



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

A.C. 2613

Dossier n° 70 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
4 dicembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2613
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	40
Date:	
adozione quale testo base:	19 novembre 2014
richiesta di parere:	19 novembre 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	La Commissione sta esaminando gli articoli ed i relativi emendamenti
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge è finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di 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.

La Camera rappresenta la Nazione e ha la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo. Al Senato della Repubblica – eletto dai Consigli regionali – è attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali e quella di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

Il testo, oltre al superamento dell'attuale sistema bicamerale, prevede, tra l'altro:

- la soppressione della previsione costituzionale delle province;
- la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
- l'abrogazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Originariamente composto da 35 articoli, contiene – nel testo approvato dal Senato (A. S. 1429) ed ora all'esame della Camera - 40 articoli, ripartiti in sei capi: 37 articoli novellano le disposizioni della Costituzione; gli ultimi 3 articoli prevedono, rispettivamente, norme transitorie (articolo 38), disposizioni finali (articolo 39), e norme sull'entrata in vigore (articolo 40).

Il capo I (articoli 1-20) modifica il titolo I della parte II della Costituzione, al fine di ridefinire in maniera differenziata composizione, funzioni e modalità elettive delle due Camere.

Il capo II (articoli 21-23) aggiorna la disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica alla luce del superamento del bicameralismo paritario.

il capo III ridisegna il rapporto fiduciario con il Governo, riservandolo alla sola Camera dei

deputati, e sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)..

Il capo IV (articoli 28-35) sopprime le province e ridefinisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, l'autonomia finanziaria del sistema regionale e delle autonomie ed il potere sostitutivo del Governo; fissa dei limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali; sopprime, in conseguenza della riforma del Senato, la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il capo V, composto del solo articolo 36, fermi restando cinque i della Corte costituzionale di designazione parlamentare, ne attribuisce l'elezione separatamente alla Camera (che elegge tre giudici) ed al Senato (che elegge due giudici).

Il capo VI contiene: disposizioni di coordinamento conseguenti alle modifiche introdotte dai primi cinque capi (articolo 37); disposizioni transitorie per lo più relative alla modalità di elezione – in prima applicazione – del Senato della Repubblica ed al mantenimento della carica da parte dei senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma (articolo 38); disposizioni finali riguardanti: il CNEL; il divieto di trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali; l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari; gli enti di area vasta; i senatori di nomina presidenziale; i senatori della provincia autonoma di Bolzano (articolo 39); le norme relative all'entrata in vigore (articolo 40).

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge costituzionale, approvato dal Senato in prima lettura ed ora all'esame della Camera, è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su richiesta proveniente dalla Commissione Affari costituzionali.

Il testo presentato dal Governo al Senato non è corredato né della relazione per l'analisi tecnico-normativa, né dell'analisi dell'impatto della regolamentazione; durante l'esame presso la Camera, la Commissione Affari costituzionali ha richiesto al Governo (che ha provveduto alla trasmissione) l'acquisizione di ulteriori elementi informativi a norma dell'articolo 79, comma 5 del regolamento.

Omogeneità delle disposizioni

Il testo appare omogeneo, recando una complessiva riforma della parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica, e prevedendo una disciplina transitoria a corredo delle innovazioni apportate al testo costituzionale.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Coordinamento con disposizioni non modificate della Costituzione

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare il coordinamento dei nuovi articoli 55, quinto comma, primo periodo della Costituzione, novellato dall'**articolo 1** ("Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali") e 57, primo comma, novellato dall'**articolo 2** ("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") con l'articolo 59, comma primo (non modificato dal progetto di riforma), che prevede la nomina a senatori di diritto e a vita per gli ex Presidenti della Repubblica.

L'articolo 70, quarto comma, nel testo integralmente sostituito dall'**articolo 10**, enumera i disegni di legge e le leggi per i quali "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". Tra tale leggi, è indicata "la legge di cui all'articolo 81, sesto comma", della Costituzione, che non vien modificato e che prevede una "legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera".

L'articolo 74, secondo comma, nel testo integralmente sostituito dall'**articolo 14**, prevede, in caso di rinvio da parte del 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. *Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare con tale previsione il terzo comma dell'articolo 77* (modificato con riguardo ad altri profili dall'**articolo 16, comma 1, lettera c**), 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.

