafo.

La soppressione della competenza concorrente

Una delle principali novità del nuovo riparto di competenze legislative consiste nella **soppressione della competenza concorrente** tra Stato e regioni.

In base all'art. 117 attualmente vigente, nelle materie di competenza concorrente "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (terzo comma).

Peraltro, la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, che costituisce il *discrimen* tra competenza statale e competenza regionale, appare ben chiara in linea astratta ma comporta non pochi problemi interpretativi una volta calata sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni.

In linea generale, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, "va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze n. 16/2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Peraltro, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma «risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 44/2014, n. 16/2010, n. 237/2009, n. 430/2007).

E' sul piano concreto, come detto, che insorgono le maggiori difficoltà interpretative, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la nozione di principio fondamentale "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività." (sentenza n. 50/2005). Ne consegue che "l'ampiezza e l'area di operatività dei principî fondamentali [...] non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano» (sentenza n. 336/2005). La sentenza n. 16/2010 ha infine aggiunto che, "nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale".

Nel nuovo articolo 117, le materie attualmente di competenza concorrente sono in massima parte attribuite alla competenza esclusiva statale (nuovo art. 117, secondo comma).

Nell'ambito di quest'ultima peraltro alcune materie di competenza concorrente transitano *sic et simpliciter*, per altre invece la competenza esclusiva statale è riconosciuta ma limitata a determinati ambiti (ad esempio, alle "disposizioni generali e comuni") e generalmente concorre con una competenza regionale che viene per la prima volta esplicitata (su questo punto, si dirà meglio *infra*).

Nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, può così delinearsi una distinzione tra:

- materie di **competenza esclusiva integralmente attribuite** a tale competenza;
- materia di **competenza esclusiva** in cui la **competenza statale convive in diverso modo con competenze regionali**.

A quest'ultimo proposito si ricorda che nella materie di propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato è titolare anche del potere regolamentare.

Nello specifico, **tra le materie di competenza concorrente**, sono integralmente attribuite alle **competenza esclusiva statale** le seguenti:

- *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (salvo per gli specifici profili inerenti la regolazione in ambito regionale delle relazioni finanziarie tra enti territoriali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica);
- *previdenza complementare e integrativa*;
- *commercio con l'estero*;
- *ordinamento sportivo*;
- *ordinamento delle professioni*;
- *ordinamento della comunicazione*;
- *produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia*.

Per le seguenti materie attualmente di competenza concorrente, la competenza esclusiva statale convive in diverso **modo con competenze regionali**:

- la *tutela della salute*, così ripartita:
 - le *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute* spettano alla competenza esclusiva statale;
 - la *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari* è ascritta alla competenza regionale;
- *l'alimentazione*, soppressa nell'ambito della competenza concorrente, mentre vengono ascritte alla competenza esclusiva statale le *disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare*;

- la *tutela e sicurezza del lavoro*, che passa alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle *disposizioni generali e comuni*.
- la *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, così ripartita:
 - alla competenza esclusiva statale spetta la *programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*,
 - alla competenza regionale è ascritta la *promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese*;
- la *promozione e organizzazione di attività culturali*, così ripartita:
 - è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali*;
 - è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.
- la *protezione civile*, attribuita alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come *sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*.
- le materie *governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione*, così ripartite:
 - sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie *disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; infrastrutture strategiche* (materia peraltro non nominata nel testo vigente dell'art. 117) e *grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale*;
 - alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale*.

Per altre **materie**, per le quali già nell'attuale sistema vi è una **coesistenza tra profili di competenza statale e profili di competenza regionale**, vi è una riscrittura delle relative denominazioni, spesso con un'enunciazione più ampia dei contenuti, che sono poi redistribuiti tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. Ciò vale, in particolare, per le competenze in materia di *istruzione* e di *beni culturali*.

Per quanto riguarda l'istruzione, l'art. 117 attualmente vigente annovera le *norme generali sull'istruzione* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente l'*istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale*", che rientra, dunque, nella competenza residuale regionale.

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge in esame, invece:

- attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva in materia di *disposizioni generali e comuni sull'istruzione* e in materia di *ordinamento scolastico e istruzione universitaria*;
- attribuisce **alle regioni** la competenza legislativa, **salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, in materia di *servizi scolastici*, di *istruzione e formazione professionale* e di *promozione del diritto allo studio, anche universitario*.

In materia di beni culturali, il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la *tutela dei beni culturali* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

- è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*
- è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici*.

Infine, le seguenti materie di competenza concorrente non sono più nominate nel nuovo testo dell'articolo 117:

- *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*;
- *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

Si ricorda che il testo originario del disegno di legge del Governo (A.S. 1429) richiama, per alcune materie, la categoria delle "norme generali" al fine di delimitare la competenza statale, già utilizzata nel vigente testo costituzionale per la materia dell'istruzione. Tale categoria è stata sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 279/2005 e 200/2009).

Le materie "innominate" nell'attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale

Un'ulteriore innovazione consiste nell'enucleazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale, di materie non nominate nel vigente testo dell'art. 117.

Fra queste, due materie nell'assetto vigente sono riconosciute di competenza regionale residuale, il **turismo** e le **forme associative dei comuni**, sia pure con pregnanti possibilità di intervento da parte del legislatore statale (*v. infra l'analisi delle materie*).

Le altre materie sono già state variamente ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale ad ambiti di pertinenza statale.

In particolare, viene integralmente ascritta alla competenza esclusiva statale la materia *mercati assicurativi*.

Per le seguenti materie attualmente di competenza concorrente, la competenza esclusiva statale, invece, coesiste **con competenze regionali**:

- *procedimento amministrativo*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- disciplina giuridica del *rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- *forme associative dei comuni*, limitatamente alle *disposizioni di principio*.

Nuova è altresì la previsione della competenza esclusiva statale in materia di *infrastrutture strategiche*, cui si accompagna l'attribuzione espressa alla competenza regionale della *dotazione infrastrutturale*, di cui si è già detto nel paragrafo precedente.

Per quanto riguarda poi la competenza in materia *ambiente ed ecosistema*, essa rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* ad *ambiente ed ecosistema*.

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane* viene esplicitata anche la competenza in materia di *ordinamento di Comuni e Città metropolitane*.

Si rileva inoltre che la **disposizione finale** di cui all'art. 39, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta**.

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i 'profili ordinamentali generali' sono definiti con legge dello Stato, mentre le 'ulteriori disposizioni' sono adottate con legge regionale.

Si osserva che tale disposizione, destinata ad incidere in maniera permanente sul riparto di competenze tra Stato e regioni troverebbe idonea collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost., anziché in una disposizione finale.

Altra novità di rilievo nell'ambito del nuovo testo costituzionale è l'**individuazione esplicita di specifiche materie nell'ambito di competenza regionale** (nuovo art. 117, terzo comma), pur mantenendosi la clausola residuale

generale in base alla quale “spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza (*rectius*: legislazione) esclusiva statale”.

Si ricorda in proposito che uno degli elementi di maggiore novità del titolo V introdotto dalla riforma del 2001 era stato individuato nel ribaltamento a 360 gradi del criterio di attribuzione delle materie: le regioni sembravano essere titolari di una competenza legislativa di carattere generale, che si estendeva a tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente.

Senonché questa ricostruzione è stata in gran parte superata sia per l'ampiezza e la rilevanza delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente, sia perché la giurisprudenza costituzionale ha sempre riconosciuto un carattere espansivo a queste materie, ritenendole idonee ad incidere in vario modo sulle competenze regionali ‘innominate’.

Sin dalle sue prime sentenze in materia la Corte ha affermato, in via generale, “l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.” (sentenza n. 370 del 2003).

Ciò ha portato a definire la competenza regionale non come un competenza ‘esclusiva’ (definizione usata solo nei primi commenti) ma come un competenza ‘residuale’ (definizione consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale).

L'individuazione di specifiche materie in questo ambito di competenza costituisce dunque, come già ricordato, un elemento di novità, *le cui conseguenze appaiono tuttavia tutte da verificare (v. infra)*.

Per quanto riguarda le materie individuate, la maggior parte di esse deriva da una sorta di ‘**ritaglio di materie in precedenza di competenza concorrente**’ e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale.

Di esse si è già detto nell'esame delle materie rientranti nella soppressa competenza concorrente e attribuite alla competenza esclusiva statale ‘limitata’ (così è per le materie: pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari; servizi scolastici, istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali e della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo; 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).

Viene inoltre riconosciuta esplicitamente, nell'ambito delle competenze regionali, la materia **programmazione e organizzazione dei servizi sociali**, che appare corrispondere alla materia **servizi sociali** (o anche *politiche sociali*) già ascritta alla competenza residuale regionale nell'assetto vigente.

Viene infine attribuita alla competenza regionale la materia **rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche**.

L'attribuzione di tale potestà legislativa alle regioni non appare peraltro coerente con l'art. 57, sesto comma, Cost., che dispone che le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci siano regolate da una legge bicamerale.

La definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ed in particolare, la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, pongono nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all'individuazione del significato delle categorie utilizzate, quali: "disposizioni generali e comuni", "disposizioni di principio", "norme ... tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale", "profili ordinamentali generali".

In proposito, occorrerebbe verificare se tali categorie non possano riproporre gli elementi di criticità legati alla distinzione tra "principi fondamentali" e "norme di dettaglio", utilizzata dal vigente testo dell'articolo 117 in relazione alla potestà legislativa concorrente, qui soppressa.

Inoltre, la mancata coincidenza tra le nuove categorie e quelle utilizzate nel vigente art. 117 non consente, a fini interpretativi, di potersi avvalere della giurisprudenza costituzionale che si è consolidata in proposito (si pensi, ad esempio, agli orientamenti della Corte sulle "norme generali sull'istruzione").

Occorre altresì verificare le conseguenze, sul piano dei rapporti tra competenze statali e competenze regionali, dell'individuazione di specifiche materie ascritte alla competenza regionale.

Andrebbero altresì valutati i riflessi del nuovo sistema di bicameralismo differenziato, delineato dal progetto di riforma, sul "sistema delle conferenze", che finora ha svolto un ruolo significativo ai fini dell'applicazione dei criteri di riparto di competenza legislativa previsti dal vigente Titolo V.

La clausola di supremazia

Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione introduce una **clausola di supremazia**, che consente alla legge statale, su proposta del

Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda:

- la **“tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica”**
ovvero
- la **“tutela dell’interesse nazionale”**.

Dalla lettura della norma non si evince la differenza in concreto tra i concetti di *tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica* e di *tutela dell’interesse nazionale*.

La nozione di **“tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”** è già prevista nell’attuale testo costituzionale dall’articolo 120, secondo comma, tra i presupposti che giustificano l’esercizio in via straordinaria del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni e degli enti locali (ulteriori presupposti di tale potere sostitutivo sono il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ed il pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica).

Secondo la formulazione dell’articolo 120, secondo comma, rientra nell’alveo della tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica la **tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**.

Si ricorda che in tale ambito materiale l’intervento del legislatore statale è del resto già pacificamente ammesso per ciò che attiene alla **“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”**, essendo tale ambito ascrivito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall’articolo 117, secondo comma.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, questa ha ricondotto l’ “unità giuridica” e l’ “unità economica” al “richiamo ad interessi ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione” (sentenze n. 44 del 2014 e n. 43 del 2004).

Nella **sentenza n. 121 del 2012**, la Corte costituzionale ha ritenuto come legittimante l’esercizio del potere sostitutivo del Governo ai fini di tutela “dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza della Corte stessa o la sua applicazione distorta. Tale inerzia o distorta applicazione si prestano infatti a determinare “disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione

prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.”

Per quanto riguarda l'**interesse nazionale** quale limite alle potestà regionali, tale riferimento è scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001 e la Corte costituzionale è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che la nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali (cfr. sentenze n. 231/2012, n. 87/2006, n. 285/2005 e n. 370/2003).

Peraltro, vigente il principio per cui la *Repubblica è una e indivisibile* (art. 5 Cost.), all'interno di un sistema di rigida ripartizione delle competenze legislative, il recupero del concetto di interesse nazionale, sia pur sotto diverse spoglie, è stato di fatto effettuato dalla stessa Corte costituzionale: è accaduto dunque che gli interessi nazionali si sono fatti strada attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente in quelle che sono state definite “materie-funzioni” (cfr. sentenza n. 272 del 2004) o “materie-compito” (cfr. sentenza n. 336 del 2005) o finanche “materie non materie” (cfr. il “ritenuto in fatto” della sentenza n. 228 del 2004), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali. Così è stato attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117, secondo comma, quali la *tutela della concorrenza*, *l'ordinamento civile*, *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, *il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

In altre sentenze la Corte si è spinta oltre, fino ad arrivare ad affermare, nella nota sentenza n. 303 del 2003, che **“limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente [...]** vorrebbe anche dire **svaltare oltremisura istanze unitarie** che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di **unità e indivisibilità della Repubblica**.

Su queste basi, la Corte costituzionale ha dunque elaborato il principio della cd. ‘attrazione in sussidiarietà’ (o anche ‘chiamata in sussidiarietà’), che consente allo Stato di intervenire, in presenza di determinati presupposti e con alcune

limitazioni, con una disciplina di dettaglio anche in materie non riservate alla sua competenza esclusiva.

Nell'ambito dei limiti che circoscrivono l'intervento statale, pregnante rilievo ha assunto il principio di leale collaborazione. La deroga all'ordinario assetto delle competenze impone infatti di assicurare un adeguato coinvolgimento delle regioni, generalmente richiesto nella forma dell'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze o con la regione interessata.

In particolare, nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte ha individuato, nel nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001, un "elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall' "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà discende che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

L'allocazione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: se la legge può assegnare l'esercizio delle funzioni amministrative allo Stato, essa, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, può anche organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale. Ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispetti il principio di leale collaborazione.

La successiva sentenza n. 6 del 2004 ha ulteriormente precisato le condizioni per l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente". Affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

- rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
- detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
- risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
- risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione;
- preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La reintroduzione del limite esplicito dell'interesse nazionale sembrerebbe pertanto di avere l'effetto non solo e non tanto di consentire l'intervento del legislatore statale in ambiti ordinariamente rimessi alla competenza regionale –

intervento già ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale – quanto quello di rimuovere alcuni limiti che la Corte costituzionale ha individuato per circoscrivere tale intervento. Soprattutto il mancato richiamo al principio di leale collaborazione sembra infatti consentire un intervento statale anche in assenza di un coinvolgimento delle regioni, elemento invece costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in caso di sconfinamento delle legge statale in ambiti di pertinenza regionale.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 introduce peraltro un importante limite procedurale per l'attivazione della 'clausola di supremazia', consistente nella **proposta del Governo**.

L'ordinamento conosce, con riferimento a determinate tipologie di leggi, casi di iniziativa legislativa riservata al Governo (così è per i disegni di legge di bilancio ex art. 81 Cost. e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge ex art. 77 Cost.), che risulta pertanto essere l'unico titolare di un potere di iniziativa pieno, definito anche di carattere 'universale'. In questo caso, l'introduzione di uno specifico contenuto normativo nell'ordinamento è condizionata dall'iniziativa di un determinato soggetto, il Governo in questo caso.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge governativo originario, la clausola di supremazia statale è infatti "vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato".

La fase applicativa definirà le **modalità** con cui tale clausola di supremazia si esplica nel corso del procedimento legislativo (disegno di legge del Governo, emendamento del Governo), anche tenendo conto del fatto che tale clausola non potrà essere attivata, in base al testo in esame, su iniziativa parlamentare.

La previsione di uno specifico potere di proposta sembrerebbe inoltre implicare che l'intervento del legislatore fondato sulla clausola di supremazia sia espressamente qualificato come tale, ad esempio con un riferimento espresso all'art. 117, quarto comma.

Si ricorda che le disposizioni di attivazione della clausola di supremazia seguono il procedimento legislativo con ruolo solo eventuale e rinforzato del Senato, ai sensi del nuovo articolo 70, quarto comma, Cost.

L'esperienza comparata

Come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, la presenza di clausole che risolvono a favore del legislatore federale il concorso di competenze tra i diversi livelli territoriali di governo si registra in molti sistemi federali. La sentenza richiama al riguardo la legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende*

Gesetzgebung) e clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)”

Per quanto riguarda l'ordinamento tedesco, la Legge fondamentale (*Grundgesetz*) dispone che il diritto federale prevale sul (letteralmente ‘rompe’) diritto del *Land* (art. 31 GG). Il Tribunale costituzionale federale ha peraltro chiarito che solo il diritto federale conforme alla Costituzione può prevalere sul diritto del *Land*, di modo che la clausola di prevalenza è intesa quale principio di preferenza per la fonte federale competente.

Un limite al potere del *Bund* è riconosciuto poi, nelle materie di competenza concorrente (***konkurrierende Gesetzgebung***), dalla cosiddetta ‘clausola di necessità’ (*Erforderlichkeitsklausel*).

Occorre in proposito ricordare che nel sistema tedesco la competenza concorrente si atteggia diversamente rispetto a quella prefigurata dal vigente art. 117, terzo comma, della nostra Costituzione (che si fonda sulla distinzione tra principi fondamentali, di pertinenza statale, e normativa di dettaglio, ascritta alla competenza regionale).

In Germania, nelle materie di competenza concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo se e nella misura in cui il *Bund* non abbia esercitato la propria competenza legislativa (art. 72, comma 1, GG).

Un limite di carattere generale all'intervento del *Bund* in queste materia era costituito, prima della riforma del 2006, dalla ‘clausola di necessità’, che riconosce al *Bund* diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

La riforma costituzionale tedesca del 2006 ha peraltro ridotto l'ambito di operatività della clausola di necessità ad alcune materie espressamente indicate, con conseguente ampliamento dei poteri del *Bund* nelle restanti materie.

D'altro canto, su questo punto viene introdotto dalla riforma del 2006 un penetrante controllo del Tribunale costituzionale federale: il *Bundesrat* o un governo regionale o il Parlamento di un *Land* possono richiedere al Tribunale costituzionale di dichiarare che non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale, adottata in base alla clausola di necessità; la richiesta è subordinata alla reiezione in sede parlamentare o alla mancata adozione entro un anno di una deliberazione parlamentare sulla soppressione della disciplina federale. La decisione del Tribunale costituzionale ha valore equivalente a quello di una legge federale (art. 93, commi 2 e 3, GG).

Per completezza, occorre ricordare che, al contempo, la riforma del 2006 ha altresì riconosciuto ai *Länder* il potere di derogare alla legislazione federale in alcune specifiche materie di competenza concorrente. In tali materie la legislazione federale entra in vigore solo decorsi sei mesi dalla promulgazione, se non diversamente stabilito dal *Bundesrat*. In caso di divergenza tra legislazione federale e legislazione dei *Länder*, prevale la normativa adottata per ultima. Questo sistema può dar luogo ad una possibile reciproca rincorsa tra le due legislazioni, dando luogo a quello che è stato stigmatizzato come ‘effetto ping-pong’.

