

## **PROPOSTA DI REVISIONE COSTITUZIONALE DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE DELLA XV LEGISLATURA**

Scheda introduttiva e schede di lettura sul contenuto del progetto di legge di riforma

### **L'iter del progetto di legge di riforma**

Nella seduta dell'8 maggio 2007, la Commissione affari costituzionali della Camera iniziava l'esame di due proposte di legge costituzionale (A.C. 2335, on. Boato e A.C. 2479, on. Zaccaria) entrambe recanti modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di Governo. Nel corso dell'esame risultavano abbinare altre 13 proposte, tutte di iniziativa parlamentare, intese a modificare anche altri articoli della **Parte seconda della Costituzione**.

Nel corso dell'esame parlamentare, dopo ampio dibattito, la Commissione si orientò verso un approfondimento dei temi del **bicameralismo**, della **forma di governo** e del **procedimento di formazione della legge statale**, tendenzialmente rinviando ad un successivo momento l'esame di proposte di revisione costituzionale aventi ad oggetto il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Nella seduta del 12 giugno 2007 i due relatori (on. Amici ed on. Bocchino, rispettivamente appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione) presentavano una proposta di **testo unificato** che, riformulata nel corso delle sedute successive, veniva adottata quale testo base dalla Commissione nella seduta del 21 giugno.

L'esame proseguiva nel corso di numerose sedute sin quando, il 17 ottobre 2007, la Commissione dava mandato ai relatori di **riferire favorevolmente all'Assemblea** sul testo unificato, come risultante dalle modifiche approvate in sede referente, con il voto favorevole dei gruppi di maggioranza e l'astensione dei gruppi di opposizione.

La discussione in Aula cominciava il 22 ottobre 2007 e proseguiva per ulteriori sei sedute, sino al 13 novembre; l'Assemblea giungeva ad esaminare gli articoli 2 e 3 del testo unificato, approvando alcuni emendamenti; la fine anticipata della legislatura non consentiva la prosecuzione dell'esame.

Il testo licenziato dalla Commissione (A.C. 553 ed abb.-A) si compone di **22 articoli**, che recano modifiche, più o meno ampie, a **28 articoli** della Costituzione. A parte le novelle formali e di coordinamento, l'opera di revisione incide essenzialmente:

- sul **sistema bicamerale** e sui limiti di età per l'**elettorato** attivo e passivo;
- sulle modalità di esercizio della **funzione legislativa** dello Stato;

- sulla **forma di governo** e sui rapporti tra Governo e Parlamento;
- sui requisiti di età per l'elezione a **Presidente della Repubblica**.

## La revisione del sistema bicamerale

### *Il Senato federale della Repubblica e la sua composizione*

Il progetto di riforma costituzionale sostituisce il Senato della Repubblica previsto dalla Costituzione vigente con un “**Senato federale della Repubblica**”.

Due caratteristiche fondamentali connotano il nuovo organo parlamentare (cfr. **artt. 1 e 3** del testo):

- l'abbandono della legittimazione universale e diretta (ora, art. 58 Cost.) in favore delle **elezione di secondo grado** ad opera dei “poteri locali”, delle cui istanze il Senato, denominato per l'appunto federale, diviene “rappresentante”, principalmente nel procedimento di formazione delle leggi;
- l'**abbandono del bicameralismo paritario**, in favore della distinzione delle funzioni delle due Camere e della riconduzione unitaria alla Camera dei deputati della responsabilità politica generale (**rapporto di fiducia**).

Congiuntamente, i nuovi artt. 57 e 70 della Costituzione (rispettivamente, artt. 3 e 7 della proposta di legge) disegnano un Senato che ha natura e funzioni di Camera federale, alla quale i senatori sono **eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali** e nella quale i senatori partecipano alla formazione delle leggi istituzionali e di quelle che incidono sulle potestà e sulle risorse finanziarie delle autonomie regionali e locali, ma non conferiscono la fiducia al Governo e, pertanto, non ne condizionano durata e poteri.

Da questo nucleo di trasformazioni si dipartono numerose altre modifiche recate da vari articoli del testo, che incidono su altrettante disposizioni della Costituzione vigente, per adattare al “Senato federale” gli istituti che esse disciplinano. Così è, in particolare, con riguardo al nome (art. 55, co. 1°, Cost.), al rapporto di fiducia (art. 94), alla sottrazione del Senato al potere di scioglimento del Capo dello Stato (art. 88, co. 1°): rispettivamente, artt. 1, 15 e 13, co. 6, della proposta di legge.