L'articolo 135 della Costituzione, nel testo modificato dall'**articolo 36**, dispone che i giudici della Corte costituzionale vengano eletti non più dal Parlamento in seduta comune ma disgiuntamente dalla Camera (tre) e dal Senato (due). *Andrebbe conseguentemente valutata l'opportunità di novellare anche il settimo comma dell'articolo 135* (sul quale al momento la lettera b) interviene più limitatamente per prevedere che i giudici aggregati abbiano i requisiti per l'elezione a deputato e non più quelli previsti per l'elezione a senatore), che attribuisce al Parlamento in seduta comune la compilazione dell'elenco di cittadini per l'integrazione della Corte nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica.

Coordinamento con altre leggi costituzionali

*Andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989 alla luce della modifica apportata dall'**articolo 26** all'articolo 96 della Costituzione*, al fine di limitare alla sola Camera dei deputati l'autorizzazione a sottoporre a giudizio, "per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni", i membri del Governo. Infatti, a norma del vigente articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989 "L'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere".

*Andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare gli articoli 2 e 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 alla luce del nuovo sistema di elezione dei giudici (articolo 2) e dei giudici aggregati (articolo 3) introdotto dall'**articolo 36**.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Formulazione e coordinamento interno del testo

L'**articolo 1** sostituisce integralmente l'articolo 55 della Costituzione, su composizione e funzioni del Parlamento. In particolare, il quinto comma, che disciplina le funzioni del Senato:

prevede che esso "concorre" o "partecipa" ad alcune funzioni (senza che risulti una *ratio* nella differenza terminologica) mentre sembra invece esercitare in via esclusiva (come dimostra l'uso di verbi che non prefigurano alcuna compartecipazione, come "esercita", "valuta", "verifica", "controlla e valuta") altre competenze (controllo e valutazione delle politiche pubbliche, attività delle pubbliche amministrazioni, attuazione delle leggi statali) che pure risultano propedeutiche all'esercizio della funzione di controllo dell'operato del Governo, attribuita dal comma quarto alla Camera, in quanto titolare in via esclusiva del rapporto fiduciario ai sensi del medesimo comma quarto nonché dell'articolo 94;

dispone che il Senato concorre alla funzione legislativa, "paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma". L'articolo 29 concerne i diritti della famiglia ed il matrimonio; l'articolo 32 riguarda i trattamenti sanitari obbligatori: si tratta pertanto di materie che potrebbero essere meglio definite. Inoltre, *andrebbe valutata l'opportunità di coordinare tale disposizione con l'articolo 70 della Costituzione*, nel testo integralmente sostituito dall'**articolo 10**, che disciplina organicamente l'esercizio della funzione legislativa.

L'**articolo 7** modifica l'articolo 66 della Costituzione, introducendovi un nuovo comma secondo; mentre il primo comma prevede che la Camera, giudica dei titoli di ammissione dei componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, il nuovo secondo comma prevede che "Il Senato della Repubblica giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato della Repubblica da parte del suo Presidente".

L'**articolo 2**, novellando l'articolo 57 della Costituzione, demanda ad una "legge approvata da entrambe le Camere", tra l'altro, la definizione delle modalità per la sostituzione dei senatori, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale". *Andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento anche alle conseguenze sullo status di senatore derivanti dalla sospensione dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, prevista in determinate fattispecie dagli articoli 8 e 11 del decreto legislativo n. 235/2012.*

L'**articolo 10** novella l'articolo 70 della Costituzione. In particolare:

si delinea un nuovo procedimento bicamerale necessario (comma primo) o eventuale

(commi terzo e seguenti), basandosi anche sul criterio della materia. *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di definire:*

- come previsto in altre Costituzioni e come era previsto nel testo originario del disegno di legge governativo – le modalità di risoluzione delle questioni che dovessero insorgere fra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica riguardo a quale sia il procedimento legislativo da seguire;

- quale sia la procedura da seguire nel caso in cui la materia di un disegno di legge sia "mista", comprendendo oggetti cui siano astrattamente applicabili procedure diverse;