Si tratta di materie derivanti dalla soppressione della competenza legislativa cd. "di cornice", nelle quali il *Bund*, in presenza dei presupposti previsti per la legislazione concorrente, poteva, prima del 2006, adottare solo una disciplina di principio. Le materie della competenza legislativa di cornice (previste dall'art. 75 GG, ora soppresso) sono state in parte attribuite alla competenza del *Bund*, in parte assegnate alla competenza concorrente, riconoscendo in alcuni casi – come detto – un potere di deroga dei *Länder*, in parte assegnate ai *Länder*.

In conclusione, nell'ambito della competenza concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*), il rapporto tra legislazione federale e legislazione dei *Länder* può configurarsi in tre modi:

per alcune materie (quali, a titolo esemplificativo, soggiorno degli stranieri, generi alimentari, disciplina stradale), il *Bund* può legiferare con il limite della clausola di necessità; la verifica sul rispetto della clausola di necessità è affidata al Tribunale costituzionale federale, secondo la procedura prevista;

per altre materie (quali, a titolo esemplificativo, il diritto civile e penale e il diritto del lavoro), la legislazione federale può intervenire anche in assenza dei presupposti previsti dalla clausola di necessità; in tale caso la competenza è molto simile alla competenza federale esclusiva, con l'unica differenza che, in assenza di legislazione federale, può intervenire la legislazione dei *Länder*;

per altre materie ancora (concernenti il governo del territorio e l'ammissione alle università) possono intervenire sia il *Bund* - anche in tal caso senza la clausola di necessità - che i singoli *Land* e, in caso di divergenza, si applica il principio della cd. *lex posterior*, per cui prevale la legge adottata per ultima.

Negli **Stati Uniti** la Costituzione affida al Congresso federale il potere di legiferare su materie elencate (art. I, sezione VIII, «*Congress shall have the power to*»), ma non dà alcuna indicazione circa il carattere esclusivo di tali competenze. L'esclusività si evince solo per alcuni poteri (affari esteri, conio della moneta, uffici postali, dichiarazioni di guerra, sez. X) per i quali agli Stati viene esplicitamente negata la possibilità di legiferare. La presenza di divieti espliciti ha fatto sì che la dottrina ritenesse, *a contrario*, che in assenza di tali divieti i poteri enumerati si dovessero intendere quali concorrenti, ossia esercitabili tanto dallo Stato federale, quanto dai singoli Stati. La presenza su una medesima materia di disciplina federale e disciplina statale pone dunque negli Stati Uniti non un problema di legittimità costituzionale, ma il problema della risoluzione di un'antinomia tra due provvedimenti legislativi parimenti legittimi. L'antinomia è risolta a favore della legge federale a seguito dell'applicazione della **supremacy clause**.

L'art. VI, clausola 2, della Costituzione afferma infatti che «La Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che seguiranno nel rispetto di questa, e tutti i trattati stipulate o da stipulare da parte degli Stati Uniti, in base alle loro competenze, costituiranno la **legge suprema del Paese**; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato». In un contesto costituzionale, caratterizzato da un sindacato di costituzionalità diffuso, la prevalenza che la clausola di supremazia

assicura alla legislazione federale non conduce all'illegittimità della disciplina che cede, ma soltanto alla disapplicazione nel singolo caso, senza sottrarre interi settori materiali alla legislazione degli Stati membri.

Pertanto, la *supremacy clause* è stata utilizzata negli Stati Uniti anche per fondare la più ampia dottrina della *preemption*, in base alla quale il Congresso può precludere ai governi statali la disciplina di determinate materie potenzialmente di competenza degli Stati, anche in ambiti amministrativi. La *preemption* può essere esplicita (ma le Corti non riconoscono alla mera dichiarazione federale, contenuta nel testo normativo, valore cogente nei loro confronti e si riservano un esame autonomo) o implicita (richiedendo quindi, a maggior ragione, un esame interpretativo), e risolversi in un conflitto puntuale (*conflict preemption*) o in una più ampia incompatibilità normativa (*field preemption*) tra disposizione federale e disposizione statale.

All'interno dell'ordinamento degli Stati Uniti, inoltre, assumono particolare rilievo specifiche disposizioni costituzionali che, interpretate in maniera estensiva dalla giurisprudenza della Corte Suprema, sono andate a costituire nel tempo il fondamento della competenza legislativa federale. Tra queste, la clausola 18 dell'articolo I, sez. 8 - che elenca le materie assegnate alla competenza del Congresso federale - attribuisce al Congresso la facoltà di emanare tutte le leggi e i provvedimenti necessari ed appropriati per dare effettiva attuazione ai poteri conferitigli dalla Costituzione. Tale disposizione, nota come *necessary and proper clause*, assume particolare importanza in relazione all'ampia attribuzione di competenze sviluppata a livello giurisprudenziale, soprattutto in relazione alla cosiddetta *commerce clause* (clausola 3 della sez. 8, Art. I), la quale prevede che la Federazione regola i rapporti commerciali con i paesi esteri, nonché i rapporti commerciali tra i vari stati e con le tribù indiane. Assumono rilievo anche alcuni emendamenti alla Costituzione, relativi a diritti fondamentali dei cittadini americani, che ugualmente recano una clausola che conferisce al Congresso la possibilità di adottare la legislazione necessaria ed appropriata per l'attuazione di tali norme.

Un analogo sistema caratterizza Paesi di tradizione anglosassone, quale ad esempio l'**Australia**, la cui Costituzione contiene una disposizione (l'articolo 109) assimilabile alla *supremacy clause* (*Quando la legge di uno Stato è in contraddizione con una legge della Confederazione, questa deve avere la prevalenza e quella rimarrà in vigore solo in quanto non sia in contraddizione con l'altra*). Inoltre, il ruolo giocato dalla *commerce clause* nell'espansione per via giurisprudenziale delle competenze federali è stato qui assunto dalla clausola costituzionale che assegna al Parlamento il potere legislativo in materia di affari esteri.

In **Spagna**, l'art. 150, c. 3, della Costituzione prevede che «deliberando a maggioranza assoluta di ogni Camera» lo Stato può dettare leggi per stabilire i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle comunità autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza, *quando così esiga l'interesse generale*». Tale clausola, tuttavia, è stata ricostruita, tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza del tribunale costituzionale, come strumento di **applicazione eccezionale**.

Il potere regolamentare

Il nuovo art. 117, sesto comma, ridefinisce il riparto di potere regolamentare tra Stato e regioni, prevedendo che la potestà regolamentare spetta allo Stato e **alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative**.

La modifica è conseguente alla soppressione della competenza concorrente. Nel sistema vigente, infatti, la potestà regolamentare è attribuita allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, mentre è rimessa alle regioni nelle materie di competenza concorrente e residuale regionale.

Viene altresì confermata la facoltà dello Stato di delegare la potestà regolamentare nelle “*materie e funzioni*” di competenze legislative esclusiva.

Si osserva che nella formulazione dell’art. 117 la dizione “materie e funzioni” viene utilizzata solo nel sesto comma. Il testo approvato dal Senato fa riferimento, come il testo attualmente vigente, unicamente alle “materie”, mentre il testo originario del disegno di legge governativo usava sempre, la dizione “materie e funzioni”.

Un’ulteriore modifica al sesto comma dell’art. 117 introduce invece la precisazione che il **potere regolamentare** riconosciuto a **comuni e città metropolitane** (non più alle province) in ordine alla disciplina dell’organizzazione e svolgimento delle loro funzioni è esercitato nel **rispetto della legge statale o regionale**.

Tale modifica non pare peraltro avere carattere innovativo, in quanto il limite introdotto è già applicato nell’ordinamento vigente, in quanto discendente dal generale principio di legalità.

Le Regioni a statuto speciale

In base all’**articolo 38, comma 11**, del disegno di legge in esame, le disposizioni del capo IV, tra cui rientra anche l’articolo in esame **sostitutivo dell’articolo 117 Cost., non si applicano alle regioni a statuto speciale** e alle province autonome **fino all’adeguamento** dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome.

Si ricorda che, la legge costituzionale di riforma del titolo V del 2001 prevede la cosiddetta ‘clausola di maggior favore’, in base alla quale sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (L.Cost. n. 3/2001, art. 10).

Le regioni a statuto speciale risultano dunque escluse dall’applicazione del nuovo riparto di competenze.

Si nota che questo vale sia nel caso in cui dal nuovo assetto di competenze discenda una riduzione degli ambiti di intervento di pertinenza regionale, sia nel caso in cui da tale assetto derivi un ampliamento degli ambiti di intervento.

Si viene così a creare una netta separazione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario nell'applicazione del titolo V, in quanto, di fatto, alle regioni a statuto speciale continuerà ad applicarsi il testo attualmente vigente.

Ciò presumibilmente determinerà l'insorgere di inedite questioni interpretative, suscettibili di dar luogo ad un nuovo contenzioso costituzionale, dovuto al fatto che una medesima disposizione andrà valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale.

Appare inoltre meritevole di approfondimento la questione dell'esclusione delle regioni a statuto speciale dall'applicazione della clausola di supremazia, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale.

Si ricorda in proposito che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna).

Disciplina transitoria

La disciplina transitoria in materia è dettata dall'articolo **38, comma 10**, secondo il quale le leggi regionali adottate sul base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo assetto di competenze.

A differenza della riforma del titolo V del 2001, il disegno di legge in esame reca dunque una disciplina transitoria volta a regolare in passaggio al nuovo sistema di riparto delle competenze.

La disposizione transitoria riguarda peraltro solo le leggi regionali vigenti ma non le leggi statali. Non può peraltro escludersi che dal nuovo assetto di competenze possa derivare, in alcuni ambiti, un arretramento della competenza del legislatore statale a vantaggio della competenza regionale.

Si ricorda in proposito che, dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V del 2001, la giurisprudenza costituzionale, in assenza di una disciplina transitoria, ha elaborato il cd. "principio di continuità", sia da un punto di vista normativo che istituzionale. In base a tale principio, pur riconoscendosi in determinati ambiti

materiali il venir meno della competenza statale, la Corte ha riconosciuto la perdurante efficacia della disciplina statale vigente, fino al momento dell'esercizio da parte delle regioni delle nuove competenze (cfr., *ex multis*, sentenze n. 13 del 2004, n. 255 del 2004, n. 50 del 2005, n. 10 del 2010).

Si osserva che la norma fa riferimento solo alle leggi e non alle disposizioni di carattere regolamentare.

Articolo 30 **(Art. 117 - Segue: analisi delle materie)**

Materie attualmente di competenza concorrente

Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

La materia ***coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario***, passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale.

E' invece riconosciuta una specifica competenza regionale per gli specifici profili inerenti la *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.*

Tale ambito materiale appare strettamente connesso con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali dell'art. 119 Cost., che viene conseguentemente modificato.

Il passaggio della materia dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale costituisce una restrizione della predetta autonomia finanziaria, che peraltro aveva già incontrato limitazioni sulla base dell'interpretazione affermatasi nella giurisprudenza costituzionale in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il ***coordinamento della finanza pubblica*** costituisce una materia estremamente rilevante in quanto ad essa una copiosa giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto le disposizioni statali volte al contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali.

Sulla materia si rileva peraltro una evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi anni.

La Corte ha precisato, nelle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti territoriali ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005), mentre non può fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237 del 2009).

Più recentemente, tuttavia, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha fornito una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle

regioni e degli enti locali. Possono in proposito richiamarsi, *ex multis*, la sentenza n. 262 del 2012 sulle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza, la sentenza n. 236 del 2013, sull'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, nonché le sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014.

E' stata peraltro al contempo confermata la presenza di limiti alla disciplina di fonte statutale, individuati principalmente nell'esigenza che la disciplina di contenimento delle spese rivesta un carattere transitorio, con conseguente illegittimità costituzionale dell'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive (sentenze n. 193 del 2012 e n. 79 del 2014).

Il passaggio della materia *coordinamento della finanza pubblica* dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale:

- da un lato, appare confermare quanto è andato progressivamente affermandosi nella più recente giurisprudenza costituzionale, che ha consentito l'introduzione di vincoli anche di carattere specifico alle spese degli enti territoriali;
- dall'altro, sembrerebbe poter determinare il venir meno dei vincoli al legislatore statale che la Corte costituzionale ha continuato a riconoscere sulla scorta della natura concorrente della competenza legislativa, e, *in primis*, del vincolo della necessaria limitazione temporale delle norme sul contenimento delle spese.

Per ciò che attiene al **coordinamento del sistema tributario**, nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è quindi sforzata di enucleare il significato delle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 sull'autonomia di entrata delle Regioni.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'**esplicazione della potestà legislativa regionale** relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni" e per prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sent. n. 370 del 2003).

La sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come **necessario presupposto** per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Per quanto riguarda in particolare i **tributi locali**, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale **legislazione di coordinamento** dettata dal Parlamento nazionale". Questa conclusione è stata confermata nella sentenza n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di **tributo proprio**, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo **non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni**, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sent. n. 37 del 2004).

La prima pronuncia a questo proposito è contenuta nella **sentenza n. 296 del 2003** che, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di **imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)** e di **tassa automobilistica**.

La Corte ha dichiarato che l'**IRAP** non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 446 del 1997. Quest'impostazione è stata confermata dalle sentenze n. 241 e n. 381 del 2004, che hanno deciso ricorsi delle regioni avverso leggi statali intervenute in materia di IRAP e di addizionali regionali all'IRPEF.

Analogamente, in materia di **tassa automobilistica**, la Corte, nella citata sentenza n. 296 del 2003, ha affermato che alle regioni è stato attribuito "il gettito della tassa, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa". La disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le successive sentenze n. 297 e n. 311 del 2003 nonché n. 455 del 2005 hanno confermato quest'impostazione.

Nei medesimi termini sono state decise controversie riguardanti il **tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica** (previsto dalla legge n. 549 del 1995). Le **sentenze n. 335 e n. 397 del 2005** hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionale che, rispettivamente, rimettevano a deliberazione della Giunta regionale il metodo di determinazione del tributo (art. 44, comma 3, della legge della regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7) e ne disponevano l'aumento oltre il termine fissato dalla legge dello Stato (art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18). Anche questo tributo deve infatti considerarsi statale e non proprio della regione, che può dunque legiferare solo nei casi e nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

Verte in materia di IRAP, ma afferma un principio di più generale applicazione, la **sentenza n. 431 del 2004**, con cui la Corte costituzionale ha deciso il ricorso della regione Veneto avverso l'articolo 19 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), che prorogava agevolazioni fiscali relative all'IRAP nel settore agricolo. La Corte

ha rigettato infatti la tesi, sostenuta dalla regione, secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da **misure compensative** a ristoro della finanza regionale. Secondo il giudice delle leggi, la manovra fiscale dev'essere considerata nel suo insieme e non è quindi possibile, sotto questo profilo, valutare singole disposizioni. La tesi è stata ribadita in occasione di un altro giudizio (sentenza n. 155 del 2006) relativo a disposizioni dell'articolo 1, commi 347 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) direttamente o indirettamente incidenti sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP.

Nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha proseguito nell'opera di enucleazione del significato delle nuove disposizioni, al fine di precisarne la collocazione nel sistema giuridico e di determinare l'ambito di azione della potestà legislativa regionale la quale, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, deve espletarsi in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In merito appare significativo segnalare quanto disposto con la **sentenza n. 102 del 2008**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'**imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'articolo 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 e successive modifiche) e dell'**imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'art. 3 della medesima legge regionale e successive modifiche).

E' infine affidata alle regioni la potestà legislativa in materia 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*".

La potestà in commento potrebbe far riferimento, sotto un profilo generale, ad alcuni istituti già operanti nell'ordinamento, sulla base di **norme legislative** rinvenibili prevalentemente nelle più recenti **leggi di stabilità annuali**, finalizzate ad agevolare a livello territoriale il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli enti locali.

Tali istituti - individuabili nel **patto regionale verticale e nel patto regionale orizzontale**, la cui applicazione risulta al momento estesa fino al **2015** ad opera [articolo 1, comma 505, lett. d\), della legge n. 147/2013](#) (legge di stabilità per il 2014) – prevedono, in sostanza, la possibilità di **compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale**, con le quali si consente alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una **rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione** medesima – fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - al fine di consentire agli enti locali di poter disporre di maggiori margini per l'effettuazione di spese, soprattutto in conto capitale, senza incorrere nella violazione del patto. Ciò anche in ragione delle difficoltà emerse per le spese di investimento, che in applicazione del criterio di computo dei saldi obiettivo in termini di competenza mista sono risultate fortemente compresse dai vincoli del patto, rappresentando uno dei maggiori punti di criticità dello stesso.

In particolare:

- con il "**patto regionale verticale**", disciplinato dall'articolo 1, commi 138-140, della [legge n. 220/2010](#) (legge di stabilità 2011), le regioni possono autorizzare gli **enti locali** del proprio territorio a **peggiore il loro saldo obiettivo**, consentendo un **aumento dei pagamenti in conto capitale**, e procedere

contestualmente alla **rideterminazione del proprio obiettivo** di risparmio, per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari. La legge di stabilità 2014, nell'estendere, come detto, tale misura al 2015, ha precisato (comma 506 dell'art.1) che per gli anni 2014 e 2015, le regioni e le province autonome (escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano) che attivano il patto regionale verticale provvedono a rideterminare il loro obiettivo programmatico in termini di competenza eurocompatibile (i cui contenuti in questa sede non si dettagliano), in linea con le modifiche apportate alle modalità di calcolo dell'obiettivo di patto per regioni;

- con il **patto regionale orizzontale**, disciplinato dai commi 141 e 142 dell'[articolo 1, della legge n. 220 del 2010](#), la regione può intervenire per consentire una **rimodulazione “orizzontale” degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio**, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio medesimo, purché venga garantito il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato per gli enti locali della regione. Il meccanismo si fonda sulla **cessione di “spazi finanziari” da parte dei comuni e delle province** che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo prefissato in favore di quelli che rischiano, invece, di conseguire un differenziale negativo rispetto all'obiettivo. Tali spazi finanziari non possono essere utilizzati dagli enti che li acquisiscono per spesa corrente discrezionale, ma soltanto per effettuare spese in conto capitale ovvero spese inderogabili ovvero spese capaci di incidere positivamente sul sistema economico. Le amministrazioni che cedono o acquisiscono spazi finanziari di patto ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un aggravio del proprio obiettivo. La procedura prevede che ogni **regione provveda**, dunque, a **ridefinire** e a comunicare in corso d'anno agli enti locali il **nuovo obiettivo annuale del patto** di stabilità interno, comunicando altresì al Ministero dell'economia e delle finanze tutti gli elementi informativi per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica per ciascun ente locale che partecipa al meccanismo di compensazione orizzontale.
- con il **patto regionale integrato** - introdotto come evoluzione del patto regionalizzato con l'articolo 20, comma 1, del D.L. n. 98/2011-, superando il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali si prevede la possibilità, per ciascuna regione, di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. **Tale patto**, poi ulteriormente ridefinito dalla legge di stabilità per il 2012 (articolo 32, comma 17, legge n. 183/2011), che ne ha rinviato ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità di attuazione e le condizioni della eventuale esclusione dal 'patto concordato' delle regioni che nel triennio precedente non abbiano rispettato il patto o siano sottoposte al piano di rientro dal deficit sanitario, **non ha al momento ancora trovato applicazione**, atteso che da ultimo la legge di stabilità per il 2014 ne ha posticipato l'operatività al 2015.