Il Senato federale della Repubblica, come definito dal nuovo testo dell'art. 57 Cost., risulta composto da **186 senatori**:

- **180** eletti nel territorio nazionale, secondo la nuova legittimazione elettorale passiva,
- **6** eletti nella Circoscrizione estero, secondo la disciplina per essi oggi vigente (L. 459/2001: ma sul punto, vedi *infra*).

Dei 180 eletti nel territorio nazionale, **144** sono **consiglieri regionali** eletti **dai rispettivi consigli** e **36** sono **componenti di consigli comunali, provinciali o di città metropolitane**, eletti **dai Consigli delle autonomie locali** della regione o provincia autonoma.

Possono essere eletti senatori, dunque, soltanto i componenti dei consigli di regioni, province autonome ed enti locali territoriali. Con l'abrogazione dell'art. 58 Cost., inoltre, **scompare il requisito dell'età minima**, oggi prevista in 40 anni. L'elettorato attivo è conferito – “su base regionale”, così continua ad esprimersi anche il nuovo testo dell'art. 57 – ai consiglieri regionali in carica in ciascuna regione e provincia autonoma ed ai componenti il consiglio delle autonomie locali di quella stessa regione, per il numero di seggi ad esso spettante a ciascun organo. Per questa elezione la regione Trentino-Alto Adige è ripartita in due circoscrizioni, corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il numero dei senatori da eleggere in ciascuna regione e provincia autonoma è stabilito **in base a classi di popolazione** secondo l'ultimo censimento generale della popolazione. Schematicamente:

popolazione censita nel 2001	in ciascuna regione e provincia autonoma sono eletti dal:	senatori da eleggere	
		Consiglio regionale	Consiglio aut. Locali
	Valle d'Aosta, Molise	1	1
	Prov. Aut. Trento e Prov. Aut. Bolzano	2	1
... sino a 1.000.000	Umbria, Basilicata	5	1
da 1.000.001 a 3.000.000	Friuli-Venezia Giulia, Liguria Marche, Abruzzo, Calabria Sardegna	7	2
da 3.000.001 a 5.000.001	Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, Sicilia	9	2
da 5.000.001 a 7.000.000	Lazio, Campania	10	2
... più di 7.000.000	Lombardia	12	2

In base al censimento svoltosi nel 2001, la composizione del Senato federale risulterebbe, per il territorio nazionale, la seguente:

ART.3 - NUOVO ART. 57 COST. COMPOSIZIONE DEL SENATO FEDERALE NELLE CIRCOSCRIZIONI DEL TERRITORIO NAZIONALE	popolaz. del cen.so 2001	Senatori eletti nelle circoscrizioni del territorio nazionale			Senato 2006	variazione + /- del numero dei seggi
		Senatori eletti dal consiglio regionale	Senatori eletti dai consigli delle aut. Locali	seggi del Senato federale nel territorio nazionale		
Piemonte	4.214.677	9	2	11	22	-11
Valle d'Aosta	119.548	1	1	2	1	+ 1
Lombardia	9.032.554	12	2	14	47	-33
Trentino-A.A.				-		
Provincia aut. Bolzano - Bozen	462.999	2	1	3	3	+ 0
Provincia aut. Trento	477.017	2	1	3	4	-1
Veneto	4.527.694	9	2	11	24	-13
Friuli-V.G.	1.183.764	7	2	9	7	+ 2
Liguria	1.571.783	7	2	9	8	+ 1
Emilia-Romagna	3.983.346	9	2	11	21	-10
Toscana	3.497.806	9	2	11	18	-7
Umbria	825.826	5	1	6	7	-1
Marche	1.470.581	7	2	9	8	+ 1
Lazio	5.112.413	10	2	12	27	-15
Abruzzo	1.262.392	7	2	9	7	+ 2
Molise	320.601	1	1	2	2	+ 0
Campania	5.701.931	10	2	12	30	-18
Puglia	4.020.707	9	2	11	21	-10
Basilicata	597.768	5	1	6	7	-1
Calabria	2.011.466	7	2	9	10	-1
Scilia	4.968.991	9	2	11	26	-15
Sardegna	1.631.880	7	2	9	9	+ 0
<b>totale</b>	<b>56.995.744</b>	<b>144</b>	<b>36</b>	<b>180</b>	<b>309</b>	<b>-129</b>

Due **emendamenti** approvati nel corso dell'esame in Assemblea<sup>1</sup> hanno apportato alcune modifiche a questa articolazione, prevedendo un'ulteriore fascia di popolazione (superiore a nove milioni) alla quale sono assegnati 14 senatori, e attribuendo due senatori (anziché uno) al Molise.