- al terzo comma – ove si dispone che "I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza" – se la procedura d'urgenza sia dunque applicabile anche al Senato e, in tal caso, con quali effetti e per quali provvedimenti (bicamerali o monocamerali o entrambi);

inoltre:

nel quarto comma, il procedimento bicamerale rinforzato è previsto anche per "la 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 europea (attualmente, la legge n. 234/2012) ma potrebbe riguardare anche la legge di delegazione europea e la legge europea*, tenuto conto che il nuovo quinto comma dell'articolo 55 attribuisce al Senato "la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea";

in base al nuovo sesto comma, "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" *Tale facoltà, che testualmente parrebbe riferita ad attività sia legislativa sia non legislativa, è prevista nell'articolo che disciplina i diversi tipi di iter legislativo.*

L'articolo 12 novella l'articolo 72. In particolare:

mentre il nuovo comma primo prevede che, quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, "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", il secondo comma ripete la formula relativa alla votazione articolo per articolo da parte della Camera con riguardo agli altri disegni di legge, *omettendo la necessità del previo esame in Commissione;*

nel nuovo quarto comma, il primo periodo ha come soggetto inespresso i regolamenti (menzionati al comma terzo), al plurale come si evince dal verbo "possono", mentre all'ultimo periodo si dispone, con forma al singolare, che "il regolamento determina" la pubblicità dei lavori in Commissione, con riferimento letteralmente limitato a quello della Camera;

il nuovo sesto comma prevede che 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". *Andrebbe valutata l'opportunità di rinviare anche al quinto ed al sesto comma dell'articolo 70, al fine di ricomprendere tutti i casi di procedimento monocamerale;*

mentre il quinto comma si riferisce correttamente ai disegni di legge "di autorizzazione a ratificare trattati internazionali", il settimo comma fa riferimento alle "leggi di ratifica", anziché alle leggi di autorizzazione alla ratifica;

all'ultimo comma, nel quale si esclude la procedura del cosiddetto voto anticipato per tutte le leggi "per la cui approvazione è richiesta una maggioranza speciale" – non appare chiaro se tale locuzione includa anche i casi in cui la Camera, ai sensi del quarto comma, debba pronunciarsi a maggioranza assoluta dei suoi componenti per non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato.

L'articolo 13, comma 1 sostituisce il primo comma dell'articolo 73 della Costituzione con due nuovi commi, attribuendo ad almeno un terzo dei componenti di una Camera la possibilità di sottoporre le "leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", prima della loro promulgazione, a giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale. Il termine massimo per la presentazione del ricorso è quello della promulgazione, che è un termine non conoscibile a priori (salvo il limite massimo di un mese dall'approvazione previsto dal primo comma dell'articolo 73 della Costituzione), rientrando nelle prerogative del Presidente della Repubblica. Inoltre, il vigente secondo comma dell'articolo 73 (che diventerà terzo comma a seguito della riforma), nel testo modificato dall'**articolo 37, comma 5**, consente

alla Camera di dichiarare il termine della promulgazione urgente, così riducendo i tempi di esercizio del suddetto diritto.

L'**articolo 14** novella l'articolo 74 della Costituzione. Il nuovo comma primo dispone che "Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni".
Andrebbe valutata l'opportunità di:

un coordinamento con il nuovo articolo 70, che prevede anche procedimenti legislativi monocamerali;

specificare gli effetti del rinvio parziale sulle disposizioni non oggetto di rinvio.

L'**articolo 15** novella l'articolo 75 della Costituzione. Il nuovo comma quarto, prevede che uno dei *quorum* costitutivi dei *referendum* sia individuato come "la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati"; *andrebbe valutata l'opportunità di specificare che esso è pari a "un numero di partecipanti al voto pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati"*.

L'**articolo 16** modifica l'articolo 77 della Costituzione, in materia di decretazione d'urgenza. In particolare:

al nuovo comma quarto, che esplicita, fra gli altri, il divieto di "reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge", già disposto dalla legge ordinaria (n. 400 del 1988) e rilevato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 360 del 1996), *andrebbe valutata l'opportunità di disciplinare anche la fattispecie* – che presenta profili di analogia, come il Comitato per la legislazione ha recentemente rilevato nel parere sul decreto-legge n. 165 del 2014 – in cui il Governo, con decreto-legge, ripristini il testo originario di altro decreto che il Parlamento aveva convertito con modificazioni;

al medesimo comma quarto, che – mediante il rinvio all'articolo 72, quinto comma – pone il divieto di conferire delegazioni legislative al Governo mediante decreti-legge, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se tale divieto si applichi, oltre che ai decreti-legge veri e propri, anche alle relative leggi di conversione*, come da consolidato indirizzo del Comitato per la legislazione;

sempre al quarto comma, *andrebbe valutata l'opportunità di verificare* se il divieto imposto al Governo di non "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" non sia piuttosto riconducibile ad un principio generale dell'ordinamento, valido per tutti gli atti legislativi;

al comma sesto, che prevede la partecipazione eventuale del Senato nella conversione dei decreti-legge, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire:*