Previdenza complementare ed integrativa

Il nuovo articolo 117 attribuisce alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** la materia della *previdenza complementare ed integrativa*, attualmente oggetto di competenza concorrente, includendola nell'ambito della *previdenza sociale*.

Lo spostamento di competenza non sembra incidere in maniera rilevante sull'attuale assetto in quanto l'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa è stata talora richiamata dalla stessa Corte costituzionale.

Nella **sentenza n. 26 del 2013**, in particolare, la Corte ha evidenziato la stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare e integrativa. Questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare ed integrativa possa essere attratta in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale (nel caso di specie individuato in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica).

Commercio con l'estero

Anche la materia **commercio con l'estero**, attualmente di competenza concorrente, transita tra le materie di competenza esclusiva statale.

Il mutamento di competenza appare incidere in maniera limitata sull'attuale quadro di riferimento.

Sul punto non si registra un rilevante contenzioso costituzionale. La giurisprudenza costituzionale in materia riguarda la tutela del *made in Italy*, ambito materiale che è stato peraltro ricondotto dalla Corte alle *tutela della concorrenza*, di pertinenza statale (sentenza n. 175 del 2005).

Ordinamento sportivo

La materia **ordinamento sportivo** passa dalla soppressa competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha riconosciuto precisi limiti all'intervento del legislatore nazionale, la modifica nell'assetto della competenza comporta un rafforzamento delle competenze statali.

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'ordinamento sportivo come una delle materie in cui può trovare applicazione il principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà' ed ha conseguentemente ammesso l'intervento statale in materia, dichiarando peraltro l'illegittimità costituzionale delle discipline che non prevedessero un adeguato coinvolgimento delle regioni (sentenza n. 424/2004).

Più recentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, richiamando la propria giurisprudenza in base alla quale il legislatore statale non può prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati ([sentenza n. 254/2013](#)).

Ordinamento delle professioni

La materia **professioni**, attualmente di competenza concorrente, viene ascritta nel nuovo art. 117 alla competenza esclusiva statale, come **ordinamento delle professioni**.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, può peraltro affermarsi che l'ambito di intervento della legislazione regionale in materia risulta, già nell'attuale quadro costituzionale, piuttosto limitato.

La Corte costituzionale ha infatti più volte affermato che l'**individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti ed ordinamenti didattici, è riservata**, per il suo carattere necessariamente unitario, **allo Stato**, rientrando nella competenza delle Regioni unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 138/2009; nello stesso senso, *ex plurimis*, . sentenze n. 98/2013, n. 300/2010, n. 131/2010, n. 328/2009, n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006).

Le regioni non possono dunque dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007). Non rileva a tal fine che il settore nel quale l'attività professionale si esplica rientri in un ambito riservato alla competenza concorrente o alla competenza residuale delle regioni, dal momento che l'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. (sentenza n. 355 del 2005, relativa al settore sanitario, e sentenza n. 222 del 2008, relativa al settore del turismo).

La Corte ha inoltre ritenuto che la previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla regione, connessi allo svolgimento di un'attività regolamentata dalla legge, costituisca indice sintomatico della istituzione di una nuova professione. Infatti «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 328/2009 n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

Con riferimento agli **ordini e collegi professionali**, la Corte ha altresì chiarito che la dimensione nazionale e l'infrazionabilità dell'interesse pubblico che caratterizza la normativa riguardante gli ordini e i collegi, volto a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività, richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo agli iscritti o agli aspiranti all'iscrizione (sentenza n. 405 del 2005).

Ordinamento della comunicazione

Il nuovo articolo 117 attribuisce, al secondo comma, lettera t), alla competenza esclusiva dello Stato, oltre che l'*ordinamento delle professioni*, anche l'**ordinamento della comunicazione**.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che il disegno di legge in esame intende sopprimere.

Non sembra agevole identificare le ragioni che hanno indotto a considerare le materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.

La modifica dell'assetto della competenza pare implicare un rafforzamento del ruolo statale, ruolo che appare peraltro già ampiamente riconosciuto in questo settore.

Appare infatti nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, in tale ambito materiale, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, temperata dall'individuazione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale con le Regioni quando, si ponga l'esigenza dell'"attrazione in sussidiarietà" dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. ex plurimis la sentenza n. 303/2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) – preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – pur sotto la vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare (.....) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico" nella quale "qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica" (e quindi anche le Regioni) " non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego di comunicazione di massa" (sentenza n. 348 del 1990). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative europee di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia della fonte statale che di quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando una giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l'attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema».

In questo quadro, ai sensi della sentenza n. 163 del 2012, alla luce dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione.

In diverse occasioni la Corte ha inoltre rilevato come l'ambito materiale ordinamento della comunicazione possa "intersecarsi" con la materia di competenza esclusiva statale della *tutela della concorrenza* e con la materia di competenza concorrente *governo del territorio* (sentenza n. 336 del 2005).

Energia

Nel riparto di competenze legislative derivante dal titolo V attualmente vigente, la materia ***produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia***. È rimessa alla **competenza concorrente** tra Stato e Regioni

Il nuovo articolo 117 attribuisce invece la materia ***produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia*** alla competenza esclusiva statale (si noti che l'aggettivo è volto al plurale e risulta dunque riferibile a tutti e tre i sostantivi precedenti).

Nell'assetto vigente, l'intervento statale nel settore energetico, anche con disciplina di dettaglio, è stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, in applicazione del principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà'.

Il mutamento del titolo di competenza sembra dunque avere l'effetto non tanto di consentire l'intervento statale, quanto di rimuovere le limitazioni a detto intervento che la Corte riconosce quando applica l' 'attrazione in sussidiarietà', in primo luogo il limite del rispetto del canone di leale collaborazione.

Si ricorda che la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico, pur trattandosi di materia di competenza concorrente, applicando il principio della “**attrazione in sussidiarietà**” elaborato nella sentenza n. 303 del 2003. In tale prospettiva i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel nuovo Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Di conseguenza, per l’attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Questa linea è successivamente confermata dalla sentenza n. 383 del 2005, che ha precisato i requisiti necessari ad assicurare in concreto la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione, individuati nella forma dell’intesa; particolare rilievo assume poi la definizione delle caratteristiche che le intese in questione debbono assumere, con la sottolineatura del carattere necessariamente paritario delle stesse.

L’applicazione dei criteri dell’ ‘attrazione in sussidiarietà’ nella materia dell’energia è stata successivamente richiamata nelle sentenze n. 165 del 2011 e n. 182 del 2013.

Salute

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione introdotta con la legge cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la materia “tutela della salute” è “assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera” (così, ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 270/2005, 181/2006). In essa rientra anche l’organizzazione sanitaria, considerata “parte integrante” della tutela della salute (così espressamente Corte cost., sent. n. 371/2008): pertanto le Regioni possono legiferare in tema di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei “principi fondamentali” stabiliti dallo Stato (siano essi formulati in appositi atti legislativi, siano essi impliciti e dunque ricavabili per via interpretativa: così già in Corte cost., sent. n. 282/2002).

Nel nuovo articolo 117, l’ambito materiale concernente la salute è articolato nel modo seguente:

- le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute spettano alla competenza esclusiva statale;
- la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari è ascrivita alla competenza regionale (enumerata nel quarto comma dell’art. 117).

Il riferimento alle “disposizioni generali e comuni” in luogo dei “principi fondamentali” per la tutela della salute lascerebbe supporre che il senso sia quello di dare alla legislazione statale la disciplina comune, uniforme sul territorio, anche se di dettaglio (analogamente, ad esempio, a quanto ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale sulle norme generali in materia di istruzione di cui al vigente art. 117, comma 2).

Se si esclude, infatti, un riparto verticale di tipo principio/dettaglio, ne deriva quindi per lo Stato la possibilità di espansione della competenza in ordine a cosa sia da intendere per disposizioni generali e comuni.

Resta da capire, inoltre, se le Regioni possano legiferare in materia di tutela della salute (per tutto ciò che non sia programmazione e organizzazione di cui al quarto comma) attraverso disposizioni particolari/non generali, in via residuale ma come ambito “innominato”.

Va considerato, altresì, che il sesto comma del nuovo articolo 117 attribuisce nuovamente allo Stato la facoltà di adottare regolamenti anche in materia di tutela della salute sebbene limitatamente alle disposizioni generali e comuni. Questo significa che potranno nuovamente essere utilizzati, ad esempio, strumenti quali gli atti di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria che erano stati eliminati con la riforma del titolo V.

E' da considerare, infine, il ruolo che sarà attribuito nella nuova articolazione delle competenze alla Conferenza Stato-Regioni – che nel sistema vigente ha un ruolo rilevante nel raccordo delle competenze tra Stato e regione in materia sanitaria - soprattutto negli ambiti di tutela della salute che non ricadono nella programmazione e organizzazione dei servizi sanitari.

Sicurezza alimentare

A fronte della soppressione della competenza concorrente in materia “alimentazione” il nuovo articolo 117, ascrive alla competenza esclusiva statale le **disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare**.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'attuale vigente quadro costituzionale, la materia **sicurezza alimentare** è ascrivibile alla **tutela della salute** (sentenza n. 104 del 2014).

Tutela e sicurezza del lavoro

La materia **tutela e sicurezza del lavoro** passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle **disposizioni generali e comuni**.

Per ciò che attiene la ‘sicurezza del lavoro’, si ricorda che, pur essendo la materia attualmente ascritta alla competenza concorrente, essa ha di fatto trovato una compiuta sistemazione in una legge statale, il **testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** (D.Lgs. 81/2008). Il contenzioso costituzionale è stato efficacemente prevenuto grazie alla traduzione normativa del **principio di “leale collaborazione” tra Stato e regioni** (nel frattempo affermatosi nel quadro della complessiva giurisprudenza formatasi a seguito della Legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V), che ha indotto il legislatore, consapevole dell'esistenza di un'interferenza di competenze tale da non poter consentire l'assegnazione della materia all'uno o all'altro titolo competenziale, a prevedere un **ampio ricorso alla contrattazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza Stato-regioni**, con particolare riferimento alla fase attuativa della delega legislativa.

Per quanto riguarda la ‘tutela del lavoro’ le **sentenze nn. 50 e 384 del 2005**, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D. Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno sviluppato il quadro definitorio della materia, rilevando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva). In particolare, nella **sentenza n. 50 del 2005**, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che non si dubita che in detta materia rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento, aggiungendo però che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono

verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza".

Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi

L'articolo 117, nel testo attualmente vigente, include la materia ***ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*** fra quelle di competenza concorrente.

Il testo modificato dal disegno di legge in esame assegna invece:

alla competenza esclusiva statale la ***programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;***

alla competenza regionale la ***promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese.***

Per ciò che attiene alla *ricerca scientifica e tecnologica*, la modifica del titolo competenziale appare in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la [sentenza n. 423/2004](#), la Corte costituzionale ha evidenziato che "la **ricerca scientifica** deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un '**valore**' costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (cfr. anche [sentenza n. 31/2005](#)). Nella **sentenza n. 188 del 2007**, la Corte ha ribadito che spetta allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale, sebbene alla Regione non sia precluso svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione.

Anche con riferimento al *sostegno all'innovazione* le modifiche non sembrerebbero innovare significativamente rispetto all'assetto vigente.

Nella giurisprudenza costituzionale la competenza in materia di *sostegno all'innovazione per i settori produttivi* viene generalmente richiamata congiuntamente ad altre materie. Si tratta di un ambito materiale in cui la Corte ha applicato il principio dell' 'attrazione in sussidiarietà', legittimando così l'intervento statale (cfr. sentenza n. 165 del 2007).

Attività culturali

La materia *promozione e organizzazione di attività culturali* rientra tra le materie attualmente di competenza concorrente.

Nel assetto delineato dal nuovo art. 117, a seguito della soppressione della competenza concorrente, è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali* e alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.

Nella materia in esame la Corte ha fatto riferimento ai principi dell' "attrazione in sussidiarietà" al fine di giustificare l'intervento statale in ambiti altrimenti rimessi alla competenza regionale. In casi la Corte ha peraltro fornita una lettura 'forte' del canone

della leale collaborazione, richiedendo una concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre, si ricorda che nella sentenza n. [307/2004](#) la Corte costituzionale ha affermato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale, “il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni”.

Nella [sentenza n. 255/2004](#), la Corte ha rilevato che le attività culturali “riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura”, incluse le attività di sostegno degli spettacoli.

La posizione è stata ribadita nella [sentenza n. 285/2005](#), in riferimento al sostegno delle attività cinematografiche. Nel caso specifico, la Corte, evidenziando “come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico”, ha ritenuto legittimo, sulla base della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, un intervento dello Stato che abbia ad oggetto sia funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia la potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni. Al contempo, ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni tutti i numerosi poteri di tipo normativo o programmatico caratterizzanti il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche.

Protezione civile

La materia ***protezione civile***, attualmente di competenza concorrente tra Stato e regioni, è attribuita, nel nuovo art. 117, alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come ***sistema nazionale e coordinamento della protezione civile***.

La modifica dell’assetto competenziale appare in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la sentenza n. 284 del 2006, la Corte ha ritenuto che la disciplina statale sugli stati di emergenza ed il potere di ordinanza (art. 5 della legge n. 225 del 1992) e sulle le funzioni in materia di protezione civile di competenza statale (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998) **sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative»** delineato dopo il 2001. Nella pronuncia, si sottolinea che **lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare** – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l’intervento unitario del legislatore statale – **gli eventi di natura straordinaria anche mediante l’adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare**, in presenza di determinati presupposti, **alle stesse norme primarie**.

La Corte, inoltre, si è pronunciata più volte sulla materia della “protezione civile” affrontando specifiche questioni riguardanti, tra l’altro, l’**edilizia nelle zone sismiche**. In tale ambito, la Corte ha sottolineato - con riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l’edilizia in zone sismiche – che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). Nella sentenza n. 64 del 2013,

si fa presente che la normativa sugli interventi edilizi nelle zone sismiche trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali" (nello stesso senso, cfr. anche le successive sentenze n. 101 e n. 300 del 2013).

Governo del territorio e infrastrutture

Nell'assetto costituzionale vigente, le materie **governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione** sono attribuite alla competenza concorrente tra Stato e regioni. Non è invece esplicitata la competenza in ordine alla materia **infrastrutture**.

Nel nuovo testo dell'art. 117 – che, come più volte ricordato, elimina la competenza concorrente – sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; 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 ed internazionale.

Alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie **pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale**.

Nonostante nell'articolo 117, secondo comma, la materia **governo del territorio** e le materie inerenti alle **infrastrutture** siano considerate separatamente (in quanto collocate in due diverse lettere: rispettivamente, *u*) e *z*)), appare opportuna una trattazione unitaria, in quanto esse presentano alcuni profili inscindibilmente connessi.

La Corte costituzionale è intervenuta con importanti sentenze per risolvere alcuni problemi interpretativi che si sono posti fin dall'inizio in ordine alla delimitazione della materia **governo del territorio**". Dopo aver ricondotto alla disciplina del governo del territorio i profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. sentenze n. 303 e n. 362 del 2003), la Corte, nella sentenza n. 307 del 2003, ha affermato che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività". L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

La Corte ha, inoltre, successivamente precisato che l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di altri interessi differenziati (sentenza n. 383 del 2005).

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali la *tutela dell'ambiente*, la *tutela dei beni culturali*, l'*ordinamento civile*, la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'energia, la protezione civile. Per tale ragione, la materia del *governo del territorio* è stata più volte richiamata con riguardo a normative concernenti la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la protezione civile o le infrastrutture strategiche.

Per quanto riguarda appunto le **infrastrutture**, fondamentale è la sentenza n. 303 del 2003 (in cui sono stati delineati per la prima volta i principi dell'attrazione in sussidiarietà), sulla legittimità costituzionale della cd. legge-obiettivo (L. n. 443/2001) in cui la Corte ha riconosciuto che "predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo - prosegue la Corte - determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

Particolare rilievo viene attribuito ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, nonché al principio di leale collaborazione, e la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale è subordinata l'operatività della disciplina diviene elemento valutativo essenziale.

La sentenza n. 16 del 2010 sottolinea altresì che la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di "materie". Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Anche in materia di **porti e aeroporti civili** la Corte costituzionale ha fatto applicazione dei principi dell'attrazione in sussidiarietà in caso di porti **di rilevanza nazionale**, considerando comunque necessario il rispetto del principio di leale collaborazione e quindi la previsione di forme di intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Con riferimento alla nuova competenza regionale in materia di **mobilità all'interno territorio nazionale**, può essere utile richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia di **trasporto pubblico locale**, che ascrive tale materia alla **competenza legislativa residuale delle regioni** (sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005).

La Corte, nella sentenza n. 273 del 2013, si è tuttavia espressa nel senso della legittimità costituzionale di un fondo destinato assicurare in via generale il **concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale**, senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziare in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale. La Corte ha in proposito rilevato che, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi standard, "l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa".

Istruzione scolastica e istruzione e formazione professionale

L'art. 117 attualmente vigente annovera le **norme generali sull'istruzione** tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente **l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale**, che rientra, dunque, nella competenza residuale regionale.

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge in esame, invece:

attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nelle materie **disposizioni generali e comuni sull'istruzione e ordinamento scolastico**;

attribuisce **alle regioni** la competenza legislativa, **salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, in materia di **servizi scolastici**, di **istruzione e formazione professionale** e di **promozione del diritto allo studio**.

La Corte Costituzionale, nella [sentenza n. 279/2005](#), ha individuato gli elementi che distinguono la categoria delle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente. In particolare, la Corte ha precisato che "le **norme generali** in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "**principi fondamentali**", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose".

Questa impostazione è ripresa e sviluppata nella [sentenza n. 200/2009](#), che ha rilevato che **in via interpretativa** sono, in linea di principio, considerate **norme generali** sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'**autonomia** funzionale delle istituzioni scolastiche, sull'**assetto degli organi collegiali**, sulla **parità scolastica** e sul **diritto allo studio** e all'istruzione. Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di **principi fondamentali** della materia dell'istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro **necessitano "per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale"**. Nello specifico settore dell'istruzione, la Corte ha, dunque, ritenuto che "lo svolgimento attuativo dei predetti principi è **necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni**, anche sotto il profilo socio-economico".

È stata dunque riconosciuta alle regioni la competenza ad legiferare in materia di **dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche** ([sentenze n. 13/2004](#) , [n. 34/2005](#), [n. 92/2011](#) e [n. 147/2012](#)).

Istruzione universitaria

La materia **università** non è espressamente citata nel vigente art. 117 Cost.