Due ulteriori emendamenti hanno disposto, rispettivamente, che il **Presidente** e gli altri componenti della **Giunta** regionale **non sono eleggibili** a senatore<sup>2</sup> e che il meccanismo elettorale deve tener conto delle esigenze di una **equilibrata rappresentanza di genere**<sup>3</sup>.

Sia i consigli regionali, sia i consigli delle autonomie locali procedono alla elezione "**con voto limitato**", così da consentire che siano rappresentate anche le minoranze.

Alla **elezione** dei senatori si procede **entro trenta giorni dalla prima riunione** (successiva alla sua elezione) **del Consiglio** regionale o delle Province autonome di Trento e Bolzano. Questa scelta fa del Senato federale un organo permanente, soggetto a rinnovi parziali dei suoi membri in concomitanza con il rinnovo dei Consigli delle rispettive regioni o province autonome.

<sup>1</sup> Em. Maroni 3. 119 e 3. 251 della Commissione.

<sup>2</sup> Em. 3. 253 della Commissione.

<sup>3</sup> Em. 3. 250 della Commissione.

### ***L'elezione dei senatori e il Consiglio delle autonomie locali***

In connessione con quanto stabilito dal nuovo testo dell'art. 57 Cost., co. 2°, 4° e 5°, sulla elezione dei senatori ad opera dei consigli delle autonomie locali, l'**art. 18** del testo in esame introduce un nuovo comma nell'art. 123 della Costituzione, nel quale attribuisce alla **legge dello Stato** la disciplina dei "**principi fondamentali** per la formazione e la composizione dei consigli delle autonomie locali". La nuova disposizione integra quanto disposto dal comma precedente, ove si stabilisce che "lo **statuto** [regionale] disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale **organo di consultazione** fra la Regione e gli enti locali".

### ***La Camera dei deputati: composizione ed elettorato passivo***

L'**art. 2** del progetto di legge modifica l'art. 56 della Costituzione intervenendo sulla composizione della Camera dei deputati e sull'età per l'eleggibilità a deputato: il numero dei deputati viene ridotto da 630 a 512 e l'età minima per poter essere candidati è portata da 25 anni a 18 anni.

L'art. 2, **co. 1**, sostituendo il secondo comma dell'art. 56 Cost., **riduce a 512 il numero di deputati**, compresi i 12 deputati eletti nella circoscrizione Estero (ma sul punto, vedi *infra*).

Si tratta di una riduzione consistente, 128 membri, pari al **20,3 per cento** dell'attuale numero. Una conseguenza della diminuzione è il proporzionale aumento del peso percentuale dei deputati eletti all'estero, il cui numero viene lasciato immutato (ma si veda oltre il paragrafo dedicato a "I deputati e i senatori eletti all'estero").

Il **co. 2** dell'art. 2 contiene una norma di coordinamento, conseguente alla diminuzione del numero dei deputati, che stabilisce che la **ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni** si debba effettuare dividendo il numero degli abitanti per 500 e non più per 618. L'assegnazione dei seggi conseguente alla diminuzione del numero dei deputati (ferme restando le attuali circoscrizioni elettorali) è riportata nella tabella che segue.

### Camera dei deputati - assegnazione di 500 seggi alle circoscrizioni

in base alla popolazione legale risultante dal censimento 2001 (G.U. 7 aprile 2003, suppl. ord. n. 54)

Circoscrizione	500	618	in meno
	seggi	seggi	
1 PIE 1 (Torino)	19	24	5
2 PIE 2 (Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alessandria, Biella, Verbania)	18	22	4
3 LOM 1 (Milano)	33	40	7
4 LOM 2 (Varese, Como, Sondrio, Lecco, Bergamo, Brescia)	34	43	9
5 LOM 3 (Pavia, Cremona, Mantova, Lodi)	12	15	3
6 TAA	8	10	2
7 VEN 1 (Verona, Vicenza, Padova, Rovigo)	24	29	5
8 VEN 2 (Venezia, Treviso, Belluno)	16	20	4
9 FVG	10	13	3
10 LIG	14	17	3
11 EMR	35	43	8
12 TOS	31	38	7
13 UMB	7	9	2
14 MAR	13	16	3
15 LAZ 1 (Roma)	33	40	7
16 LAZ 2 (Viterbo, Rieti, Latina, Frosinone)	12	15	3
17 ABR	11	14	3
18 MOL	3	3	-
19 CAM 1 (Napoli)	27	33	6
20 CAM 2 (Caserta, Benevento, Avellino, Salerno)	23	29	6
21 PUG	35	44	9
22 BAS	5	6	1
23 CAL	18	22	4
24 SIC 1 (Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta)	21	26	5
25 SIC 2 (Messina, Catania, Ragusa, Siracusa, Enna)	23	28	5
26 SAR	14	18	4
27 Valle d'Aosta	1	1	-
<i>totali</i>	<b>500</b>	<b>618</b>	<b>118</b>

Il **co. 3** dell'art. 2 modifica il terzo comma dell'art. 56 Cost., portando **da 25 a 18 anni l'età minima** per essere eletto deputato.

