

REVISIONE DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE ([AS 1429-A](#))

Sintesi del testo approvato dalla I Commissione Affari Costituzionali del Senato, in collaborazione con il Dipartimento Istituzionale

L'ORGANIZZAZIONE DEI POTERI

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 (74) e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (21). Ad ogni regione è assegnato un numero di rappresentanti proporzionale alla propria popolazione, che non può essere inferiore a due¹. Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, sono disciplinate con una legge ordinaria approvata da entrambe le Camere, fino alla approvazione della quale è prevista una disciplina elettorale transitoria².

Il Presidente della Repubblica può nominare cinque senatori che abbiano illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica 7 anni e non possono essere rinominati. Vengono meno i senatori a vita di nomina presidenziale, mentre rimangono quelli di diritto (ex Presidenti della Repubblica) (art. 59). È importante sottolineare che i senatori di nomina presidenziale e quelli di diritto non possono eccedere il numero complessivo di cinque, tenuto conto di quelli già in carica alla data di entrata in vigore della revisione costituzionale.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti, ne consegue che l'organo si rinnova parzialmente (in corrispondenza del rinnovo delle istituzioni dei territori di provenienza, che possono avere mandati non coincidenti), è continuo e non è soggetto a scioglimento.

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

Il Senato esercita le seguenti funzioni:

¹ Le province autonome di Trento e Bolzano sono rappresentate da due senatori ciascuna.

² Ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri (della Regione o della provincia autonoma) e da sindaci (dei Comuni compresi nel relativo territorio). I seggi sono ripartiti tra le liste secondo il metodo proporzionale cosiddetto del quoziente naturale (o non corretto) e, all'interno di ciascuna lista, essi sono attribuiti secondo l'ordine di presentazione dei candidati.

- rappresenta le istituzioni territoriali;
- concorre alla funzione legislativa;
- esercita la funzione 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 dell'Unione europea;
- valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi statali, controlla e valuta le politiche pubbliche;
- concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- partecipa alla elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale e dei membri laici del CSM;
- può svolgere inchieste, su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali;
- può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

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

- Sono leggi bicamerali – che richiedono l'approvazione di entrambe le Camere – le leggi: di revisione della Costituzione e costituzionali, di attuazione delle disposizioni costituzionali sul referendum popolare, di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane nonché disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, recanti i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali. Ad esse si aggiungono le altre leggi "bicamerali" previste dalla Costituzione (art. 70 comma 1).
- Tutte le altre leggi sono esaminate dal Senato quando 1/3 dei suoi membri lo richieda entro 10 giorni dalla trasmissione da parte della Camera dei deputati. In tal caso il Senato può presentare proposte di modifica entro i successivi 30 giorni e la Camera dei deputati deve deliberare su tali proposte entro i successivi 20 giorni. In alcune materie di rilevanza territoriale le proposte del Senato possono essere "superate" dalla Camera dei deputati solo con l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 70 comma 3)³.
- Una procedura *ad hoc* è prevista per l'approvazione della legge di bilancio e del rendiconto consuntivo: in tal caso l'esame del Senato non necessita di un espresso richiamo, e le proposte di modifica approvate dal Senato a maggioranza assoluta in

³ Ordinamento di Roma Capitale, governo del territorio e protezione civile, utilizzo della clausola di supremazia da parte dello Stato, delega della potestà regolamentare alle Regioni, accordi tra Regioni e Stati esteri, coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali, rapporti finanziari con gli enti territoriali, esercizio dei poteri sostitutivi del Governo, distacco di Comuni dalla Regione.

relazione alle materie di cui all'art. 70 comma 4 (nota 3) possono essere superate dalla Camera con l'approvazione finale del testo a maggioranza assoluta (art. 81).

- I senatori sono titolari dell'iniziativa legislativa e il Senato può, a maggioranza assoluta dei propri componenti, chiedere alla Camera di pronunciarsi entro sei mesi su un disegno di legge (art. 71 commi 1 e 2).

La sola Camera dei deputati rappresenta la nazione (art. 67) e partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico (accorda e revoca la fiducia al Governo ai sensi dell'art. 94).

Ai sensi del disegno di legge costituzionale, sono di esclusiva competenza della Camera dei deputati:

- la deliberazione dello stato di guerra (art. 78);
- l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto (art. 79);
- l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di natura politica (art. 80);
- l'autorizzazione a sottoporre il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni (art. 96).