Soccorre, tuttavia, l'**art. 33, sesto comma**, Cost., che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi **ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato**.

Nel silenzio della Costituzione, inoltre, la potestà legislativa in materia di **diritto allo studio** universitario è riconosciuta alle **regioni**, ferma restando la **competenza esclusiva dello Stato** per la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni**, al fine di garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale (art. 3, comma 2, d.lgs. 68/2012).

Il nuovo art. 117:

attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia **istruzione universitaria**,

assegna alla competenza legislativa delle **regioni** la **promozione del diritto allo studio, anche universitario**.

La nuova disciplina non appare modificare significativamente l'attuale assetto delle competenze legislative.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali

Il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la **tutela dei beni culturali** tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia **tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici**

è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la **disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici**.

A seguito delle modifiche apportate all'assetto delle competenze, vi è una estensione della materia anche ai **beni paesaggistici** e si verifica una sorta di 'sdoppiamento' della **valorizzazione dei beni**, che attualmente è di competenza concorrente e include anche la **promozione dei beni**.

A seguito del venir meno della competenza concorrente, la **valorizzazione dei beni** si divide in due: la **valorizzazione 'in senso stretto'** ascende alla competenza esclusiva statale, mentre la **'promozione'** è ascritta alla competenza regionale, per ciò che attiene ai profili di interesse regionale.

Come concretamente si attingeranno le nuove competenze sulla valorizzazione e promozione dei beni culturali e paesaggistici (nonché, per la promozione, anche dei beni ambientali) è opera lasciata all'interprete. Il nuovo riparto appare peraltro trovare fondamento in una giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto margini di intervento al legislatore statale anche in ambiti a stretto rigore riguardanti la valorizzazione dei beni.

Si ricorda in proposito che la Corte Costituzionale, con [sentenza n. 9/2004](#), ha reso una definizione delle due funzioni di 'tutela' e 'valorizzazione': la **tutela** "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale", mentre la **valorizzazione** "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Si ricorda, inoltre, che il d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ha fornito una serie di definizioni importanti tra le quali quelle di "beni paesaggistici", di "patrimonio culturale" e di "valorizzazione".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella [sentenza n. 232/2005](#), ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: tale testo legislativo, secondo la Corte, ribadisce l'**esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali** (art. 4, co.

1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, co. 3).

In particolare, nella [sentenza n. 401/2007](#) la Corte ha evidenziato la **possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive** rispetto a quelle previste a livello statale.

Tale posizione è stata ripresa nella [sentenza n. 194/2013](#), che ha altresì precisato che la potestà legislativa delle regioni può essere legittimamente esercitata, non in una posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di salvaguardia diversa ed aggiuntiva, in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dalla normativa statale ma che possono, invece, presentare un qualche interesse "culturale" in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici, il riconoscimento del **valore primario della tutela del paesaggio** è contenuto in numerose sentenze della Corte costituzionale (si veda, ex multis, la sentenza n. 196/2004 in materia di condono edilizio). Nella sentenza n. 367 del 2007, inoltre, la Corte chiarisce che "la **tutela ambientale e paesaggistica**, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, **precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni** in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Nella sentenza n. 51 del 2006 la Corte riconosce che il "**titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"**", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione" è **comprensivo** "tanto **della tutela del paesaggio** quanto della tutela dei beni ambientali o culturali".

Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni

La competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni viene meno tout court.

Soccorre in tal caso l'art. 117, nono comma, Cost. non modificato dal disegno di legge in esame, secondo il quale nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Può in proposito richiamarsi la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007, che, in base al principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea, ha negato che una provincia autonoma potesse ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Anche la competenza concorrente in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale scompare sic et simpliciter.

Il semplice venir meno della competenza non sembrerebbe peraltro sufficiente a considerare la materia ascritta alla competenza residuale regionale, venendo in gioco la competenza esclusiva statale in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi o anche in materia di ordinamento civile (a quest'ultima materia la giurisprudenza costituzionale riconduce la disciplina delle fondazioni di origine bancaria: cfr. sentenze n. 300 del 2003 e n. 438 del 2007).

Le materie “innominate” nell’attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale

Turismo

In base all’art. 117 attualmente vigente, il **turismo**, materia non menzionata nella competenza esclusiva statale e nella competenza concorrente, rientra nell’ambito della **competenza residuale delle regioni**.

Nel nuovo assetto costituzionale invece, le **disposizioni generali e comuni sul turismo** sono attribuite alla competenza esclusiva statale, mentre spetta alle regioni la competenza in materia di **valorizzazione e organizzazione regionale del turismo**.

Nonostante la materia risulti integralmente di competenza regionale, nel sistema vigente la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto spazio alla legge statale, in applicazione dei principi – e con i limiti – della cd. ‘attrazione in sussidiarietà.’

Dal mutamento competenziale disposto con il nuovo art. 117 deriva comunque un deciso rafforzamento del ruolo del legislatore statale in questo ambito materiale.

In particolare, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante la materia del turismo appartenga «alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost. (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), non è esclusa la possibilità «per la legge di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l’esercizio», vista l’importanza del settore turistico per l’economia nazionale. Come ha rilevato la Corte «la chiamata in sussidiarietà a livello centrale è legittima soltanto se l’intervento statale sia giustificato nel senso che, a causa della frammentazione dell’offerta turistica italiana, sia doverosa **un’attività promozionale unitaria**; d’altra parte, l’intervento deve essere anche **proporzionato** nel senso che lo Stato può attrarre su di sé non la generale attività di coordinamento complessivo delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, bensì soltanto ciò che è necessario per soddisfare l’esigenza di fornire al resto del mondo un’immagine unitaria. Infine, lo Stato deve prevedere il **coinvolgimento delle Regioni**, non fosse altro perché la materia turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3)».

Il riconoscimento al legislatore statale del titolo all’intervento attraverso il meccanismo dell’attrazione in sussidiarietà è stato più volte ribadito (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Si deve inoltre segnalare la ricorrente affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della **necessità di un intervento unitario del legislatore statale** in materia di turismo in considerazione delle esigenze di valorizzare tale settore (fondamentale risorsa economica del Paese) a livello interno e internazionale e di ricondurre ad unità la grande varietà dell’offerta turistica italiana (sent. n. 76/2009, n. 88/2007, n. 214/2006).

Forme associative degli enti locali

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, viene enucleata una nuova competenza in materia di **disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni**.

In tale materia, si è registrata un'evoluzione nella giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale ha infatti ascrivito questa materia alla competenza legislativa residuale regionale, sancendo in un primo momento l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ordinamentali dettate al riguardo dal legislatore statale. Successivamente la Corte, pur mantenendo immutato il titolo competenziale di riferimento, ha ritenuto ammissibile un intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di **coordinamento della finanza pubblica**, legittimando peraltro anche interventi dalla chiara natura ordinamentale.

La giurisprudenza costituzionale in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, soprattutto, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (sentenza n. 244 del 2005).

Peraltro, la Corte ha ritenuto che il richiamo alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia, in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel testo unico degli enti locali, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che dalla citata lettera p).

Tuttavia, la Corte ha rilevato che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «**coordinamento della finanza pubblica**», ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009).

Sulla base di queste argomentazioni, la sentenza n. 22 del 2014 ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale riferite ad una normativa in materia di unione di comuni che disciplinava aspetti ordinamentali quali gli organi, lo statuto, le funzioni, in quanto finalisticamente orientata al contenimento della spesa pubblica (nello stesso senso, cfr. anche sentenza n. 44/2014).

Ordinamento degli enti locali

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane* viene esplicitata anche la competenza in materia di **ordinamento** di Comuni e Città metropolitane.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale, “spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 229 del 2013 e n. 159 del 2008).

Enti di area vasta

La **disposizione finale** di cui all'art. 39, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta** (circa la previsione in legge costituzionale di questi nuovi enti, si rinvia al commento all'art. 28, in tema di abolizione delle province).

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i **'profili ordinamentali generali'** sono definiti con legge dello **Stato**, mentre le **'ulteriori disposizioni'** sono adottate con **legge regionale**.

Si ricorda in proposito che tale disposizione rientra tra le disposizioni del testo suscettibili di immediata applicazione, ai sensi dell'art. 40.

Si osserva che tale disposizione, destinata ad incidere in maniera permanente sul riparto di competenze tra Stato e regioni troverebbe più opportuna collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost., anziché in una disposizione finale.

Si ricorda in proposito che il testo originario del disegno di legge governativo (AS 1429) attribuiva alla competenza esclusiva statale la materia *ordinamento degli enti di area vasta* (inserendola nell'art. 117, secondo comma, lettera p)).

La previsione è stata spostata tra le norme finali nel corso dell'esame in sede referente e successivamente modificata dall'Assemblea del Senato.

Mercati assicurativi

Viene esplicitata la competenza esclusiva statale in materia di **mercati assicurativi**. Tale modifica non sembrerebbe peraltro avere una significativa portata innovativa, in quanto la materia già appare riconducibile alle materie di competenza esclusiva statale *tutela del risparmio e mercati finanziari e ordinamento civile* (per la riconduzione della disciplina dell'assicurazione obbligatoria dei veicoli all'*ordinamento civile*, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 428 del 2004).

Norme sul procedimento amministrativo

La materia del **procedimento amministrativo**, non prevista nel testo vigente dell'articolo 117, è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

Anche in tal caso la modifica pare confermare quanto già emerge dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, "il **procedimento amministrativo non è una vera e propria materia**, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale entro i quali **la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini** nei confronti delle pubbliche amministrazioni. (sentenza n. 401/2007).

La giurisprudenza costituzionale più recente ha inoltre ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali anche norme di semplificazione amministrativa, quali quelle sull'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in quanto "anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di 'prestazione' (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un 'livello essenziale' a fronte di una specifica pretesa di individui,

imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati” (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2014)».

Norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Come già visto per il procedimento amministrativo, anche la materia della **disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

La modifica appare in linea con la giurisprudenza costituzionale che ascrive alla competenza esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, in quanto rapporto di diritto privato.

La Corte costituzionale riconduce invece alla competenza residuale regionale il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego, in considerazione della sua natura pubblicistica.

Occorrerebbe dunque chiarire se nell'ambito della “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” rientri anche il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego regionale.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale nel dettaglio, pacifica è sempre stata l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina del pubblico impiego dei **dipendenti statali e degli enti pubblici nazionali**, in quanto ascrivibile alla materia *ordinamento civile* o alla materia *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

Più articolata è la questione in merito alla competenza sui rapporti di lavoro del **personale delle regioni**, che è ascritta dalla giurisprudenza costituzionale:

- all'**ordinamento civile** e, dunque, alla competenza esclusiva dello Stato, relativamente ai profili privatizzati del rapporto, dato che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni” (sentenza n. 2/2004);
- all'**ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni**, e, quindi, alla competenza residuale regionale, relativamente ai profili “pubblicistico-organizzativi”(sentenza n. 233/2006).

Con riguardo alla materia *ordinamento civile*, la sentenza n. 95/2007 ha affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” (ai sensi dell'art. 2 D.Lgs. n. 165 del 2001), è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, **soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti** (nello stesso senso, sentenza n. 19/2013). Nella sentenza n. 189/2007, la Corte ha ribadito che i principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali “privatizzato” costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e ha precisato che detti principi si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (nello stesso senso sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

Per quanto attiene alla competenza regionale residuale in materia di *ordinamento e organizzazione amministrazione delle regioni*, la Corte costituzionale ha sempre ricondotto in questo ambito la disciplina dei **concorsi per l'accesso al**

pubblico impiego regionale, in ragione dei suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 100/2010, n. 95/2008, n. 380/2004, n. 4/2004).

Si ricorda infine che la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si interseca inoltre con la competenza concorrente in tema di **coordinamento della finanza pubblica**, cui sono riferibili le disposizioni nazionali volte al **contenimento delle spese di personale degli enti territoriali**.

Ambiente ed ecosistema

Per quanto riguarda la competenza in materia *ambiente ed ecosistema*, essa rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** ad **ambiente ed ecosistema**.

La modifica sembrerebbe assumere carattere sostanziale, in quanto proprio la connotazione finalistica (derivante dal riferimento alla 'tutela') ha fatto sì che la Corte costituzionale desse una lettura estensiva di questo ambito materiale di competenza.

La Corte ha infatti ripetutamente affermato che "non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (*ex multis*: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 20/2012, n. 235/2011, n. 191/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007);

Nella sentenza n. 225/2009, (e analogamente, *ex plurimis*, nelle sentenze nn. 12/2009, 30/2009, 61/2009, 164/2009, 220/2009, 249/2009, 315/2009) che la «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso e si pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) "concorrono" diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline .

Dunque, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali, anche in altri ambiti materiali. Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono dunque rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati.

La sentenza n. 58 del 2013 ha ribadito che «interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006)»; ed «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)».

Le materia di competenza regionale

Come già rilevato, la maggior parte delle nuove materie di competenza regionale deriva da una sorta di 'ritaglio' di materie in precedenza di competenza concorrente e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale (così è per le materie: *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari; servizi scolastici, istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche,; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali e della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo; 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*).

Di esse si è già detto nell'esame delle materie rientranti nella soppressa competenze concorrente.

Servizi sociali

Tra le materie di competenza regionale, il nuovo art. 117 individua espressamente la materia ***programmazione ed organizzazione dei servizi sociali***.

Nell'attuale sistema di riparto delle competenze, la materia ***servizi sociali*** (talora definita anche come *politiche sociali*), in quanto non nominata né tra gli ambiti di competenza esclusiva statale né tra quelli di competenza concorrente, è pacificamente attribuita dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 296 del 2012, n. 61 del 2011, n. 121 del 2010, n. 10 del 2010, n. 168 del 2008, n. 166 del 2008, n. 50 del 2008 e n. 300 del 2005).

Tale competenza residuale regionale è peraltro destinata ad intrecciarsi con la competenza esclusiva statale in materia di ***determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale***.

I rapporti tra i due ambiti materiali sono messi a fuoco nella sentenza della Corte costituzionale n. **297 del 2012**. Secondo la Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

La specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS introdotta dal legislatore statale dopo la riforma del titolo V del 2001 (art. 46, comma 3, legge n. 289/2002) non ha peraltro mai trovato applicazione.

In base alla giurisprudenza costituzionale, dunque, la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 222 del 2013, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, **non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali** (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

Come ricordato nella già citata sentenza n. **297 del 2012**, la forte incidenza della competenza in materia di *determinazione dei livelli essenziali* sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003) è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

Rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche

La materia ***rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche***, non contemplata nell'attuale assetto delle competenze, viene assegnata nel nuovo testo dell'articolo 117 alla **competenza legislativa regionale**.

Tale modifica appare innovare significativamente il riparto di competenze vigente, nel quale la ***materia elettorale*** è attribuita alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. f), *peraltro non modificato dal disegno di legge in esame*) e, in base

alla giurisprudenza costituzionale, al legislatore statale è riconosciuto un ruolo fondamentale in tema ***tutela delle minoranze linguistiche***.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 159 del 2009), "l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti [...]"

A tale proposito, la Corte ha avuto occasione di affermare che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione» (sentenza n. 406 del 1999). Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria".

Articolo 31
(Art. 118 - Funzioni amministrative)

Art. 118 – Testo vigente	Art. 118 – Testo modificato
Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province , Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.	Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
	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.
I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.	I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.	La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.
Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.	Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

L'**articolo 31**, che non ha subito modifiche nel corso dell'esame da parte del Senato, **modifica l'articolo 118 della Costituzione**, che disciplina l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, che sono mantenuti nella attuale declinazione costituzionale.

La novità più significativa riguarda, infatti, l'introduzione di una disposizione aggiuntiva (che diventa il secondo comma dell'articolo 118), che fa riferimento alle **modalità di esercizio delle funzioni amministrative**, mentre il testo vigente riguarda solo l'*attribuzione* delle funzioni amministrative.

In particolare, è stabilito che 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".

Con tale previsione, vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, Cost. ed enucleati nella legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990).

Si ricorda, in merito, che l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sui principi generali dell'attività amministrativa, fa attualmente riferimento ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza oltre che ai principi dell'ordinamento comunitario.

La nuova disposizione distingue tra **finalità** di semplificazione e trasparenza e **criteri** di efficienza e di responsabilità.

Sul piano dei significati, la **semplificazione dell'azione amministrativa** ha rappresentato costantemente a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo un obiettivo qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, tanto da diventare principio fondamentale dell'ordinamento giuridico. I più importanti istituti generali di semplificazione del procedimento amministrativo sono regolati dalla L. n. 241/1990 e comprendono la conferenza di servizi; gli accordi tra pubbliche amministrazioni; i pareri e le valutazioni tecniche; la segnalazione certificata di inizio attività ed il silenzio assenso. Più in generale, espressione della semplicità dell'azione amministrativa è il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'articolo 1, co. 2, della L. n. 241/1990, che ammette deroghe solo per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Sulla semplificazione quale principio fondamentale dell'azione amministrativa, v. le sentenze della Corte nn. 282/2009 e 336/2005. Sulla riconducibilità di norme di semplificazione amministrativa nella materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, v. sentenze n. 207 e n. 203 del 2012, sentenza n. 62 del 2013.

Per quanto riguarda la **trasparenza**, si tratta di principio già presente nel testo della legge n. 241, ed in particolare nella parte relativa alla tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, volta ad assicurare, appunto, la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa (art. 22 legge 241/1990). In quel contesto la trasparenza è intesa quale strumento teso a garantire lo svolgimento corretto dell'azione amministrativa, della quale i soggetti interessati sono posti in condizione di verificarne direttamente l'efficienza e l'imparzialità. Inoltre, anche il principio di trasparenza è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. Ai principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa la Corte costituzionale (sentenze n. 104/2006, n. 377/2007 e n. 310/2010) ha riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.). Più di recente, la Corte ha ribadito come l'art. 97 della Costituzione sia ispirato alla soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della p.a. (sentenza n. 30/2012).

L'**efficienza** della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Anche tale principio è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. Secondo la giurisprudenza costituzionale, insieme con l'**efficacia** dell'azione amministrativa, che concerne la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Tali criteri sono derivati dal principio di buon andamento che è stato, di volta in volta, identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità (sentenza n. 234 del 1985); o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenze n. 404 del 1997 n. 40 del 1998); o definito "principio di efficienza" (sentenza n. 104 del 2007); o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentenze n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

La nuova affermazione di principi pertiene all'esercizio delle funzioni amministrative *tout court*. Pertanto, essi attengono all'azione amministrativa di tutti i livelli di governo (Stato, regioni, città metropolitane, comuni).

In tale quadro, l'uso del termine "amministratori", utilizzata nel nuovo testo, può determinare incertezze interpretative. Di norma, tale locuzione è in uso per gli "amministratori locali" (con definizione contenuta nell'art. 77 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. n. 267/2000³⁶) o regionali, intendendo i componenti degli organi di governo degli enti locali e regionali, ovvero per gli amministratori di società, aziende ed enti. Più raramente è utilizzata in relazione a soggetti a livello statale.