L'abbassamento dell'età per l'eleggibilità ha, in primo luogo, l'obiettivo di favorire la **partecipazione dei giovani alla politica** consentendo una maggiore rappresentanza delle giovani generazioni alla Camera. Inoltre, la disposizione consente di superare l'**incoerenza** dell'attuale sistema che permette ad es. l'elezione di un cittadino di 18 anni alla carica di Presidente di regione e non anche a quella di deputato. A queste motivazioni, per così dire preesistenti al progetto di riforma, deve essere aggiunta la necessità di **equilibrare l'età della rappresentanza tra la Camera e il nuovo Senato federale** come risultante dall'art. 3 del progetto di riforma. Infatti, l'elezione indiretta del Senato da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie locali che eleggono i senatori al proprio interno (i primi) e tra i consiglieri degli enti locali (i secondi), apre di fatto l'elettorato passivo ai diciottenni per questo ramo del Parlamento.

### ***I deputati e i senatori eletti all'estero***

Relativamente ai deputati e ai senatori eletti nella circoscrizione Estero (prevista dall'art. 48 Cost.), il testo licenziato dalla Commissione non modifica l'attuale situazione, con riguardo alla loro presenza in entrambe le Camere, così come al numero (sei al Senato, dodici alla Camera).

Nel corso dell'esame in sede referente si è peraltro discusso dell'**opportunità di un adeguamento** che tenesse conto sia dell'avvenuta diversificazione tra i due rami del Parlamento, sia della consistente riduzione del numero dei parlamentari eletti sul territorio nazionale (come si è detto, i deputati si riducono a 500 mentre, in base all'attuale distribuzione della popolazione tra le Regioni, il numero dei senatori risulta di 180).

La questione dei parlamentari eletti all'estero è stata a lungo dibattuta in Commissione senza giungere ad una soluzione condivisa. Ferma restando la convinzione di mantenere un sistema di rappresentanza degli italiani all'estero, in conformità al disposto dell'art. 48 Cost., si è deciso, pertanto, di mantenere inalterata la situazione attuale avendo presente che la questione non deve ritenersi definitiva, e rimettendo la decisione all'Assemblea.

Nel corso dell'esame in Assemblea, l'approvazione di **due emendamenti**<sup>4</sup> determinava l'attribuzione al Senato federale ed alla Camera, rispettivamente, di **12** e di **6** componenti eletti nella Circoscrizione estero.

## **La funzione legislativa dello Stato**

### ***La riforma del bicameralismo in ambito legislativo***

L'**art. 7** sostituisce integralmente l'art. 70 della Costituzione, che disciplina l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere.

Nella vigente formulazione, l'art. 70 si limita a disporre che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere". Il nuovo testo, necessariamente più articolato, mira al **superamento del "bicameralismo perfetto"**, in virtù del quale ciascun progetto di legge deve essere approvato, in eguale testo, da entrambi i rami del Parlamento.

Il nuovo art. 70 Cost., novellato dall'art. 7 del testo unificato, configura **tre diversi procedimenti** per l'esercizio della funzione legislativa dello Stato; essi trovano applicazione con riguardo a distinte categorie di leggi, in ragione delle quali comportano gradi e modalità diverse di partecipazione delle due Camere:

- un procedimento **bicamerale a carattere paritario**, nel quale, non diversamente da oggi, Camera e Senato federale esercitano collettivamente la funzione legislativa;

---

<sup>4</sup> Em. 2. 250 (*nuova formulazione*, approvato nella sua prima parte) e 3. 255, entrambi della Commissione.

- un procedimento bicamerale in cui **il ruolo della Camera dei deputati appare prevalente**, ad essa spettando sia l'esame del testo in prima lettura, sia la deliberazione definitiva sulle modifiche eventualmente apportate dal Senato federale;
- un terzo procedimento, anch'esso bicamerale, nel quale è invece **riservato al Senato l'esame del progetto di legge in prima lettura**, spettando tuttavia alla Camera l'approvazione definitiva.