- se il riferimento all'articolo 70 nel suo complesso consenta di trattare – e con quale disciplina – con decreto-legge anche materie per le quali il Senato concorre paritariamente alla funzione legislativa (in particolare, diritto della famiglia e trattamenti sanitari obbligatori) ovvero materie per le quali 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" (nuovo articolo 70, quarto comma);

- il termine entro il quale la Camera debba trasmettere al Senato i disegni di legge di conversione sui quali il Senato stesso abbia disposto di intervenire.

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. L'articolo 86 della Costituzione, come modificato dall'**articolo 23**, 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. *Andrebbe valutata l'opportunità di 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'**articolo 29** sostituisce il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che riconosce forme di federalismo differenziato "purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio". L'**articolo 32**, novellando l'articolo 119 della Costituzione, prevede l' "equilibrio di bilancio" (comma sesto) o "dei bilanci" degli enti (comma primo), senza riferimento alle entrate e alle spese. *Andrebbe valutata l'opportunità*

di un coordinamento tra le espressioni utilizzate.

L'**articolo 30** sostituisce integralmente l'articolo 117 della Costituzione, sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare:

- per la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, il nuovo **secondo comma** – unitamente all'**articolo 39, comma 4**, che si riferisce ai "profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta" – potrebbe porre nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all'individuazione del significato delle categorie utilizzate:

- la lettera g) si riferisce a "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale";

- le lettere m), n) e u) fanno riferimento a "disposizioni generali e comuni", rispettivamente: "per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro"; "sull'istruzione"; "sul governo del territorio";

- la lettera p) parla di "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni";

- il nuovo **terzo comma** attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche. *Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare tale disposizione con il nuovo articolo 57, sesto comma della Costituzione* (nel testo integralmente sostituito dall'**articolo 2**), 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;

- il nuovo **quarto comma** 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*.

L'**articolo 31** modifica l'articolo 118 della Costituzione, concernente il cosiddetto "federalismo amministrativo"; in particolare, il **comma 1, lettera b)** vi introduce un nuovo secondo comma, a norma del quale "Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli *amministratori*". *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di:*

un coordinamento con l'articolo 97 della Costituzione, che contiene i principi fondamentali in materia di pubbliche amministrazioni;

una verifica dell'uso del termine "amministratori", utilizzata nel nuovo testo, che può determinare incertezze interpretative. Di norma, infatti, tale locuzione è in uso per gli "amministratori locali" (con definizione contenuta nell'articolo 77 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267/2000) 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, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se con la disposizione si intende far riferimento alla responsabilità degli organi esecutivi a livello locale o, più in generale, alla responsabilità delle amministrazioni.*

L'**articolo 34**, integrando il primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, introduce un limite massimo agli emolumenti del Presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali, individuato con l'importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione. *Il limite individuato fa 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.*

All'**articolo 37**, per quanto già rilevato con riguardo alle modifiche all'articolo 73 della Costituzione introdotte dall'articolo 13, *andrebbe valutata l'opportunità, al comma 5*, di fare riferimento – anziché al secondo comma del citato articolo 73 – al "terzo comma dell'articolo 73, come modificato dall'articolo 13, comma 1".

Gli **articoli 38** e **39**, rubricati – rispettivamente - "Disposizioni transitorie" e "Disposizioni finali", in qualche caso appaiono intrecciarsi tra di loro:

- l'**articolo 38** contiene tra l'altro disposizioni che operano a regime. Per esempio:

- il **comma 2**, sul numero di senatori spettanti ad una Regione, che peraltro deroga all'articolo 57, primo comma della Costituzione, con il quale dovrebbe fare sistema; l'ultimo periodo del comma richiama l'applicazione –sarebbe anche questa a regime – del **comma 1**, che si applica invece "In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione";

- il **comma 5**, sulla proclamazione dei senatori eletti;

- il **comma 12**, sulle funzioni esercitate dalla Regione Valle d'Aosta;

▪ l'**articolo 39** contiene tra l'altro disposizioni transitorie. Per esempio, il **comma 6, secondo periodo**, sull'elezione dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano, dispone 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".