In altri termini, non appare chiaro se con la disposizione si intende far riferimento alla responsabilità degli organi esecutivi a livello locale o, più in generale, alla responsabilità delle amministrazioni.

Più in generale, considerato l'oggetto della disposizione introdotta, si valuti l'opportunità di coordinare la modifica proposta con le disposizioni previste nel Titolo II, sezione II, della Costituzione, dedicata alla Pubblica amministrazione, con particolare riferimento al citato art. 97.

Nella parti attualmente vigenti, l'articolato del 118 resta immutato, fatta eccezione per:

- la **eliminazione del termine "Province"** in tutto il corpo dell'articolo, in linea con l'espunzione del termine da tutto il testo costituzionale (v. la scheda riferita all'articolo 28, che modifica l'art. 114 Cost.);

³⁶ Ai sensi del comma 2, per amministratori si intendono i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

- l'ampliamento degli ambiti per i quali la legge statale disciplina forme di **coordinamento amministrativo** tra Stato e Regioni. In particolare, il quinto comma dell'art. 118, ribadendo che spetta alla legge statale disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie "immigrazione" e "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lett. *b*) e *h*)), nonché con riferimento alla tutela dei beni culturali, inserisce accanto a quest'ultima la **tutela dei beni paesaggistici**, ragionevolmente per adeguare la dizione a quella, identicamente mutata, di cui alla pure novellata lett. *s*) del comma secondo dell'art. 117.

Articolo 32

(Art. 119 - Autonomia finanziaria degli enti territoriali)

Art. 119 – Testo vigente	Art. 119 – Testo modificato
<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p>
<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.</p>
<p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p>	<p><i>Identico.</i></p>
<p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p>	<p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano 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.</p>
<p>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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p>	<p>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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.</p>
<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione</p>

di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.	sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.
---	---

L'articolo 32 modifica l'articolo 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La proposta in esame provvede, in primo luogo, ad eliminare il riferimento alle Province contenuto nei commi primo, secondo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 119, in linea con l'espunzione del termine da tutto il testo costituzionale (v. la scheda riferita all'articolo 28, che modifica l'art. 114 Cost.).

Con la riscrittura del **secondo comma** - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - inoltre si prevede che l'autonomia finanziaria 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. Tale previsione appare connessa con la modifica apportata all'articolo 117 Cost., laddove viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente materia di legislazione concorrente).

Si ricorda che il **testo vigente dell'articolo 119 Cost.** stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di istituire tributi nel rispetto dei principi della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

Anche la disponibilità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio viene ricondotta - con il nuovo testo e a differenza di quello vigente - alla necessaria armonia con la Costituzione, oltre che a quanto disposto, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato come prevista dal novellato testo dell'articolo 117 Cost., dalla legge statale.

Legge, quest'ultima che, in base al nuovo art. 70 Cost., sarà adottato con il nuovo procedimento legislativo ordinario, a prevalenza Camera, con ruolo eventuale e non rinforzato del Senato (ex art. 70, terzo comma).

Non risulta modificata nell'impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie. È peraltro da rilevare che tale disciplina potrà ovviamente risentire, come effetto del nuovo assetto delle competenze legislative stabilito dal novellato articolo 117 Cost, della maggiore incidenza che la competenza esclusiva statale sul coordinamento di finanza pubblica potrà produrre sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, rispetto al diritto costituzionale che, anche a seguito dei numerosi interventi della Corte costituzionale, è attualmente vivente in materia.

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 sulla base - **dopo una modifica apportata dal Senato** - di **indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno** che promuovono condizioni di efficienza - laddove il testo costituzionale vigente prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite.

Il riferimento a tali indicatori sembrerebbe correlato alla più recente evoluzione del disegno del cd. Federalismo fiscale. Allo stato, il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale (**legge n. 42 del 2009**) che segna il superamento del sistema di finanza derivata attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

A tal fine la legge n. 42 del 2009 stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (sanità, assistenza, istruzione) e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni *standard* necessari ad assicurare tali prestazioni;

La determinazione dei **fabbisogni standard** costituisce quindi un fondamento della fiscalità delineata dalla legge n. 42 del 2009, in quanto è alla base (sia per il complesso delle autonomie territoriali che per ogni singolo ente) della sequenza: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione "parziale" (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.

Premesso che è ancora mancante la definizione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi dalla sanità, si segnala che la disciplina generale sui criteri per la determinazione dei fabbisogni è stata da tempo dettata, in attuazione della legge delega suddetta, con il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216**. Tuttavia, benché il metodo delle attribuzioni di fabbisogno definitive per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali sia pressoché completato da parte dei soggetti incaricati (principalmente la SOSE), la **definizione del nuovo assetto**, che in base al decreto legislativo sopradetto avrebbe dovuto essere a regime dal 2014, **è ancora da completare**.

Al momento risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un solo provvedimento, vale a dire il **D.P.C.M. del 21 dicembre 2012** (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per i Comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le Province.

Un successivo schema di D.P.C.M., recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, ha terminato il suo iter di esame. Nella seduta del 23 luglio 2014 il Consiglio dei ministri ha approvato il provvedimento in via definitiva, ma non risulta ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

Nel luglio 2013 la COPAFF ha inoltre approvato ulteriori note metodologiche, relative al fabbisogno standard per le province concernenti le funzioni di istruzione pubblica e gestione del territorio, mentre nel dicembre 2013 ha adottato le note metodologiche e del fabbisogno *standard* per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido per quanto riguarda i Comuni, e alle funzioni nel campo dei trasporti, della tutela ambientale e della polizia provinciale per quanto riguarda le Province.

Tali note metodologiche sono state approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2014: su di esse dovrà esprimersi la Conferenza Stato-città e autonomie locali, per essere poi trasmesse alla Commissione bicamerale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per il relativo parere.

Pare suscettibile di approfondimento la collocazione nel **quarto comma** del richiamo a "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza" quale "base" di riferimento su cui sembra commisurarsi

l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di comuni, delle città metropolitane e delle regioni.

Infatti, la somma di tutte le risorse indicate nei commi precedenti (tributi e entrate propri, compartecipazioni e fondo perequativo), in tal caso, sembra destinata a osservare il limite dei fabbisogni *standard* (tale limite non riguarda infatti solo la perequazione, come previsto invece dalla legge 42/09 con riguardo a taluni tipi di spesa). Di conseguenza, l'ente che non dovesse rispettare gli indicatori di riferimento, anche per fornire eventuali servizi ulteriori, non parrebbe avere strumenti per recuperare le risorse mancanti.

Si ricorda, infine, che l'articolo 119 della Costituzione è già stato oggetto di recente modifica con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo al 2014.

Articolo 33
(Art. 120 - Potere sostitutivo del Governo)

Art. 120 – Testo vigente	Art. 120 – Testo modificato
<p>La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>	<p>Il Governo, acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e stabilisce i 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.</p>

L'**articolo 33** – introdotto nel corso della prima lettura al Senato - **modifica l'articolo 120, secondo comma**, della Costituzione, che disciplina il c.d. "**potere sostitutivo**" del Governo nei confronti delle autonomie territoriali.

La modifica introduce nel **procedimento di attivazione** del potere del Governo il **parere preventivo del Senato della Repubblica**, stabilendo che il parere deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

In base alla formulazione della disposizione, il parere risulta obbligatorio (deve essere richiesto) e non vincolante (può essere disatteso).

Con una modifica approvata dall'Assemblea del Senato, è stato specificato che il parere del Senato è acquisito **fatti salvi i casi di motivata urgenza**.

Tale precisazione si pone in relazione con quanto previsto dalla L. n. 131/2003, che attribuisce al Consiglio dei ministri, nei casi di assoluta urgenza, il potere di adottare i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame (*v. immediatamente infra*).

Si ricorda che, in base al testo della **Costituzione vigente** (art. 120, secondo comma), il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali;
- mancato rispetto della normativa comunitaria;
- di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La norma costituzionale rinvia ad una legge le procedure di garanzia per l'esercizio del potere nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

In attuazione della disposizione costituzionale vigente, è stato approvato l'**art. 8 della legge 131 del 2003** (cd. "La Loggia") in base al quale:

- la sostituzione, che può essere richiesta dalle stesse Regioni o dagli enti locali, deve riguardare solo "provvedimenti dovuti o necessari";
- è prevista una procedura collaborativa: diffida dell'ente ad adempiere entro un tempo congruo, scaduto il quale il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, adotta il provvedimento;
- i provvedimenti che il Governo adotta nell'esercizio del potere sostitutivo possono avere natura "anche normativa";
- se la sostituzione è disposta nei confronti degli enti locali deve ispirarsi al principio di sussidiarietà e leale collaborazione.

In relazione alla procedura, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna un congruo termine per adottare i provvedimenti. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Nel caso l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

Non appaiono univoche le conseguenze della mancata espressione del parere nel termine di quindici giorni; la sancita doverosità dell'espressione del parere ("..deve essere reso..") sembra comunque indurre a ritenere che, decorso il termine, il Governo possa comunque procedere in assenza del parere.

Al medesimo secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione è stato inoltre previsto che la legge stabilisce i **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".

Viene quindi introdotta, nella Carta costituzionale, una previsione di responsabilità per grave dissesto finanziario dell'ente regionale o locale che, ove accertata (*risulta peraltro da definire con quali modalità*), comporta l'esclusione dall'esercizio della funzione di governo regionale e locale secondo le modalità che saranno stabilite dalla legge.

In proposito, si ricorda che in attuazione della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), il **D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (c.d. decreto premi e sanzioni)**, ha introdotto una disciplina sanzionatoria nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

Per quanto riguarda gli **enti locali**, il decreto prevede che qualora il presidente della provincia o il sindaco siano riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi **responsabilità nel dissesto finanziario del rispettivo ente**, la "responsabilità politica", comporta la sanzione dell'incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Meccanismi analoghi di responsabilità politica per i casi di grave dissesto finanziario erano previsti per gli **organi regionali**, ma la **Corte costituzionale**, con **sentenza 16-19 luglio 2013, n. 219** ne ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale**.

In particolare, il decreto elencava le condizioni al cui verificarsi si determina la **fattispecie di "grave dissesto finanziario"** riferito al **disavanzo sanitario**. Il manifestarsi di tale fattispecie costituiva grave violazione di legge e determinava la **rimozione del presidente della Giunta regionale** per "responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione", ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*.

In proposito, la Corte, con la sentenza citata, ha rilevato che il potere sanzionatorio è disciplinato secondo **profili contrari al modello costituzionale dell'art. 126** e al principio di **ragionevolezza**. In primo luogo, nel procedimento costituzionale non è prevista la **Corte dei conti**, alla quale invece il decreto affida un **procedimento** di accertamento di responsabilità di cui non sono chiariti presupposti, natura e tempo di svolgimento; questa **incertezza procedimentale** contrasta con la necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), immediatezza che i tempi del giudizio contabile, diversi da quelli della politica, non possono assicurare. Per queste caratteristiche del procedimento la fattispecie disciplinata "non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale". Perciò, "l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale".

In secondo luogo, il **parere della Commissione per le questioni regionali**, che non è vincolante nell'art. 126 Cost., nel decreto legislativo è disciplinato in modo da avere un effetto limitativo del potere del Presidente della Repubblica che, quindi, ad esso deve uniformarsi.

Questi due profili sono ritenuti quindi non coerenti con il disegno costituzionale che ha "attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento".

Ulteriore elemento di difformità è, ad avviso della Consulta, nel fatto che, mentre l'art. 126 Cost. fonda la rimozione dalla carica sul fatto che al Presidente della regione è imputabile una grave violazione di legge, nel procedimento dell'art. 2 la rimozione è stabilita per il Presidente in quanto commissario ad acta chiamato ad esercitare per lo Stato un potere sostitutivo. Quindi gli inadempimenti relativi al piano di rientro, che coinvolgono anche il Consiglio regionale, in realtà "esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione".

Si segnala, inoltre, che l'art. 37, co. 9, del disegno di legge contiene una **modifica di coordinamento** con la quale sono espunti dall'articolo in esame tutti i riferimenti alle Province, in conseguenza della soppressione disposta ai sensi del nuovo art. 114 della Costituzione.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto riguarda le **precedenti proposte di riforma**, si segnala che, dopo la riforma del Titolo V, solo la legge costituzionale di riforma della parte seconda della Costituzione approvata nella XIV Legislatura (pubblicata nella "Gazzetta Ufficiale" n. 269 del 18 novembre 2005), non entrata in vigore a seguito dell'esito del *referendum* del 25 e 26 giugno 2006, ridisegnava il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma. In particolare, precisava che lo Stato (non più il Governo) potesse sostituirsi a Regioni (ed enti locali) nell'esercizio delle funzioni legislative, oltre che di quelle amministrative (il rinvio era, nel loro complesso, alle funzioni attribuite dagli articoli 117 e 118). Le ragioni per le quali poteva essere esercitato il potere sostitutivo continuavano ad essere quelle già individuate dall'attuale art. 120, alle quali si aggiungeva la precisazione che tale esercizio dovesse avvenire nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Articolo 34
(Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

Art. 122 – Testo vigente	Art. 122 – Testo modificato
Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.	Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.
	Art. 37, comma 11
Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.	Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e alla Camera dei deputati , ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

L'**articolo 34**, approvato dal Senato nel medesimo testo presentato dal Governo, **modifica l'articolo 122, primo comma, della Costituzione**, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali.

Per effetto della modifica apportata, infatti, si prevede 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](#) e dei [consiglieri regionali](#), nonché la durata degli organi) siano stabiliti anche **gli emolumenti** spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare **l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.**

Altra disposizione concernente i consigli regionali è contenuta all'articolo 39, comma 2, del disegno di legge (alla cui scheda si rinvia), che vieta la **corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.**

Pertanto, con le modifiche introdotte:

- la **determinazione degli emolumenti dei consiglieri regionali viene sottratta all'autonomia regionale** per essere **assegnata alla legge statale.**

La legge rientra nel novero delle leggi bicamerali paritarie ai sensi del nuovo art. 70, primo comma.

Il termine “emolumenti” sembrerebbe riferirsi a ciascuna componente del trattamento economico dei consiglieri.

A seguito della riforma operata dalle leggi costituzionali 1 del 1999³⁷ e 2 del 2001³⁸ a tutte le regioni è stata attribuita potestà legislativa in merito alla forma di governo, al sistema di elezione e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nell'ordinamento vigente ciascuna regione disciplina con legge, oltre che l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione, anche l'organizzazione e il funzionamento degli organi regionali, tra cui rientra la determinazione degli emolumenti e rimborsi spettanti ai consiglieri.

In tale ambito, **gli statuti regionali** riconoscono ai consiglieri la corresponsione di indennità di carica e di funzione (o indennità senza alcuna specificazione), il rimborso delle spese sostenute per l'espletamento del mandato, le indennità differite (al termine del mandato) e, in alcuni casi, l'assegno vitalizio.

Ciascuna regione disciplina questi oggetti con proprie leggi e, in taluni casi, con regolamenti interni del Consiglio regionale o deliberazioni di altra natura. In alcuni casi la legge regionale fissa il principio e demanda la puntuale determinazione di indennità e rimborsi a successive a deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

I **limiti** che incontra la disciplina regionale sono rappresentati dai principi posti dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento ai 'principi di coordinamento della finanza pubblica'. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate diverse disposizioni al fine di determinare un risparmio per la spesa pubblica che hanno coinvolto anche le regioni. Per la ricostruzione normativa delle disposizioni introdotte in materia e della giurisprudenza formata sul punto, **si rinvia alla scheda di lettura dell'articolo 39, co. 2.**

- è introdotto, a livello costituzionale, un **limite massimo** agli emolumenti dei **Presidente della giunta regionale** e dei **consiglieri regionali**, individuato con **l'importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione**.

Il limite individuato fa peraltro riferimento ad un parametro (importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione) che non è unitario, ma che varia da comune a comune in base ad una serie di fattori, innanzitutto, ma non solo, in base alla dimensione demografica dell'ente.

³⁷ Le modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 agli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, hanno conferito alle **regioni a statuto ordinario** potestà legislativa in materia elettorale nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

³⁸ La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 modifica gli statuti speciali della regione **Siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige**, al fine di conferire anche a tali regioni la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

La norma pare pertanto prestarsi in sede applicativa a diverse interpretazioni (a titolo meramente esemplificativo, si potrebbe fare riferimento ad un limite uguale per tutti, pari all'importo massimo spettante ai sindaci di comune capoluogo, o potrebbe invece considerarsi, per ciascuna regione, l'importo spettante al sindaco del relativo capoluogo). *Sembrerebbe dunque opportuna una specificazione in proposito.*

La **disciplina delle indennità e degli altri emolumenti degli amministratori degli enti locali** trova la sua base normativa nell'articolo 82 del TUEL - testo unico degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) successivamente modificato dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

L'articolo 82 del TUEL introduce alcuni parametri relativi al trattamento economico degli amministratori locali, demandando la determinazione della misura base delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza ad un **regolamento ministeriale**, adottato con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia. Tra i criteri di determinazione monetaria vige quello dell'articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti. La disposizione è stata attuata con il **D.M. 4 aprile 2000, n. 119**. Tale decreto prevede, oltre all'importo dell'indennità base e dei gettoni di presenza, alcune maggiorazioni in dipendenza di determinate condizioni demografiche e finanziarie.

Inoltre, l'articolo 82 TUEL prevede che le misure delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza **possono essere incrementate** (se l'ente non versa in stato di dissesto finanziario) **o diminuite con delibera consiliare o della giunta**, sulla base di valutazioni e scelte politiche e di gestione (co. 11).

Il **D.L. n. 78/2010**³⁹ (art. 5, co. 6-11) ha provveduto a ridisciplinare la materia rinviando anche in questo caso ad un nuovo decreto ministeriale ai fini sia della riduzione delle vigenti indennità, secondo fasce parametriche rapportate inversamente al fattore demografico, sia della quantificazione del gettone di presenza. Tale decreto non risulta ancora approvato e "deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi" (così la Corte dei conti, sezione unite, deliberazione 24 novembre 2012, n. 1).

Per gli importi dell'indennità è dunque necessario fare riferimento a quelli indicati dal D.M. del 2000, diminuiti del 10% ad opera della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (art. 1, comma 54).

La determinazione degli emolumenti da corrispondere ai componenti di organi elettivi regionali, rientra nella autonomia organizzativa e nella potestà legislativa riconosciuta alle regioni in materia di sistema elettorale, organizzazione e funzionamento degli organi regionali.

A seguito della riforma operata dalle leggi costituzionali 1 del 1999⁴⁰ e 2 del 2001⁴¹ a tutte le regioni è stata attribuita potestà legislativa in merito alla forma di governo, al

³⁹ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (conv. 26 febbraio 2011, n. 10), recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, conv. da L. 26 febbraio 2011, n. 10.

⁴⁰ Le modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 agli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, hanno conferito alle **regioni a statuto ordinario** potestà legislativa in materia elettorale nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

sistema di elezione e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nell'ordinamento vigente ciascuna regione disciplina con legge, oltre che l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione, anche l'organizzazione e il funzionamento degli organi regionali, tra cui rientra la determinazione degli emolumenti e rimorsi spettanti ai consiglieri e ai gruppi consiliari.