Nel secondo e nel terzo procedimento la Camera è chiamata a deliberare, in determinate ipotesi, a **maggioranza assoluta** dei componenti.

In linea di massima, e salvo alcune eccezioni, la *ratio* che sembra ricavabile da tale tripartizione vede l'**apporto del Senato federale** alla decisione legislativa pieno e del tutto parificato a quello della Camera nei casi in cui la materia trattata attiene alle **scelte "di sistema"**, che direttamente incidono sull'assetto costituzionale della Repubblica o che definiscono il quadro delle regole generali che presidono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., "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 resta presente, ma **le sue deliberazioni non sono mai in grado di trasformarsi in un veto non superabile** dalla Camera dei deputati, onde evitare che ciò paralizzi l'*iter* legislativo e impedisca l'attuazione del programma sul quale il Presidente del Consiglio ha ottenuto la fiducia della Camera. Il peso istituzionale delle deliberazioni del Senato federale risulta peraltro **rafforzato** quando l'*iter* legislativo abbia ad oggetto materie che più da vicino **incidono sul rapporto Stato-autonomie territoriali**.

### ***Il procedimento "bicamerale paritario"***

Il procedimento "bicamerale paritario", disciplinato dal **primo comma** del nuovo art. 70 Cost., non presenta differenze rispetto a quello oggi in vigore; esso esige pertanto che i due rami del Parlamento esaminino, in successive letture, il progetto di legge e lo approvino nel medesimo testo. Tale procedimento trova peraltro applicazione solo per un limitato insieme di provvedimenti.

Si tratta in particolare:

- delle leggi di revisione costituzionale e delle altre **leggi costituzionali**: per esse resta ferma la procedura di cui all'**art. 138 Cost.**, che richiede la doppia lettura da parte delle due Camere e consente il ricorso al *referendum* (lett. *a*));
- delle leggi in materia **elettorale** (il testo sembra far riferimento sia alla disciplina delle elezioni europee, sia a quelle politiche, sia a quelle amministrative) (lett. *b*));



- delle leggi che disciplinano gli **organi di governo** e le **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane** (lett. c)); il testo riprende qui testualmente la formulazione dell'art. 117, secondo co., lettera p), Cost.);
  - delle leggi dello Stato che disciplinano (lett. d)):
    - l'ordinamento di **Roma, capitale della Repubblica**, ai sensi dell'art. 114, co. 3°, Cost.;
    - l'attribuzione a Regioni a statuto ordinario di **forme e condizioni particolari di autonomia**, secondo la procedura di cui all'art. 116, co. 3°, Cost.;
    - le **modalità procedurali** e l'esercizio del **potere sostitutivo** dello Stato con riguardo alla partecipazione delle Regioni alla "fase ascendente" e alla "fase discendente" del **diritto comunitario** e all'esecuzione degli **accordi internazionali** (art. 117, co. 5°, Cost.), nonché il "**potere estero**" delle Regioni (art. 117, co. 9°, Cost.);
    - le procedure per l'esercizio (nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione) dei **poteri sostitutivi del Governo** nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, co. 2°);
    - i **principi fondamentali** concernenti 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 (art. 122, co. 1°, Cost.; nel rispetto di tali principi, la disciplina delle materie indicate è rimessa alla legge regionale);
    - i **principi fondamentali** per la formazione e la composizione dei **Consigli delle autonomie locali** (art. 123, co. 5°, Cost.: si tratta, come già ricordato, di un comma introdotto dall'art. 18 del testo unificato);
    - il **passaggio** di Province o Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, co. 2°, Cost.), il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province (art. 133, co. 1°, Cost.);
  - delle leggi istitutive e regolative delle **Autorità di garanzia e di vigilanza** (lett. e));
  - delle leggi in materia di **tutela delle minoranze linguistiche** (lett. f)).
- Quanto alla lett. e), va segnalato che tramite il richiamo alle leggi regolatrici, le **Autorità indipendenti** trovano per la prima volta un'esplicita menzione (e un riconoscimento) nella Carta costituzionale.

### ***Il procedimento "a prevalenza Camera"***

Il procedimento "normale" di esame e di approvazione delle leggi è definito dal **terzo comma** dell'art. 70 Cost. riformulato.

Esso prevede che la generalità dei progetti di legge ordinaria sia esaminata e approvata **in prima lettura dalla Camera dei deputati**. Il testo è quindi trasmesso al Senato federale della Repubblica.