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

L'art. 64 della Costituzione prevede che il Regolamento della Camera garantisca i diritti delle minoranze parlamentari.

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

Per quanto concerne il referendum abrogativo (art. 75), la proposta può riguardare leggi o atti aventi forza di legge, oppure articoli o parti di essi con autonomo valore normativo. La proposta deve essere sottoscritta da 800.000 elettori e la consultazione è valida quando abbiano partecipato al voto la maggioranza degli elettori che hanno preso parte all'ultima elezione della Camera dei deputati. Le disposizioni finali anticipano il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale quando la richiesta di referendum sia sottoscritta, entro tre mesi, da almeno 400.000 elettori.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa popolare, è aumentato il numero degli elettori che devono sottoscrivere la proposta (250.000); la discussione e la deliberazione conclusiva di tali proposte sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari (art. 71 comma 3).

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune (che non è più integrato dai delegati regionali). Per l'elezione è richiesta la maggioranza dei 2/3 del collegio nei primi tre scrutini, quella dei 3/5 dal quarto al settimo scrutinio, la maggioranza assoluta dall'ottavo scrutinio in avanti (art. 83).

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

Relativamente ai poteri, il disegno di legge interviene sul potere di rinvio, prevedendo che prima della promulgazione il Presidente possa chiedere alle Camere una seconda deliberazione della legge o di parti di essa. È altresì possibile il rinvio delle leggi di

conversione dei decreti-legge, in tal caso il termine per la conversione è differito di 30 giorni (art. 74).

Il disegno di legge interviene sul ruolo del Governo nel procedimento legislativo prevedendo la possibilità di richiedere l'iscrizione in via prioritaria all'ordine del giorno della Camera dei deputati dei disegni di legge considerati essenziali per l'attuazione del programma di Governo (disegni di legge prioritari). In tale caso la deliberazione finale deve intervenire entro 60 giorni dalla richiesta (voto a data certa). Decorso tale termine il testo del Governo è posto in votazione – senza modifiche – articolo per articolo e con votazione finale (voto bloccato). In questi casi, i tempi di partecipazione del Senato al procedimento legislativo sono ridotti della metà. Questa procedura è esclusa per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa e di conversione dei decreti-leggi, nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi (art. 72 comma 6).

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

- i decreti-legge non possono disciplinare le materie costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi;
- i decreti-legge non possono reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi;
- i decreti-legge non possono ripristinare l'efficacia di norme che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime per vizi non attinenti al procedimento;
- i decreti-legge debbono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;
- nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

La disciplina della Corte costituzionale è toccata in due punti dal disegno di legge costituzionale. Relativamente alla composizione di matrice parlamentare dell'organo, è previsto che tre giudici siano eletti dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica (art. 135 comma 1). Per quanto concerne le funzioni, su richiesta motivata di 1/3 dei membri di ciascuna Camera, la Corte è chiamata a pronunciarsi in via preventiva sulla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. L'accertamento dell'illegittimità costituzionale impedisce la promulgazione della legge (art. 73 comma 2).

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

IL TITOLO V

Le Province cessano di essere un'articolazione territoriale della Repubblica (art. 114) ed è abrogato ogni riferimento ad esse dal testo della Costituzione. Relativamente agli enti di area vasta, è prevista una competenza legislativa statale chiamata a disciplinare i profili ordinamentali generali e una competenza legislativa regionale.

È mantenuto il regionalismo differenziato, che tuttavia è accessibile alle sole Regioni che abbiano un bilancio in equilibrio tra entrate e spese (art. 116 comma 3).

Nel riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, viene meno la legislazione concorrente (ai sensi della quale oggi lo Stato è chiamato a dettare i principi fondamentali della materia e le Regioni la normativa di dettaglio), si arricchisce il novero delle materie di competenza statale esclusiva (nei fatti una parte delle materie che oggi sono rimesse alla legislazione concorrente è trasferita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) che in molti aspetti viene più puntualmente definito (o tramite nuove formulazioni delle materie o tramite l'attribuzione del potere di adottare "disposizioni generali comuni" ovvero "norme") (art. 117 comma 2).

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

Permane la potestà legislativa regionale residuale per tutte le materie che non sono espressamente riservate alla legislazione statale esclusiva. È espressamente attribuita alle Regioni la potestà legislativa in materia di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117 comma 3).

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

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

In materia di autonomia finanziaria, l'art. 119 prevede che le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale assicurino il finanziamento integrale delle

funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.

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