I limiti che incontra la disciplina regionale sono i principi posti dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento ai 'principi di coordinamento della finanza pubblica'. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate diverse norme al fine di determinare un risparmio per la spesa pubblica che hanno coinvolto anche le regioni.

Per quanto riguarda gli emolumenti sia per i consiglieri che per i gruppi è intervenuto, da ultimo, l'art. 2 del decreto legge 174/2012⁴² che con la finalità della riduzione dei costi della politica nelle regioni, ha stabilito una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali, tra cui:

- la riduzione dell'indennità di consiglieri ed assessori;
- la riduzione dell'assegno di fine mandato;
- il divieto di cumulo di indennità e emolumenti;
- l'introduzione dell'anagrafe patrimoniale degli amministratori regionali;
- la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari.

Queste misure, tuttavia, non sono immediatamente applicabili, in quanto, proprio in virtù della competenza legislativa regionale, esse devono essere adottate dalle regioni; il citato art. 2, infatti, condiziona l'erogazione dell'80% dei trasferimenti alle regioni – peraltro applicabile alle sole regioni a statuto ordinario - all'adozione, da parte regionale delle misure di risparmio⁴³.

Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

⁴¹ La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 modifica gli statuti speciali della regione **Siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige**, al fine di conferire anche a tali regioni la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

⁴² D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*.

⁴³ Al fine di chiarire i limiti che incontra la legislazione regionale vigente nell'ambito in oggetto, è utile ripercorrere brevemente la vicenda delle norme – e della relativa giurisprudenza - che, al fine di produrre un risparmio per la spesa pubblica, hanno inciso sull'organizzazione degli organi regionali.

Una prima disposizione in tal senso è contenuta nell'articolo 14 del decreto-legge n. 138/2011 (legge di conversione n. 148/2011). La norma determina il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, in relazione alla popolazione della regione; nonché il numero massimo di assessori (pari ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale). La norma impone inoltre altre misure volte ad una riduzione dei costi dell'apparato politico regionale (riduzione di tutti gli emolumenti percepiti da consiglieri ed assessori, commisurazione dell'indennità alla effettiva partecipazione alle sedute, nonché il passaggio ad un sistema previdenziale di tipo contributivo) e ad un miglioramento del controllo delle spese dello stesso (istituzione del Collegio dei revisori dei conti).

I parametri fissati dall'art. 14 del D.L. n. 138/2011 si configurano come "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica" solo nei confronti delle regioni a statuto ordinario. Decide così la Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012, sui ricorsi di molte regioni avverso la norma in questione. Sia per gli emolumenti che per il numero dei consiglieri la tecnica legislativa è quella di stabilire un limite complessivo che "lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta". Anche le disposizioni che prevedono che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai

La nuova previsione dell'art. 122 Cost., primo comma, ha rilievo anche ai fini delle previsioni dell'articolo 9 del disegno di legge, che, come si è detto (v. *supra*), interviene sull'**articolo 69 della Costituzione** prevedendo che i soli membri della Camera dei deputati ricevano una **indennità stabilita dalla legge**. Il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado **sarà infatti quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono**.

Per quanto riguarda l'**entrata in vigore** delle disposizioni richiamate:

- la norma che modifica l'art. 122 Cost., introducendo un limite massimo per gli emolumenti dei consiglieri regionali, da prevedere con legge della Repubblica (da approvare con procedimento bicamerale paritario ex art. 70, primo comma) è di **immediata applicazione** (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 40 dedicato all'entrata in vigore del provvedimento;
- la norma che modifica l'art. 69 Cost., limitando la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati, si applica, ai sensi del citato art. 40 del disegno di legge, "**a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere**".

Si ricorda, altresì, tra le norme di coordinamento finale, la **novella al secondo comma dell'articolo 122 Cost.**, onde **abrogare** - in conseguenza della nuova composizione prevista per il Senato dall'art. 57 Cost. - il **divieto di appartenere** ad un Consiglio o Giunta regionale e contemporaneamente al Senato medesimo (articolo 37, comma 11).

Si rammenta infine che le disposizioni del capo IV, che includono quella di cui all'art. 122 Cost., **non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano** fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime (art. 38, comma 11, del disegno di legge).

Il limite massimo agli emolumenti dei consiglieri regionali non troverà dunque applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, "pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa" e sono perciò indenni da censure di legittimità.

Articolo 35
(Art. 126 - Commissione parlamentare
per le questioni regionali)

Art. 126 – Testo vigente	Art. 126 – Testo modificato
<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p>	<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato previo parere del Senato della Repubblica.</p>
<p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</p>	<p><i>Identico</i></p>

L'**articolo 35** modifica l'art. 126 della Costituzione, che disciplina il **procedimento di scioglimento del Consiglio regionale** e la rimozione del Presidente della Giunta.

La proposta in esame prevede che il relativo decreto motivato del Presidente della Repubblica debba essere adottato **previo parere del Senato della**

Repubblica (art. 126, primo comma)⁴⁴. 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”. Come nel testo vigente, il parere risulta obbligatorio e non vincolante.

Si osserva che, poiché i componenti del Senato della Repubblica, come riformato dal disegno di legge in esame, sono eletti tra i sindaci e i consiglieri regionali (inclusi i Presidenti delle Giunte regionali) taluni di essi potrebbero essere chiamati a votare su fattispecie - rimozione, scioglimento - che li riguarderebbero direttamente.

La modifica costituzionale **sopprime quindi il riferimento costituzionale** all'istituzione della **Commissione parlamentare per le questioni regionali**.

Al riguardo, si ricorda che la Commissione è stata istituita da una legge ordinaria, ed altre leggi ordinarie le hanno affidato compiti e funzioni.

La **Commissione parlamentare per le questioni regionali**, prevista dall'articolo 126 della Costituzione, è stata istituita dall'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come modificato dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775: è composta da venti deputati e venti senatori nominati d'intesa dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, con criteri di rappresentanza proporzionale.

I regolamenti parlamentari attribuiscono alla Commissione diverse competenze: l'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato, prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione; analoga previsione è contenuta nell'articolo 102, comma 3 del Regolamento della Camera; l'articolo 102 del Regolamento della Camera, e l'articolo 137 di quello del Senato, ne richiedono inoltre il parere per l'ipotesi in cui il Governo promuova innanzi alle Camere, su una legge regionale, questione di merito per contrasto di interessi, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione; l'articolo 118-bis, comma 1, del Regolamento della Camera, e l'articolo 125-bis di quello del Senato, ne prevedono il parere, o le osservazioni, sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Come già accennato, un nuovo ruolo della Commissione era stato prefigurato **dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001** (c.d. riforma del Titolo V). Tale disposizione prevede infatti che sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possano prevedere l'integrazione della Commissione mediante la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali

⁴⁴ Con il quale sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale.

alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al nuovo terzo comma dell'articolo 117 (competenza concorrente) e al nuovo articolo 119 (autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali e fondo perequativo) della Costituzione, contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata nei termini di cui sopra, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. **I regolamenti parlamentari non hanno mai attivato tale previsione.**

Altre competenze, oltre a quella cui fa riferimento l'articolo 126 della Costituzione, sono state attribuite - nel tempo - alla Commissione dalla legislazione ordinaria⁴⁵.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Anche nei precedenti tentativi di riforma, si registrano proposte di modifica analoghe a quelle previste dal testo in discussione.

La legge costituzionale di riforma della parte seconda della Costituzione approvata nella XIV Legislatura, sottoposta a referendum nel 2006, prevedeva la sostituzione del parere della Commissione per le questioni regionali con quello del Senato delle autonomie.

Il progetto di legge costituzionale di riforma della parte II della Costituzione, approvato dal Senato nel corso della XVI legislatura (C. 5386), attribuiva il parere alla speciale Commissione paritetica per le questioni regionali, costituita presso il Senato della Repubblica, composta da un rappresentante per ciascuna regione e provincia autonoma. Mentre la proposta di legge costituzionale A.C. n. 553 e abb.-A della XV legislatura (cosiddetta 'bozza Violante', nel testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007) prevedeva il parere dei Presidenti delle Camere.

⁴⁵ Tra quelle consultive attribuite nel tempo alla Commissione bicamerale, si menzionano il parere al Governo nel caso in cui un'accertata inattività di organi regionali comporti inadempimento agli obblighi comunitari (articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); altre ipotesi ne prevedono il parere qualora, nella progettazione di opere pubbliche, non si raggiunga l'intesa tra l'amministrazione centrale competente e gli enti locali interessati (articolo 81 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383; per progetti di opere ferroviarie, articolo 25 legge 17 maggio 1985, n. 210). Altre norme di legge prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri (o il ministro competente o appositamente delegato) riferisce alla Commissione: ad esempio, circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400). La legge n. 549 del 1995, articolo 2, comma 52, ha previsto l'espressione del parere della Commissione sugli schemi di decreti legislativi di cui ai commi da 46 a 51 del medesimo articolo. Da ultima, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha previsto il parere della Commissione sui decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (articoli 6 e 11). Ulteriore competenza attribuita dalla citata legge (articolo 8) è quella consultiva nel procedimento per l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, di atti di coordinamento tecnico, e delle direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, qualora non si perfezioni entro 45 giorni la procedura normale dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni o con la singola regione interessata.

Articolo 36
(Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale)

Art. 135 – Testo vigente	Art. 135 – Testo modificato
La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.	La Corte costituzionale è 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 della Repubblica.
I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.	<i>Identico</i>
I Giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.	<i>Identico</i>
Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.	<i>Identico</i>
La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall' ufficio di giudice.	<i>Identico</i>
L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.	<i>Identico</i>
Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.	Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a deputato , che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

L'**articolo 36** interviene sull'articolo 135 della Costituzione, 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 viene riformulato nel senso di prevedere che la **Corte costituzionale** è 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 38, comma 9**, del disegno di legge costituzionale in esame stabilisce inoltre che, **in sede di prima applicazione** dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 36 in commento, 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.

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, 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.

Appare opportuno un coordinamento tra il nuovo art. 135, primo comma, Cost. e l'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967, anche al fine di chiarire le modalità di elezione dei giudici costituzionali con la nuova disciplina.

Il settimo comma 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 appare conseguente alla trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado, composta da consiglieri regionali e sindaci (con abrogazione dell'art. 58 Cost., che dispone in ordine all'elettorato attivo e passivo dei senatori).

Si ricorda che l'articolo 135, settimo comma, continua ad attribuire la compilazione dell'elenco di cittadini per l'integrazione della Corte nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica al "Parlamento" prevedendo un' "elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari". *Tale previsione non appare pienamente coerente con le modifiche apportate dall'articolo in esame all'art. 135 Cost.* Essa continua infatti ad affidare la compilazione dell'elenco al Parlamento in seduta comune, ma l'elezione - necessariamente unitaria - non potrebbe più aver luogo con le modalità previste per le nomine dei giudici ordinari, essendo oramai previste per queste nomine votazioni separate per la Camera ed il Senato.

I precedenti progetti di riforma

Quanto ai precedenti progetti di riforma costituzionale, il testo del disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, e non approvato nel referendum confermativo del 2006, interveniva sull'articolo 135 della Costituzione prevedendo, tra l'altro, che i quindici giudici della Corte costituzionale fossero nominati in numero di quattro dal Presidente della Repubblica, in numero di altri quattro dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, in numero di tre dalla Camera dei deputati e ancora in numero di quattro dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il testo del progetto di riforma elaborato nella XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali prevedeva, invece, che la Corte costituzionale fosse composta da venti giudici: cinque giudici nominati dal Presidente della Repubblica; cinque giudici nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; cinque giudici nominati dal Senato della Repubblica; cinque giudici nominati da un collegio formato dai rappresentanti di Comuni, Province e Regioni che avrebbero integrato il Senato della Repubblica in sessione speciale.

L'esperienza comparata

Per quanto riguarda la **Francia**, gli articoli 56 e seguenti della Costituzione disciplinano il Consiglio costituzionale prevedendo, in particolare, che lo stesso sia composto di nove membri nominati in numero di tre dal Presidente della Repubblica, in numero di tre dal Presidente del Senato e in numero di tre dal Presidente dell'Assemblea nazionale⁴⁶. Sono inoltre componenti di diritto del Consiglio costituzionale gli ex presidenti della Repubblica.

In **Spagna**, il Tribunale costituzionale è disciplinato dagli articoli 159 e seguenti della Costituzione. In particolare questi prevedono che il predetto Tribunale sia composto da dodici membri nominati dal Re, quattro su proposta del Congresso dei deputati adottata a maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, quattro su proposta del Senato adottata con la medesima maggioranza, due su proposta del Governo e due su proposta del Consiglio generale del Potere giudiziario.

Infine, in **Germania**, l'articolo 94 della Costituzione, in tema di composizione della Corte costituzionale federale, si limita a stabilire che tale Corte è costituita di giudici federali e di membri non aventi tale qualifica e che metà dei membri della stessa sono eletti dal *Bundestag* e metà dal *Bundesrat*.

⁴⁶ Per le modalità della nomina dei componenti del Consiglio costituzionale si veda anche l'articolo 13 della Costituzione francese cui fa rinvio il richiamato articolo 56.

Articolo 37
(Disposizioni consequenziali e di coordinamento)

Testo vigente	Testo modificato
Art. 48, terzo comma	Art. 48, terzo comma
La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.	La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione della Camera dei deputati , alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.
Art. 58	Art. 58
I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età. Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.	Abrogato
Art. 61	Art. 61
Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.	L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione.
Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.	Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente.
Art. 62, terzo comma	Art. 62, terzo comma
Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.	Abrogato
Art. 73, secondo comma	Art. 73, secondo comma
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.	Se la Camera dei deputati , a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.
Art. 81	Art. 81
Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.	<i>Identico.</i>
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle	Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione della

Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.	Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.	<i>Identico.</i>
Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.	La Camera dei deputati ogni anno approva con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.	<i>Identico.</i>
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 di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.	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 Camera dei deputati , nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.
Art. 87	Art. 87
Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.	<i>Identico.</i>
Può inviare messaggi alle Camere.	<i>Identico</i>
Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.	Indice le elezioni della nuova Camera dei deputati e ne fissa la prima riunione.
Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.	<i>Identico.</i>
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.	<i>Identico.</i>
Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.	<i>Identico.</i>
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.	<i>Identico.</i>
Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.	Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione della Camera dei deputati. Ratifica i trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, previa l'autorizzazione di entrambe le Camere.
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.	Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalla Camera dei deputati.
(...)	

TITOLO V LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI	TITOLO V LE REGIONI, LE CITTÀ METROPOLITANE E I COMUNI
Art. 120, secondo comma	Art. 120, secondo comma
<p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>	<p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>
Art. 121, secondo comma	Art. 121, secondo comma
<p>Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.</p>	<p>Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alla Camera dei deputati.</p>
Art. 122, secondo comma	Art. 122, secondo comma
<p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>	<p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e alla Camera dei deputati, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p>
Art. 132, secondo comma	Art. 132, secondo comma
<p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>	<p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che i Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.</p>
Art. 133, primo comma	Art. 133, primo comma
<p>Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p>	<p>Abrogato</p>

L'articolo in commento reca una serie di **disposizioni consequenziali e di coordinamento** che novellano più articoli della Carta costituzionale.

Il **comma 1** modifica l'**articolo 48, terzo comma**, della Costituzione, che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, *la circoscrizione Estero concorre all'elezione solo della Camera dei deputati*. La Circoscrizione Estero continuerebbe ad eleggere i dodici deputati da essa eletti, non più i sei senatori da essa eletti (vedi *scheda* articolo 2).

Il **comma 2** abroga l'**articolo 58** della Costituzione, relativo ai requisiti anagrafici di eleggibilità attiva e passiva.

Conseguentemente, non risulta più necessario il requisito anagrafico di quaranta anni di età per l'eleggibilità a senatore, né di venticinque anni per eleggere (vedi *scheda* articolo 2).

L'elettorato passivo per i 95 senatori elettivi sarà quindi quello riferito alla carica di consigliere regionale o di sindaco in base alla quale sono eletti mentre l'art 57 Cost. individua nei consiglieri regionali e nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano il corpo elettorale per l'elezione di secondo grado dei senatori.

Si ricorda che non è invece modificata la previsione costituzionale (art. 56 Cost.) che fissa a 25 anni l'età anagrafica per essere eletti alla Camera.

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

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

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

Rimane tuttavia vigente il secondo comma dell'art 62 Cost. che prevede la convocazione straordinaria di ciascuna Camera.

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

Come conseguenza della proposta, 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** della Costituzione, che disciplina l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio.

La proposta in esame **riferisce alla sola Camera dei deputati** le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, 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 i **commi terzo, ottavo e nono dell'articolo 87** della Costituzione, relativo 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 invece soppresso il riferimento al Senato, che a seguito delle modifiche disposte dal testo costituzionale in commento, 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** della Costituzione, 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.

Il **comma 10** modifica l'**articolo 121, secondo comma**, della Costituzione, 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**, della Costituzione, 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 composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge costituzionale in commento.

Il **comma 13** abroga l'**articolo 133, primo comma**, della Costituzione, 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.

Si segnala che l'articolo 39, comma 4, secondo periodo, reca una disposizione sul mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane, *che peraltro troverebbe più opportuna collocazione dell'ambito del testo della Costituzione, ad esempio, in sostituzione del vigente art. 133 primo comma.*

Articolo 38 **(Disposizioni transitorie)**

Art. 38 – Disposizioni transitorie

1. In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

2. Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1.

3. 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.

4. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato della Repubblica ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al periodo precedente si svolgano 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.

5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale.

6. La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 4.

7. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica.

8. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale.

9. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 36 della presente legge costituzionale, 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 della Repubblica.

10. Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale.

11. Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.

12. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

L'articolo stabilisce una serie di norme transitorie riguardanti molteplici aspetti connessi alle norme costituzionali modificate dal disegno di legge in esame:

- modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione (commi 1-6);
- permanenza della carica degli attuali senatori a vita (comma 7);
- regolamenti parlamentari (comma 8);
- giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento (comma 9);
- norma transitoria sulla ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni (comma 10);
- clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale (comma 11);
- disposizione relativa alle funzioni della regione autonoma Valle d'Aosta (comma 12).

Modalità di elezione del Senato in sede di prima applicazione

Il **comma 1** stabilisce le **modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali**, per la costituzione del nuovo Senato la cui composizione è definita dall'**art. 57** della Costituzione, novellata dal presente disegno di legge.

Queste norme, che sostituiscono la originaria disciplina transitoria dettata dal disegno di legge d'iniziativa governativa, operano in sede di **prima applicazione** e **fino all'entrata in vigore della legge** che dovrà disciplinare appunto l'elezione

dei senatori da parte dei consigli regionali. La legge, come stabilito dall'art. 57 della Costituzione, deve essere approvata da entrambe le Camere.