Quest'ultimo ha facoltà di esaminare il testo approvato dalla Camera, ma solo se ne faccia **richiesta** almeno **un quinto dei suoi componenti**. L'esame deve ultimarsi **entro trenta giorni** dalla trasmissione: tale termine è ridotto alla metà per i disegni di legge di conversione di decreti-legge, ed è finalizzato all'eventuale approvazione di **modifiche**.

Qualora il Senato federale 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 unica)

lettura è promulgato dal Capo dello Stato (salva la facoltà di rinvio ex art. 74 Cost.) e pubblicato.

Quando invece il Senato federale abbia approvato modifiche, il testo è nuovamente sottoposto all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta **pronunciarsi in via definitiva**.

Una variante del procedimento, volta a valorizzare il ruolo del Senato federale, è prevista dal secondo periodo del comma: se le deliberazioni modificative riguardano determinate materie di precipuo interesse regionale, ad esse è attribuita un'efficacia per dir così "rinforzata": la Camera può in tali casi discostarsi da quanto il Senato federale ha deliberato solo votando a **maggioranza assoluta dei propri componenti**.

Le materie su cui tale maggioranza qualificata è richiesta sono le seguenti:

- il **conferimento di funzioni amministrative** ai diversi livelli di governo previsto dall'art. 118, co. 2°, Cost. e il **coordinamento dell'attività amministrativa** tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali di cui all'art. 118, co. 3°, Cost.;
- l'istituzione di un **fondo perequativo** per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, co. 3°, Cost. quale strumento volto a realizzare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali;
- la destinazione da parte dello Stato di **risorse aggiuntive** e l'effettuazione di **interventi speciali** in favore di determinati enti territoriali (art. 119, co. 5°, Cost.) al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni;
- la definizione dei **principi generali** relativi all'attribuzione del **patrimonio delle Regioni e degli enti locali** (art. 119, co. 6°, Cost.).

### ***Il procedimento "a prima lettura Senato"***

Il **secondo comma** del nuovo art. 70 Cost. individua una **terza** modalità di approvazione delle leggi, il cui il ruolo del Senato è ancor più valorizzato.

Essa è riservata unicamente alle leggi statali "che **hanno lo scopo di determinare** i principi fondamentali" nelle materie rientranti nella **competenza legislativa concorrente** tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 3°, Cost..

I relativi progetti di legge sono **individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro**, per essere assegnati al Senato federale della Repubblica che, dunque, li esamina sempre **in prima lettura**.

Il testo esaminato ed eventualmente emendato dal Senato federale è trasmesso, dopo l'approvazione, alla Camera dei deputati, alla quale spetta l'**esame in seconda lettura** e l'approvazione in via **definitiva** (è dunque esclusa ogni ipotesi di "navette"). Nel corso di tale esame la Camera può certamente modificare il testo approvato dal Senato federale: ma qualsiasi emendamento dovrà essere approvato a **maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea**.

## La forma di Governo

Gli **artt. 14 e 15** del testo unificato intervengono rispettivamente sugli **artt. 92 e 94** della Costituzione, che disciplinano la formazione del Governo e il rapporto di fiducia tra questo e il Parlamento. La finalità perseguita è duplice: **valorizzare la posizione del Presidente del Consiglio** – sia nell'ambito dell'Esecutivo, sia nei rapporti con il Parlamento – e **superare il bicameralismo perfetto** che caratterizza la forma di governo parlamentare italiana, differenziando le due Camere sotto il profilo del rapporto fiduciario.

### *Il potere di nomina del Presidente del Consiglio*

La prima innovazione recata al secondo comma dell'art. 92 della Costituzione dall'art. 14 del progetto in esame prevede che il **Capo dello Stato** nell'affidare l'**incarico** per la formazione di un nuovo Governo sia **tenuto a valutare i risultati delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati**, con ciò introducendo nel testo costituzionale una disciplina della fase che precede la nomina formale dell'esecutivo da parte del Presidente della Repubblica, attualmente regolamentata esclusivamente da consuetudini, convenzioni e prassi.

### *Il potere di nomina e di revoca dei ministri*

L'**art. 14** del testo conferisce al Presidente del Consiglio il potere di **proporre al Capo dello Stato la revoca** (oltre che la nomina) **dei ministri**.

Secondo il vigente co. 2° dell'art. 92 Cost., "Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri". La novella apportata prevede dunque che la proposta del Presidente del Consiglio possa avere ad oggetto sia la nomina, sia la revoca dei ministri.

### *Il rapporto fiduciario*

L'**art. 15** del progetto in esame introduce modifiche alla disciplina del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento recata dall'**art. 94** della Costituzione, intervenendo tanto sul momento costitutivo del rapporto di fiducia che sulla disciplina della mozione di sfiducia.