Con riguardo a tale ultima disposizione, *andrebbe anche valutata l'opportunità di chiarire il riferimento ai "rispettivi territori"*, dal momento che si disciplina esclusivamente l'elezione dei senatori eletti nella Provincia di Bolzano.

L'**articolo 39, comma 4** istituisce un nuovo ente territoriale, l'"ente di area vasta", senza però fornirne una definizione. In particolare:

il **primo periodo** interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta**, dei quali non viene fornita alcuna definizione. Essa prevede che per tali enti, 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. *La disciplina in materia è concentrata nelle disposizioni finali, mentre il nuovo testo della Costituzione non contiene alcun riferimento alle aree vaste;*

*andrebbe valutata l'opportunità di ricollocare il **secondo periodo**, sul mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane, ad esempio, in sostituzione del vigente articolo 133, primo comma.*

Per quanto riguarda l'efficacia temporale della riforma, si segnala che:

*andrebbe valutata l'opportunità di integrare l'**articolo 40** con il riferimento, tra le disposizioni di immediata entrata in vigore, all'**articolo 38, comma 3**, il quale prevede che nella legislatura in corso non si proceda alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato;*

per effetto dell'**articolo 38, comma 10**, che detta una disciplina transitoria per la fase di passaggio dall'attuale Titolo V al nuovo Titolo V, le leggi delle regioni adottate sulla base dell'attuale Titolo V "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". Il riferimento è quindi sia alle leggi che in base al nuovo riparto di competenze, rientrano nella potestà legislativa regionale (terzo comma), sia alle leggi di esclusiva potestà statale. *Andrebbe valutata l'opportunità di:*

- chiarire se si attribuisce in questo modo alle leggi statali la potestà (esclusa in base al vigente sistema costituzionale) di abrogare leggi regionali;

- sostituire il termine "leggi" (riferito a un intero atto normativo) con il termine "disposizioni" o comunque di individuare diversi metodi per ridurre l'incertezza nell'individuazione della vigenza e dell'applicabilità della "attuale" legge regionale;

per effetto dell'**articolo 38, comma 11**, le nuove disposizioni in materia regionale "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". Si prefigura così una transitoria (e indefinita) duplicità di regime costituzionale tra Regioni a statuto ordinario, cui si applica immediatamente la riforma, e Regioni a statuto speciale e Province autonome, chiamate ad adeguare i rispettivi Statuti. Al riguardo si segnala che:

alle regioni speciali non è applicabile la clausola di supremazia di cui al nuovo articolo 117, quarto comma, bensì, sulla base dei propri Statuti e ad eccezione della regione siciliana, la clausola dell'"interesse nazionale" quale limite alla propria potestà legislativa esclusiva;

alle regioni speciali continuerà a risultare applicabile anche l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Quest'ultimo prevede la cosiddetta "clausola di maggior favore", in base alla quale, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della legge costituzionale del 2001 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.

Rubriche

Le rubriche riferite agli articoli dei primi cinque capi, recanti novelle al testo costituzionale, utilizzano tre distinti criteri:

le rubriche degli articoli 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 34, 35 e 36 fanno esclusivo riferimento al contenuto sostanziale;

le rubriche degli articoli 3, 5, 6, 12, 13, 14, 15, 26, 29, 30, 31, 32 e 33 si limitano a specificare l'articolo della Costituzione oggetto di novellazione;

la rubrica dell'articolo 21 presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali, recitando "Modifiche all'articolo 83 della Costituzione in materia di delegati regionali e di *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica".

La rubrica del capo VI si riferisce esclusivamente alle "disposizioni finali" e coincide con la rubrica dell'articolo 39, non rispecchiando appieno il contenuto del capo, che contiene anche "Disposizioni consequenziali e di coordinamento" (articolo 37) e "Disposizioni transitorie" (articolo 38).