Il sistema di elezione stabilito dal comma 1 dispone che in ciascuna regione (e provincia autonoma), ogni consigliere possa votare per una **unica lista di candidati**, formata da consiglieri e da sindaci dei comuni compresi nel relativo territorio.

I seggi sono attribuiti alle liste secondo il **metodo proporzionale del quoziente naturale** (costituito dal risultato della divisione del totale dei voti espressi – *rectius: 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. In caso di parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il minore numero di seggi. *Non sono peraltro individuati ulteriori criteri per il caso in cui le liste abbiano ottenuto lo stesso numero di seggi.*

Nell'ambito della lista, sono eletti i candidati secondo **l'ordine di presentazione** (cd. 'lista bloccata').

Peraltro, 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.

Questa disposizione appare da ricollegare al fatto che, a norma dell'art. 57, comma secondo, ciascun consiglio regionale può eleggere un solo sindaco. Al fine di evitare incertezze in sede interpretativa, potrebbe essere opportuno esplicitare questa limitazione anche nell'ambito della disciplina transitoria.

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.

Ai fini di consentire l'immediata applicabilità, si richiamano taluni aspetti che sembrano richiedere una disciplina puntuale.

Un primo aspetto da definire riguarda le modalità di **presentazione delle liste**; la norma in esame stabilisce che deve essere presentata una lista unica formata da candidati consiglieri e candidati sindaci. Vanno quindi definite indicazioni sui soggetti titolati alla presentazione delle liste, sul numero minimo e massimo di candidati (eventualmente per ciascuna delle due tipologie), sui tempi di presentazione delle liste medesime (con riguardo a quest'ultimo aspetto occorre altresì tener presente che i consigli regionali, le cui elezioni si svolgano contestualmente a quelle della Camera, sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dall'insediamento, ai sensi dell'art. 38, comma 4).

In merito alla **procedura elettorale**, andrebbe individuato l'organo che dovrebbe gestire la procedura, la convocazione dell'elezione, il ricevimento delle

liste e le decisioni sull'ammissibilità delle stesse e delle relative candidature, le operazioni di scrutinio dei voti e di ripartizione dei seggi). E' invece disciplinata la proclamazione dei senatori eletti, che, secondo quanto stabilito dal successivo comma 5 dell'articolo in esame, è di competenza del Presidente della Giunta regionale o provinciale. Andrebbe infine individuato l'atto con cui i 95 seggi senatoriali sono ripartiti tra le regioni ai sensi dell'articolo 57, commi terzo e quarto.

Per quanto riguarda l'**elezione del senatore-sindaco**, occorrerebbe definire ulteriormente il meccanismo di elezione del sindaco in caso di mancata opzione per l'elezione del sindaco da parte della lista più votata.

Si osserva poi che, soprattutto in caso di naturale durata della legislatura regionale, non può escludersi l'eventualità che tutti i sindaci della lista cessino dalla carica prima della fine della legislatura regionale (tale ipotesi appare anzi plausibile nel caso in cui l'elezione avvenga all'inizio della legislatura regionale). In tale eventualità, andrebbero espressamente indicati meccanismi per la sostituzione del sindaco.

Inoltre, quando il sindaco resta in carica dopo lo scioglimento del consiglio regionale, il meccanismo di sostituzione dello scorrimento della lista non sembra più applicabile, facendo riferimento ad un'elezione svoltasi in una precedente legislatura. Andrebbe dunque chiarito come procedere in tale eventualità: potrebbe infatti apparire necessario separare l'elezione del sindaco da quella dei consiglieri, ipotesi questa che non è peraltro disciplinata.

Il comma 1 non disciplina l'elezione dei senatori da parte del Consiglio della provincia autonoma di Bolzano, che è regolata invece dall'**articolo 39, comma 6**.

La disposizione di cui all'art. 39, comma 6, troverebbe idonea collocazione dopo l'art. 38, comma 1.

La disciplina era prima contenuta nell'articolo 38, comma 1, ultimo periodo e comma 2; essa è stata ampiamente modificata e inserita all'art. 39 nel corso della discussione in Assemblea al Senato.

La norma stabilisce innanzitutto che i senatori della Provincia autonoma di Bolzano devono essere eletti tenendo conto della **consistenza dei gruppi linguistici** in base all'ultimo censimento.

Dal riferimento all'ultimo censimento pare discendere che la consistenza dei gruppi linguistici debba essere riferita alla **popolazione** della provincia, vale a dire al corpo elettorale diretto, e non alla composizione del consiglio provinciale.

Non appare inoltre di immediata interpretazione l'espressione 'tenendo conto', anche in considerazione del fatto che alla provincia autonoma di Bolzano spettano due senatori.

Potrebbe inoltre essere opportuno esplicitare se il principio si intenda posto solo in via transitoria, come parrebbe suggerire la collocazione sistematica tra le

disposizioni finali, o se invece si intenda valido anche con riferimento alla disciplina a regime, come lascerebbe supporre il contenuto dispositivo. In tale seconda ipotesi la disposizione potrebbe trovare più opportuna collocazione nell'ambito del nuovo art. 57 della Costituzione.

Si ricorda che lo statuto del Trentino-Alto Adige prevede espressamente, al fine di tutelare le diverse componenti linguistiche presenti nella provincia di Bolzano, di considerare l'appartenenza ai gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino (cosiddetta "proporzionale etnica"). Specifiche norme di attuazione (d.P.R. 752/76 art. 18 e D.Lgs. 99/2005) disciplinano le dichiarazioni di appartenenza (e di aggregazione, nel caso si dichiarino di non appartenere a nessuno dei tre gruppi linguistici) da rendere – in forma anonima – in occasione di ogni censimento generale della popolazione.

Secondo i dati relativi all'ultimo censimento (2011)⁴⁷, le percentuali di appartenenza ai tre gruppi linguistici sono state pari al 26,06% per il gruppo italiano, al 69,41% per il gruppo tedesco ed al 4,53% per quello ladino.

Si ricorda inoltre che, secondo quanto stabilito dallo statuto, il sistema di elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è un sistema proporzionale, che deve peraltro garantire la rappresentanza del gruppo linguistico ladino (d.P.R. 670/1972, art. 47, comma 3 e art. 48, comma 2). Sempre lo statuto dispone in merito alla rappresentanza dei gruppi linguistici riguardo al Presidente e all'Ufficio di presidenza del Consiglio della Provincia, nonché riguardo la composizione della Giunta provinciale. La disciplina elettorale⁴⁸ (ed anche il Regolamento interno del Consiglio), infatti, prevede che ciascun candidato dichiari l'appartenenza (o l'aggregazione) ad uno dei tre gruppi linguistici.

La norma in esame stabilisce poi che, in sede di prima applicazione, ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. *Andrebbe chiarito, per evitare incertezze in sede applicativa, il riferimento ai "rispettivi territori".*

La disposizione, considerata singolarmente, non esplicita i criteri per l'attribuzione dei seggi.

Essa potrebbe essere letta in combinato con la appena esaminata disciplina transitoria recata dall'articolo 38, comma 1: in tal caso essa si differenzia dal sistema vigente per le regioni e per la provincia autonoma di Trento in quanto

⁴⁷ Pubblicati in data 12 giugno 2012, nel sito della Provincia autonoma di Bolzano - Istituto provinciale di statistica - ASTAT:

www.provincia.bz.it/astat/it/popolazione/458.asp?News_action=4&News_article_id=396331

⁴⁸ Le disposizioni sulla della formazione delle candidature in provincia di Bolzano prevedono espressamente che i candidati dichiarino l'appartenenza linguistica (D.P.G.R. 29-01-1987, n. 2/L - *Approvazione del testo unico delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale*, articoli 18 e 19). Si ricorda che la Provincia autonoma di Bolzano non ha adottato una legge elettorale organica e con L.P. 14 marzo 2003 n. 4, *Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno 2003*, ha dettato norme integrative della legge regionale 7/1983, che si applica per quanto non disciplinato e compatibile.

consente ai consiglieri di votare non per una, ma per due liste, fermo restando che le liste sono formate sia da consiglieri che da sindaci.

Andrebbero ulteriormente chiarite le modalità di applicazione del principio posto dal periodo precedente, che richiede che l'elezione tenga conto della consistenza dei gruppi linguistici.

Si ricorda altresì che il nuovo articolo 55, secondo comma, prevede che le leggi elettorali delle Camere promuovono **l'equilibrio tra donne e uomini** nella rappresentanza.

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**.

Tale norma, pur essendo inserita tra le disposizioni transitorie, appare destinata ad operare a regime.

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 base al testo novellato dell'art. 57, i 95 senatori di elezione regionale, fermo il principio secondo cui nessuna regione può eleggerne meno di 2 (comprese le province autonome di Trento e di Bolzano), sono ripartiti tra le regioni stesse in proporzione alla popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Dal testo della norma in esame sembra intendersi che, quando vengano pubblicati i dati di un nuovo censimento ed una o più regioni debbano procedere alla elezione dei senatori, si debba procedere ad un nuovo riparto dei 95 seggi tra le regioni.

Nel caso in cui i senatori spettanti ad una regione siano in numero diverso rispetto a quello precedente la regione elegge comunque il numero di senatori spettanti sulla base del nuovo censimento.

Da ciò consegue che il numero complessivo dei senatori eletti possa mutare rispetto a quello fisso di 95, quantomeno per il periodo eventualmente intercorrente tra il rinnovo dei senatori in una regione che abbia variato il suo "peso demografico" ed il rinnovo dei senatori in altra regione che tale "peso" compensi.

Andrebbe altresì chiarito la previsione, contenuta all'ultimo periodo del comma 2, in base alla quale "si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1".

Il **comma 3**, introdotto nel corso della discussione in Assemblea al Senato, 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.

Tale disposizione appare finalizzata ad evitare che, nelle more dell'applicazione della nuova disciplina costituzionale, si proceda all'elezione del Senato in base alla normativa attualmente vigente.

Si rileva peraltro che, in base all'articolo 40, la disposizione in esame non risulta di immediata applicazione, ma si applicherà solo "a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere", e quindi, in sostanza, dal giorno della prima riunione delle nuove Camere. Il rinvio dell'applicazione non risulta congruo con la finalità di evitare di convocare le elezioni del Senato in base alla normativa attualmente vigente.

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

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

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.

La congruità del termine di tre giorni dall'insediamento deve essere valutata alla luce dei tempi necessari per gli adempimenti di inizio della legislatura regionale (il termine potrebbe anche intendersi riferito alla 'convocazione' anziché allo svolgimento dell'elezione, ma in tal modo mancherebbe un termine certo per l'elezione medesima).

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

Il **comma 6** prevede che la legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, sia approvata entro **sei mesi** dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame. *Circa la natura presumibilmente ordinatoria di tale termine, si rinvia alla scheda relativa all'art. 2.*

In sintesi:

L'elezione della **nuova Camera** dei deputati ha luogo **entro 70 giorni** dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dall'elezione (art 61. Cost.). In base alle disposizioni vigenti, il quinquennio di durata delle Camere ha inizio con la prima seduta delle stesse (D.P.R. n. 361/1957).

In **sede di prima applicazione** (e fino all'entrata in vigore della legge bicamerale di cui all'art. 57, sesto comma, Cost.) **il Senato è eletto entro 10 giorni** dalla della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, ai sensi dell'art. 38, comma 4 (successivamente a tale legge non vi sarà scioglimento del Senato trattandosi di un organo a rinnovo parziale continuo – v. *infra*). In tale sede si applicano le disposizioni elettorali previste dall'art. 38, commi da 1 a 6 del disegno di legge (disposizioni transitorie).

Entro **6 mesi** dalla data di svolgimento delle **elezioni della Camera** dei deputati successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale in esame è approvata la **legge bicamerale attuativa** delle modalità di **elezione indiretta del riformato Senato** di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost., (lo prevede l'art. 38, comma 6).

Le disposizioni del disegno di legge costituzionale (che entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione) si applicano (ai sensi dell'art. 40) a **decorrere dalla legislatura successiva** allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo alcune previsioni di immediata applicazione.

Senatori a vita

Il **comma 7** riguarda gli **attuali senatori a vita**, che vengono confermati nella carica – “ad ogni effetto” come precisato nel corso dell'*iter* parlamentare - nel nuovo Senato.

Si tratta di una delle poche disposizioni del testo destinata ad avere immediata applicazione ai sensi dell'articolo 40.

Regolamenti parlamentari

Altra disposizione – recata dal **comma 8** - concerne i **regolamenti parlamentari**.

Viene precisato che i regolamenti parlamentari vigenti, alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, continuano ad applicarsi, **"in quanto compatibili"**, fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

Circa la congruità del richiamo ai regolamenti vigenti 'alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale', si rinvia alla scheda relativa all'articolo 40 sull'entrata in vigore.

Elezione dei giudici costituzionali

Il **comma 9** riguarda l'**elezione dei giudici costituzionali** di nomina parlamentare. "In sede di prima applicazione", si prevede che i giudici costituzionali di nomina parlamentare che man mano cessino dalla carica, siano sostituiti da nuovi giudici nominati alternativamente dalla **Camera dei deputati (che inizia per prima) e dal Senato**. Tale disposizione va letta in combinato disposto con le previsioni dell'articolo 36 del disegno di legge che, modificando l'articolo 135 della Costituzione, attribuiscono alla Camera (3 componenti) ed al Senato (2 componenti) la nomina di un terzo dei giudici costituzionali, superando il testo vigente che affida al Parlamento in seduta comune tale nomina.

Principio di continuità della legislazione regionale

Il **comma 10**, reca la disciplina transitoria relativa al nuovo assetto di competenze legislative disposto dal modificato art. 117 Cost., prevedendo che le leggi regionali adottate sul base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo assetto di competenze.

Si rinvia in proposito al commento all'articolo 117.

Regioni a statuto speciale

Il **comma 11** prevede che le disposizioni di cui al capo IV – relative alle modifiche del titolo V - non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti **sulla base di intese** con le medesime Regioni e Province autonome.

Di tale norma si è dato conto nell'ambito del commento alle singole disposizioni del capo IV; si fa pertanto rinvio alle relative schede.

La disposizione in esame introduce dunque un aggravamento nel procedimento di modifica degli statuti speciali, richiedendo l'intesa con la regione interessata.

La procedura per la modifica degli statuti speciali

Adottati con legge costituzionale – come dispone l'articolo 116, primo comma della Costituzione, gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'art. 138 Cost. per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali con le rilevanti peculiarità introdotte dalla L.Cost. 2/2001 che modifica a riguardo i cinque statuti speciali:

- le proposte di modifica dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicate dal Governo della Repubblica al Consiglio della Regione interessata, che esprime il suo parere entro due mesi; (in Trentino-Alto Adige, il parere è espresso anche dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano); l'iniziativa appartiene anche al Consiglio regionale (in Sardegna l'iniziativa appartiene altresì a ventimila elettori);
- le modificazioni allo statuto approvate dalle Camere non sono comunque sottoposte a referendum nazionale (anche nell'ipotesi in cui vengano approvate a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera in seconda deliberazione).

Si osserva che risultano invece applicabili alle regioni a statuto speciale e alle province autonome le modifiche al titolo V apportate dalle norme del capo VI, che reca le disposizioni finali.

Tra queste, l'articolo 37, comma 6, elimina il riferimento alle province dall'articolo 120, secondo comma, Cost. sull'esercizio del potere sostitutivo del Governo. Tale potere sostitutivo non sembrerebbe dunque più applicabile nei confronti delle province delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (sull'applicabilità dell'art. 120, secondo comma, Cost., alle regioni a statuto speciale, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2004).

Il **comma 12**, introdotto nel corso della discussione in Assemblea al Senato, riguarda la **Regione autonoma Valle d'Aosta** e le funzioni da essa esercitate in relazione alla abolizione delle province disposta con il disegno di legge costituzionale in esame.

La norma specifica che la Regione esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Non appare chiaro l'intento della norma, dal momento che le funzioni esercitate dalla regione Valle d'Aosta sono stabilite dallo statuto (legge costituzionale n. 4 del 1948) e dalle relative norme di attuazione e che il comma 11 già esclude le regioni a statuto speciale dall'applicazione diretta delle norme che modificano il Titolo V della Costituzione.

Articolo 39 **(Disposizioni finali)**

Art. 39 – Gruppi politici dei consigli regionali

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente 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, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

2. Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali.

3. Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi.

4. Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

5. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, 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 presente legge costituzionale. 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.

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.

Soppressione del CNEL

Il **comma 1** reca alcune disposizioni finali e transitorie, concernenti i **profili amministrativi della soppressione del CNEL** (stabilita dal precedente articolo 27).

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, nomina, con proprio decreto, un **commissario straordinario** cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi, come specificato nel corso dell'esame al Senato, presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Gruppi politici dei consigli regionali

Il **comma 2** dell'articolo 39, 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 soggetto pubblico.

Si segnala che tale divieto, in base al successivo **articolo 40**, entra in vigore il giorno seguente a quello della pubblicazione (successiva alla promulgazione) della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.

Si ricorda inoltre che l'**articolo 34** modifica l'**articolo 122, primo comma**, della Costituzione, rimettendo alla legge statale la fissazione degli emolumenti relativi agli organi elettivi regionali, nel limite dell'importo attribuito ai sindaci dei comuni capoluogo di regione (si rinvia in proposito alla relativa scheda).

Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di una diversa collocazione, trattandosi di una disposizione che opera a regime e non in fase transitoria.

Si ricorda che la disposizione sul divieto di corresponsione di trasferimenti monetari ai gruppi consiliari regionali risulta applicabile, a differenza di quella sul limite agli emolumenti dei consiglieri regionali, anche alle **regioni a statuto speciale**.

Essendo infatti collocata nell'ambito del capo V del disegno di legge non rientra nella clausola di inapplicabilità alle regioni a statuto speciale fino all'adeguamento dei rispettivi statuti di cui all'articolo 38, comma 11, che riguarda solo il capo IV.

Amministrazioni parlamentari

L'**articolo 39, comma 3**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente al Senato, interviene in materia di **organizzazione delle amministrazioni parlamentari**.

Esso prevede in particolare l'**integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari** di Camera e Senato, da realizzarsi entro la legislatura in corso alla data dell'entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione.

A tal fine è istituito il **ruolo unico dei dipendenti del Parlamento**, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso.

Le **Camere** definiscono altresì di **comune accordo** le norme che regolano i **contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento**, previste dai regolamenti.

Per 'formazioni organizzate dei membri del Parlamento' dovrebbero intendersi i gruppi parlamentari, disciplinati dagli artt. 14-15-*ter* del Regolamento della Camera e dagli articoli 14-16-*bis* del Regolamento del Senato.

Il disegno di legge in esame, peraltro, limita alla Camera dei deputati gli unici due riferimenti previsti nel testo costituzionale ai gruppi parlamentari (art. 72, quarto comma, sulla composizione delle commissioni in sede legislativa e art. 82, secondo comma, sulla composizione delle commissioni di inchiesta). *Non può pertanto escludersi che nel nuovo sistema bicamerale si costituiscano al Senato 'formazioni organizzate' di membri del Parlamento diverse dai gruppi.*

La disposizione in esame prevede dunque la possibilità di introdurre una disciplina *ad hoc*, costituzionalmente garantita, diversa dall'ordinaria disciplina lavoristica per i contratti di lavoro dei dipendenti delle formazioni organizzate dei

membri del Parlamento, dettata di comune accordo dalle Camere (in forme dunque diverse dalla legge ordinaria).