Con riferimento alla **costituzione del rapporto di fiducia** la riscrittura dell'art. 94 introduce **due** rilevanti elementi di **novità**:

- la **fiducia** iniziale è accordata **non più al Governo** (come prevede la Costituzione vigente), **bensì al Presidente del Consiglio dei ministri**, che a tal fine presenta il Governo alla Camera entro dieci giorni dalla sua formazione;
- la **fiducia** è accordata o revocata non più da entrambe le Camere, bensì dalla **sola Camera dei deputati**.

In sintesi, il rapporto fiduciario non intercorre più tra l'Esecutivo e ciascuna delle due Camere, bensì **tra il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati**. Si potrebbe altresì affermare che il Governo che formerebbe oggetto del voto di fiducia sarebbe identificato non più (o non tanto) dalla sua composizione, bensì dall'identità del Presidente del Consiglio: pur se deve osservarsi che, in base alla stessa formulazione della novella, il dibattito parlamentare e il voto sulla fiducia interverrebbero, non diversamente da oggi, solo successivamente alla formazione del Governo, che il Presidente del Consiglio "presenterebbe" alla Camera per ottenere la fiducia.

In virtù del secondo elemento di novità introdotto nell'art. 94 Cost., **il Senato federale risulta escluso dal rapporto di fiducia**. Tale significativa innovazione si inserisce, come si è più volte rilevato, nel quadro del più complessivo disegno volto al superamento del bicameralismo "paritario", che costituisce uno dei tratti unificanti del progetto in esame.

In stretta correlazione con tale scelta si pone la modifica apportata al primo comma dell'art. 88 Cost. dall'**art. 13** del progetto in esame, con la quale **si è limitato alla sola Camera dei deputati il potere di scioglimento attribuito al Presidente della Repubblica** (sul punto v. *infra*).

Quanto alle innovazioni previste in materia di **mozione di sfiducia**, la disposizione in esame modifica il co. 5° dell'art. 94 Cost., introducendo due rilevanti novità. La mozione di sfiducia dovrà essere:

- **firmata** da almeno **un terzo dei componenti della Camera** dei deputati, **anziché da un decimo**, come previsto nel testo vigente;
- **approvata** dalla **maggioranza assoluta dei componenti** della Camera (il testo vigente non richiede un particolare *quorum* per l'approvazione).

## **Il Governo in Parlamento; l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo**

### ***Il Governo e l'ordine del giorno delle Camere***

L'**art. 8**, aggiungendo un comma all'art. 72 della Costituzione, attribuisce al Governo il potere di incidere sui tempi parlamentari di esame e di approvazione delle leggi.

In particolare, viene data facoltà al Governo di chiedere che un disegno di legge sia **iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera** e che, soprattutto, sia **votato entro una data determinata**.

Ai regolamenti parlamentari spetta l'individuazione dei **limiti** e dei **modi** per l'esercizio di tale facoltà. Una modalità (o piuttosto un limite) è indicata dalla medesima disposizione, laddove stabilisce che il termine temporale fissato per il voto deve essere in ogni caso sufficiente per **consentire un "adeguato" esame** del disegno di legge da parte del Parlamento.

## ***La delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza***

Gli **artt. 10 e 11** introducono ulteriori strumenti di garanzia a favore dell'istituzione parlamentare, limitando o sottoponendo a controllo l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo nelle due ipotesi in cui la Costituzione lo consente: la delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza.

In particolare, l'art. 10, aggiungendo un comma all'art. 76 Cost., stabilisce che **tutti gli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo siano sottoposti al parere delle Commissioni** parlamentari competenti. È così generalizzato e costituzionalizzato un obbligo, quello del parere parlamentare, oggi previsto unicamente a livello di legislazione ordinaria e solo in determinati casi, dalle rispettive leggi di delega.

L'art. 11 sostituisce interamente l'art. 77 Cost., che disciplina la **decretazione d'urgenza**, pur conservando alcuni degli elementi che ne caratterizzano la vigente stesura.

Benché riformulato, il **primo comma** dell'art. 77 resta immutato quanto al significato sostanziale: viene mantenuto l'espresso **divieto** al Governo di emanare (senza delega del Parlamento) decreti che abbiano valore di legge ordinaria, divieto che attribuisce **natura derogatoria** alla disciplina recata dai commi successivi.

Per quanto riguarda l'ambito di intervento dei decreti-legge (**secondo comma**), il Governo può ricorrere alla loro adozione soltanto in casi straordinari di necessità ed urgenza. Tale requisito costituzionale è identico a quello richiesto dall'attuale art. 77, così come l'obbligo per il Governo di presentare immediatamente i provvedimenti d'urgenza per la loro conversione in legge alle Camere, che devono riunirsi entro cinque giorni.

Le innovazioni più rilevanti sono contenute nel **quarto comma** del nuovo art. 77. La disposizione in questione **delimita l'esercizio del potere del Governo** di adottare provvedimenti d'urgenza, recependo tra l'altro a livello costituzionale **alcuni dei vincoli attualmente posti dall'art. 15 della L. 400/1988**, ai quali si è di fatto talvolta derogato, in quanto posti con legge ordinaria.

In particolare, con il decreto-legge non è possibile:

- rinnovare disposizioni di **decreti non convertiti** in legge;
- ripristinare l'efficacia di **disposizioni dichiarate illegittime** dalla Corte costituzionale;
- conferire **deleghe** legislative;
- attribuire **poteri regolamentari** in materie già disciplinate con legge.

Il **quinto comma** dell'art. 77, infine, precisa che la conversione in legge deve essere effettuata secondo i **procedimenti legislativi di volta in volta previsti** dall'art. 70 per la materia oggetto del decreto-legge.

## Il Presidente della Repubblica

A parte quanto detto innanzi con riguardo al potere di nomina del Presidente del Consiglio (che il Capo dello Stato esercita “**valutati i risultati delle elezioni** per la Camera dei deputati”), il testo in esame incide sulla figura del Presidente della Repubblica con l’**art. 13**, che apporta varie modifiche agli artt. da 83 a 88 della Costituzione.

La modifica che appare più rilevante e innovativa è quella recata dal **co. 2** dell’art. all’art. 84 Cost.. In virtù di essa l’**età minima** che (insieme alla cittadinanza e al godimento dei diritti civili e politici) costituisce il solo requisito per l’elezione alla carica di Presidente della Repubblica è **abbassata dagli attuali cinquanta a quaranta anni**.

Le altre modifiche, pur rilevanti, hanno finalità di coordinamento. Tra queste si ricordano:

- l’abrogazione del co. 2° dell’art. 83 Cost., ove si prevede che il Parlamento in seduta comune, in occasione dell’elezione del Capo dello Stato, sia integrato con la presenza di tre delegati per ogni Regione (uno per la Valle d’Aosta), eletti dal Consiglio regionale, previsione che appare non più necessaria alla luce della composizione del Senato federale;
- la riformulazione dell’art. 86 Cost., che attribuisce al Presidente della Camera – anziché a quello del Senato – le funzioni di **supplenza in caso di temporaneo impedimento** del Capo dello Stato;
- la novella al co. 1° dell’art. 88, che limita l’esercizio del **potere di scioglimento** presidenziale alla **sola Camera dei deputati**.

## Altre disposizioni

L’**art. 19** del progetto di legge modifica il primo comma dell’**art. 126** della Costituzione, relativo allo **scioglimento** dei **Consigli regionali** e alla **rimozione** dei **Presidenti** delle **Giunte** regionali, prevedendo che il **parere** sul decreto di scioglimento, oggi espresso dalla **Commissione per le questioni regionali**, dovrà essere richiesto ai **Presidenti** delle **Camere**.

L’**art. 21** del progetto di legge reca la disciplina relativa alle modalità e ai tempi di attuazione della riforma.

Il co. 1 dispone che **quanto previsto** dal provvedimento in esame trovi applicazione **dall’avvio della legislatura successiva** a quella di entrata in vigore del provvedimento.

Come specificato al co. 3, le leggi statali di cui agli artt. 57 e 123 Cost. (modalità di elezione del Senato federale e principi fondamentali per la composizione dei Consigli delle autonomie locali) dovranno essere approvate **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Quando, in assenza della norma disciplinatrice o per ritardo nei successivi adempimenti, **i Consigli risultino non ancora costituiti** alla data delle elezioni –

e nelle sole Regioni in cui ciò avvenga – i senatori in rappresentanza delle autonomie locali **saranno eletti dal Consiglio regionale** (o della Provincia autonoma).

L'**art. 22** del testo in esame riproduce la cosiddetta **clausola di migliore trattamento** delle regioni a statuto speciale, già posta dall'art. 10 della L.Cost. 3/2001 (di riforma del Titolo V), secondo cui, sino all'adeguamento degli statuti, le disposizioni della riforma "si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano **per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie** rispetto a quelle già attribuite".