Si ricorda, in proposito, che il precedente comma 2 prevede invece il divieto di corresponsione di trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali.

Viene infine previsto che restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi.

Enti di area vasta

La **disposizione finale** di cui all'art. 39, **comma 4**, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta**.

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i 'profili ordinamentali generali' sono definiti con legge dello Stato, mentre le 'ulteriori disposizioni' sono adottate con legge regionale.

Si osserva che tale disposizione, destinata ad incidere in maniera permanente sul riparto di competenze tra Stato e regioni troverebbe idonea collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost., anziché in una disposizione finale.

Mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane

L'**articolo 39, comma 4, secondo periodo**, disciplina il procedimento per il "**mutamento delle circoscrizioni**" – vale a dire per le modifiche territoriali – **delle città metropolitane**.

Esso prevede che il mutamento delle circoscrizioni è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la regione.

Appare meritevole di approfondimento l'individuazione del procedimento legislativo applicabile per l'approvazione della legge che modifica il territorio delle città metropolitane. Nel silenzio della disposizione in esame sembrerebbe applicabile il procedimento monocamerale ordinario con ruolo eventuale non rinforzato del Senato (ex art. 70, terzo comma).

Potrebbe peraltro sostenersi la necessità del procedimento bicamerale, in considerazione del fatto che questo procedimento è applicabile all'ordinamento delle città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), richiamato dall'art. 70, primo comma, e che il territorio è elemento costitutivo della città metropolitana.

Occorre infine considerare che alla legge che dispone il passaggio di comuni da una regione all'altra – e che modifica dunque i confini regionali - si applica il

procedimento monocamerale con ruolo eventuale e rinforzato del Senato (art. 132, secondo comma, richiamato espressamente dall'articolo 70, quarto comma).

La disciplina introdotta si collega alla soppressione dell'articolo 133, primo comma, Cost., relativo all'istituzione di nuove province e al mutamento delle circoscrizioni delle province, soppressione disposta dall'art. 37, comma 13, in conseguenza dell'espunzione dal testo costituzionale di qualsiasi riferimento alle province.

Con l'introduzione delle città metropolitane, è stata infatti oggetto di discussione l'applicabilità a questi enti territoriali della disciplina dell'art. 133, primo comma, Cost. per le modifiche territoriali. Tale applicabilità appare peraltro derivare, nel vigente quadro costituzionale, dal fatto che ogni modifica del territorio della città metropolitana implica necessariamente una modifica territoriale della provincia o delle province limitrofe.

Il procedimento previsto dal vigente art. 133, primo comma, è identico a quello introdotto dalla disposizione in esame per le città metropolitane (legge, iniziativa dei comuni, parere della regione).

Si ricorda in proposito la legge n. 56 del 2014, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province (cd. legge Delrio), richiama per le modifiche territoriali delle città metropolitane l'art. 133, primo comma, Cost., prevedendo altresì un ruolo rinforzato della regione: è infatti richiesta, in caso di parere negativo della regione, un'intesa tra regione e comuni interessati (il mancato raggiungimento dell'intesa è peraltro superabile da una delibera del Consiglio dei ministri).

In particolare, l'art. 1, comma 6, della legge n. 56/2014 prevede che Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.

Si osserva inoltre che il procedimento delineato dalla disposizione in esame, a differenza di quello del vigente art. 133, primo comma, si applica al mutamento

delle circoscrizioni delle città metropolitane, ma non all'istituzione delle città metropolitane, per la quale risulta dunque sufficiente una legge ordinaria (senza iniziativa dei comuni e parere della regione).

Si rileva infine che, dettando l'art. 39, comma 4, secondo periodo, in esame, la disciplina a regime per il mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane, andrebbe valutata l'opportunità di inserire tale disposizione direttamente nel testo della Costituzione, anziché in una disposizione finale, ad esempio in luogo del vigente art. 133, primo comma.

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.

L'articolo 39, comma 5, sembra quindi finalizzato a prevedere che il numero di cinque costituisca la soglia numerica complessiva per i senatori di nomina presidenziale, inclusi quelli già in carica, cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica.

Al medesimo art. 39, 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 presente legge costituzionale. Tale riferimento dovrebbe riguardare dunque anche l'indennità parlamentare che, in base al nuovo art. 67 Cost., come modificato dal provvedimento in esame, è prevista solo per i componenti della Camera dei deputati.

Elezioni dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano

Il **comma 6** disciplina l'elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano. Si rinvia in proposito al commento sulla disciplina transitoria per l'elezione del Senato, all'articolo 38, comma 1.

Articolo 40 **(Entrata in vigore)**

Art. 40 – Entrata in vigore

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, salvo quelle previste dagli articoli 27, 34, 38, comma 7, e 39, commi 1, 2, 3 e 4, che sono di immediata applicazione.

L'**articolo 40**, modificato durante l'esame al Senato, reca le disposizioni relative non solo all'**entrata in vigore** (come recita la rubrica) ma anche all'**applicabilità** delle disposizioni della legge.

Il testo di legge costituzionale in esame entra 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.

Con questa formulazione, *non del tutto perspicua*, sembra farsi riferimento al primo giorno della nuova legislatura, da individuarsi, nel nuovo sistema bicamerale non più paritario, nel giorno della prima riunione della Camera dei deputati.

Solo alcune disposizioni sono suscettibili di **immediata applicazione** in base alle previsioni dell'articolo 40:

- l'articolo 27, che modifica l'articolo 99 della Costituzione, relativo alla soppressione del CNEL;
- l'articolo 34, che modifica l'articolo 122 Cost. sui limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali;
- l'articolo 38, comma 7, relativo alla permanenza in carica degli attuali senatori a vita;
- l'articolo 39, 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 competenze legislative in materia di area vasta ed il procedimento per le modifiche territoriali delle Città metropolitane (comma 4).

Si rileva peraltro che tra le disposizioni di immediata applicazione non figura l'articolo 38, comma 3, in base al quale, nella legislatura in corso, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato. Tale disposizione appare finalizzata ad evitare che, nelle more dell'applicazione della nuova disciplina costituzionale, si proceda all'elezione del Senato in base alla normativa attualmente vigente. Essa dovrebbe quindi essere di immediata applicazione, non risultando congruo con la predetta finalità il rinvio dell'applicazione al primo giorno della nuova legislatura (quando la nuova elezione del Senato si sarebbe già svolta).

Si osserva inoltre che il disallineamento temporale previsto tra entrata in vigore ed applicazione della nuova disciplina potrebbe comportare problemi applicativi in relazione alle disposizioni transitorie che sanciscono la continuità nell'applicazione delle disposizioni vigenti "alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale", non essendo tale formulazione idonea a sancire la salvezza delle disposizioni eventualmente approvate nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale e la sua effettiva applicazione.

Si segnalano in particolare:

- l'articolo 38, comma 8, in base al quale le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni conseguenti alla legge costituzionale medesima;
- l'articolo 38, comma 10, secondo il quale le leggi delle regioni adottate in base al riparto di competenze normative sancite dal titolo V nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate in base al nuovo titolo V, come modificato dalla legge costituzionale medesima.

Le proposte di legge abbinate

Superamento del bicameralismo perfetto e altre modifiche alla Parte Seconda della Costituzione

La proposta di legge **C. 148** (Causi) riduce il numero dei parlamentari (450 deputati e 225 senatori) ed elimina la circoscrizione Estero; istituisce il Senato Federale della Repubblica, eletto su base regionale a suffragio universale diretto, contestualmente all'elezione dei Consigli regionali; abbassa a 18 anni il requisito dell'età per l'elettorato attivo al Senato. L'esercizio della funzione legislativa è affidato alla Camera, fatta salva la possibilità per il Senato, su richiesta di 1/5 dei suoi componenti, di approvare modifiche sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva (e a maggioranza assoluta nelle materie di particolare interesse delle autonomie territoriali). Restano di competenza delle due Camere le leggi costituzionali, le leggi elettorali, le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; prevede una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi e costituzionalizza i limiti alla decretazione d'urgenza; attribuisce alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia; introduce la sfiducia costruttiva e il potere del Presidente del Consiglio di proporre la revoca dei ministri; prevede una diversa ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, inserendo nell'art. 117 una clausola di supremazia sul modello tedesco.

La proposta di legge **C. 839** (La Russa ed altri) riduce il numero dei parlamentari (508 deputati e 250 senatori). Istituisce il Senato Federale della Repubblica, disciplina la partecipazione ai lavori del Senato di rappresentanti delle Regioni, abbassa i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo nell'elezione del Senato; modifica il procedimento legislativo affidando ad una sola delle due Camere l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, fatta salva la possibilità dell'altra Camera di disporre il riesame su richiesta di un terzo dei suoi componenti; introduce una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi; prevede l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, che resta in carica 5 anni e può essere rieletto una sola volta. Riduce il requisito dell'età a 40 anni e disciplina le modalità di candidatura; il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri, nomina il Primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, nomina e revoca i ministri.

La proposta di legge **C. 1925** (Giorgetti Giancarlo ed altri) attribuisce alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia, l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico; riduce il numero dei deputati a 400 e abbassa il requisito dell'età per l'elettorato passivo a 21 anni; istituisce il Senato Federale della Repubblica, composto da 200 senatori eletti su base regionale e dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome. Abbassa il requisito

dell'età per l'elettorato passivo a 25 anni; attribuisce al Senato funzioni di collegamento tra le autonomie locali, lo Stato e le istituzioni europee; stabilisce che il Presidente di ciascuna Camera sia eletto con la maggioranza di 2/3 dei componenti dell'Assemblea; affida alla sola Camera l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, fatta salva la possibilità del Senato di deliberarne l'esame su richiesta di 2/5 dei suoi componenti; introduce una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi; prevede la ratifica da parte delle due Camere dei trattati relativi all'appartenenza all'Unione europea; modifica l'art. 81 Cost. prevedendo che il ricorso all'indebitamento sia consentito solo in casi eccezionali con deliberazione della Camera dei deputati a maggioranza assoluta e che il contenuto della legge di bilancio e le norme fondamentali sulla sostenibilità del debito siano stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera; prevede la candidatura a Presidente del Consiglio dei ministri mediante collegamento a candidati o liste per l'elezione della Camera dei deputati; stabilisce che i 5 giudici costituzionali di nomina parlamentare siano nominati dal Senato federale.

La proposta di legge **C. 2051** (Valiante) attribuisce alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia, l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico; istituisce il Senato delle autonomie che rappresenta le comunità territoriali e esercita funzioni di collegamento tra le comunità, lo Stato e le istituzioni europee; i senatori sono eletti a suffragio universale diretto, su base regionale, con sistema proporzionale a doppio turno con premio di maggioranza, contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali; sono eleggibili a senatori coloro che abbiano ricoperto o ricoprano la carica di sindaco o consigliere comunale. I Presidenti delle Regioni e Province autonome sono membri di diritto. I senatori non ricevono indennità.

La proposta di legge **C. 2227** (Civati ed altri) riduce il numero dei deputati a 470 e abbassa il requisito dell'età per l'elettorato passivo a 21 anni; riduce il numero dei senatori a 200, di cui 162 eletti a suffragio universale diretto e 38 dai Consigli regionali; abbassa a 18 il requisito dell'età per l'elettorato attivo al Senato; attribuisce alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia e l'approvazione del bilancio e del rendiconto dello Stato; attribuisce al Senato il potere di inchiesta parlamentare e funzioni di controllo sulle nomine pubbliche. I disegni di legge sono discussi e approvati dalla Camera. Sono quindi trasmessi al Senato, che nei 15 giorni successivi può deliberarne l'esame (da concludersi entro 45 giorni). In caso di modifiche il testo è rinviato alla Camera che delibera in via definitiva. E' sempre previsto l'esame da parte delle due Camere per le leggi costituzionali, per le leggi di cui all'art. 117 Cost., per le leggi in materia elettorale e penale e per altre leggi espressamente elencate.

Sopprime il CNEL, le province e le forme di autonomia di cui all'art. 116 Cost. Modifica l'art. 117 Cost. intervenendo sul riparto di competenze legislative fra Stato e regioni.

La proposta di legge **C. 2329** (Lauricella e Simoni) riduce il numero dei deputati a 530; riduce il numero dei senatori a 180, di cui 100 eletti a suffragio universale diretto, 40 eletti dai Consigli regionali, 20 designati dai Presidenti delle regioni e rappresentativi delle organizzazioni sindacali, delle università, della scuola e degli ordini professionali; attribuisce alla Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia, l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico, l'approvazione del bilancio e del rendiconto dello Stato; attribuisce al Senato funzioni di rappresentanza delle comunità regionali e di raccordo tra Stato, Unione europea, regioni, città metropolitane e comuni. Il Senato verifica l'attuazione delle leggi e valuta l'impatto delle politiche pubbliche; i disegni di legge sono discussi e approvati dalla Camera. Sono quindi trasmessi al Senato, che nei 10 giorni successivi, su richiesta di 1/3 dei suoi componenti, può deliberarne l'esame. Il Senato si pronuncia entro 30 giorni esprimendo un parere. Il parere è trasmesso alla Camera che delibera in via definitiva, con *quorum* qualificati a seconda che deliberi o meno di aderire alle modifiche proposte dal Senato; introduce una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi; prevede la possibilità di un giudizio preventivo di legittimità da parte della Corte costituzionale; prevede che 3 giudici costituzionali siano eletti dalla Camera e 2 dal Senato.

Modifiche alle disposizioni del Titolo V della parte Seconda della Costituzione

La proposta di legge **C. 180** (Pisicchio) prevede la soppressione delle province e il trasferimento delle loro competenze a città metropolitane, comuni e associazioni di comuni.

La proposta di legge **C. 568** (Laffranco e Bianconi) modifica l'art. 117 Cost. riportando alla competenza esclusiva dello Stato la gestione del settore energetico.

La proposta di legge **C. 581** (Palmizio) modifica le norme in materia di ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, riproponendo la formulazione dell'art. 117 Cost. in vigore prima della riforma del 2001.

La proposta di legge **C. 939** (Toninelli ed altri) prevede l'abolizione delle province e il trasferimento delle loro competenze a città metropolitane e comuni.

La proposta di legge **C. 1543** (Governo) prevede l'abolizione delle province e la successiva individuazione, con legge ordinaria, delle modalità di esercizio delle relative funzioni da parte di Stato e regioni.

La proposta di legge **C. 2147** (Quaranta ed altri) introduce fra i diritti fondamentali dei cittadini il trasporto pubblico e l'accesso allo stesso (art. 34-*bis* Cost.) Modifica l'art. 117 Cost. inserendo la materia del trasporto pubblico fra quelle di competenza esclusiva dello Stato.

La proposta di legge **C. 2221** (Lacquaniti ed altri) modifica l'art. 117 Cost. inserendo la materia del turismo fra quelle attribuite alla competenza concorrente Stato-regioni.

Riduzione del numero dei parlamentari

La proposta di legge **C. 1439** (Migliore ed altri) riduce il numero dei parlamentari (300 deputati e 200 senatori).

Senatori a vita

La proposta di legge **C. 398** (Caparini ed altri) abroga il secondo comma dell'art. 59 Cost. sui senatori a vita.

Prerogative dei parlamentari

La proposta di legge **C. 21** (Vignali) modifica l'art. 68 Cost. e ripristina l'autorizzazione a procedere.

La proposta di legge **C. 243** (Giachetti) abroga i commi secondo e terzo dell'art. 68 Cost.

Mandato parlamentare e verifica dei titoli di ammissione

La proposta di legge **C. 1660** (Bonafede e Villarosa) integra l'art. 66 Cost. prevedendo la decadenza dal mandato dei parlamentari che non partecipano ai lavori della Camera d'appartenenza.

La proposta di legge **C. 2338** (Dadone ed altri) modifica gli artt. 66 e 134 Cost. attribuendo ad un organo interno di ciascuna Camera la verifica dei titoli di ammissione e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento, con possibilità di ricorso alla Corte costituzionale.

Istituti di democrazia diretta

La proposta di legge **C. 14**, d'iniziativa popolare, rafforza gli istituti di democrazia diretta: iniziativa popolare, *referendum* e petizioni; abolisce il *quorum* per la validità dei *referendum*; prevede la revoca dei parlamentari; disciplina l'ammontare dell'indennità parlamentare.

La proposta di legge **C. 579** (Palmizio) modifica gli artt. 71 e 75 Cost. in materia di iniziativa popolare e *referendum* (aumenta il numero di firme richieste ed elimina il *quorum* per la validità dei *referendum*).

La proposta di legge **C. 580** (Palmizio) modifica l'art. 72 Cost. in materia di iniziativa popolare stabilendo i tempi dell'*iter* parlamentare.

La proposta di legge **C. 2462** (Civati) modifica gli artt. 50, 71, 75, 134 e 138 Cost. relativi agli strumenti di democrazia diretta e partecipativa. In particolare prevede che i regolamenti parlamentari assicurino l'esame delle petizioni; innalza a 100.000 il numero di sottoscrizioni necessarie per presentare una proposta di iniziativa popolare e prevede tempi certi e modalità specifiche per l'esame e l'approvazione della proposta stessa; innalza a 800.000 il numero di sottoscrizioni necessarie per proporre un *referendum* abrogativo e modifica il *quorum* necessario per la validità del *referendum* stesso; disciplina il *referendum* approvativo ex art. 71 e ne attribuisce il giudizio sull'ammissibilità alla Corte costituzionale.

Presidente della Repubblica

La proposta di legge **C. 2458** (Bragantini Matteo ed altri) modifica gli artt. 68 e 87 Cost. attribuendo al Presidente della Repubblica il potere di autorizzare la limitazione dell'immunità dei membri del Parlamento.

Corte costituzionale

La proposta di legge **C. 178** (Pisicchio) modifica gli artt. 66, 68, 105, 107 e 134 Cost. attribuendo alla Corte costituzionale la competenza in materia di prerogative dei parlamentari e provvedimenti disciplinari dei magistrati.

La proposta di legge **C. 284** (Sanna Francesco) modifica gli artt. 66 e 134 Cost. introducendo la facoltà di ricorso alla Corte costituzionale in materia di elezioni.

La proposta di legge **C. 2378** (Giorgis ed altri) modifica l'art. 134 Cost. attribuendo alla Corte costituzionale, su richiesta di un *quorum* determinato di

parlamentari, l'esercizio di un sindacato preventivo di legittimità sulle leggi elettorali.

Rapporto con ordinamento UE

La proposta di legge **C. 2293** (Bossi) modifica gli artt. 97, 117 e 119 Cost. sopprimendo le disposizioni relative ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

La proposta di legge **C. 2402** (La Russa) modifica gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, sopprimendo, nel testo, i riferimenti, rispettivamente, al rispetto della «coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea», « dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dell'«osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Dispone quindi il conseguente adeguamento della legge 243/12 in materia di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.