



Réforme constitutionnelle 2016

Pour une
communauté informée





Ouvrage publié par la structure
Affaires législatives, études et documentation
du Conseil régional de la Vallée d'Aoste

Rédaction

Anny Fontanazzi et Sandro Schincaglia
sous la supervision scientifique du professeur Roberto Louvin

Maquette

Simone Blanc

© *Tous droits réservés au Conseil régional de la Vallée d'Aoste*

Conseil régional de la Vallée d'Aoste
1, place Deffeyes
11100 Aoste, Italie
www.consiglio.vda.it

Version française
OCTOBRE 2016

Par cette publication, le Bureau du Conseil régional de la Vallée d'Aoste se propose d'offrir la plus ample information sur un thème complexe et aux mille facettes comme celui du projet de révision de la Constitution italienne approuvé au mois d'avril 2016 par le Parlement et qui sera soumis au référendum confirmatif l'automne prochain.

Ces pages constituent aussi le support aux quatre soirées que nous avons organisées sur le territoire au mois de mai 2016, grâce à la collaboration du groupe de travail "Autonomie Speciali Alpine" (Vallée d'Aoste, Trentin, Haut Adige, Frioul-Vénétie-Julienne), institué dans le cadre du projet de recherche "Laboratoire d'innovation institutionnelle pour l'Autonomie intégrale" de l'Université de Trento, avec l'objectif de créer un noyau de réflexion permanente sur la jurisprudence constitutionnelle et sur les perspectives de développement de l'autonomie spéciale. Les professeurs universitaires qui en font partie, Massimo Carli, Elena D'Orlando, Esther Happacher, Roberto Louvin et Roberto Toniatti, sont intervenus pour illustrer et fournir à la communauté valdôtaine toute information utile à la compréhension des changements qui résulteront de cette réforme, pour en mieux comprendre la portée et les effets.

Je désire exprimer un remerciement particulier au professeur Louvin, pour les avis scientifiques, et au personnel de la Structure affaires législatives, études et documentation du Conseil régional, pour leur apport à la réalisation de ce volume en vue de simplifier et faciliter la lecture de la réforme.

Cette réforme, si elle sera confirmée par le référendum, produira des mutations dans les Institutions républicaines, comme la fin du bicaméralisme paritaire, et aura des effets sur l'organisation régionale dans son ensemble et sur la Vallée d'Aoste, avec des implications sur notre Statut spécial et, donc, sur les contenus fondamentaux de notre Autonomie. Il s'agit donc d'un moment délicat et déterminant pour notre futur.

Dans cette phase politique et institutionnelle, le Bureau du Conseil, fidèle à la vocation de l'Assemblée législative de se faire l'interprète des grands thèmes institutionnels et culturels, est donc profondément convaincu de la nécessité de concerner les citoyens: ce n'est pas pour apporter des argumentations en faveur du "oui" ou du "non" à la réforme, mais plutôt pour offrir les instruments essentiels à la formation de sa propre opinion, pour favoriser l'analyse et l'approfondissement, pour décider en pleine conscience de son propre futur.

Parce que, en démocratie, pour participer il faut avant tout être informé.

Le Président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste

TABLE DES MATIÈRES

[Des causes et des effets de la réforme constitutionnelle de 2016](#)

de Roberto Louvin

[La Constitution italienne et les anciennes tentatives de réforme](#)

[La réforme constitutionnelle de 2016 en bref](#)

Focus thématiques

[Le Sénat de la République](#)

[La procédure législative](#)

[La répartition des compétences législatives](#)

[Les effets de la réforme sur les Régions à statut spécial](#)

DES CAUSES ET DES EFFETS DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2016

La lecture et la compréhension du projet de réforme constitutionnelle de 2016 sont un exercice compliqué.

Quarante-cinq articles de la Constitution (sur un total de cent trente-neuf) font l'objet de modifications, formulées parfois de manière peu compréhensible.

Un style confus, alambiqué, qui a très peu à voir avec la linéarité et la clarté du texte de 1948, issu d'une époque historique et d'une culture juridique dont nous nous sommes beaucoup éloignés. Un style, l'actuel, qui pâtit des nombreux amendements discutés et des compromis péniblement atteints au cours des deux dernières années.

Si la réforme sera confirmée par le référendum de l'automne prochain, le fonctionnement des institutions républicaines pourra subir un changement important mais pas vraiment historique, dont il convient cependant de connaître la portée et les effets.

L'initiative du Conseil régional de la Vallée d'Aoste de publier un guide raisonné pour la lecture de cette réforme répond au besoin des électeurs d'être bien informés et permet aux citoyennes et aux citoyens d'en évaluer correctement les retombées générales à l'échelle nationale et notamment aux Valdôtains de connaître les conséquences directes et indirectes pour l'ordre juridique de la Région et les conditions d'exercice de l'autonomie statutaire de celle-ci.

Le sens de la réforme Renzi-Boschi

L'explication de cette réforme ne peut prétendre avoir une nature parfaitement « neutre » : le choix de mettre en évidence certains aspects, positifs ou négatifs, de souligner les analogies ou les différences avec tel ou tel autre système politique, de rappeler des précédents ou d'évoquer des conséquences risque inévitablement d'influencer le lecteur et d'en orienter la lecture.

Pour cette raison, cette publication présente les fruits d'un travail collectif d'analyse, mené avec compétence par les fonctionnaires du Conseil régional. À défaut de pouvoir être totalement « neutre », la rédaction de ce texte a voulu être le plus possible « plurielle » et ouverte aux différentes lectures possibles du projet de loi constitutionnelle Renzi-Boschi.

L'idée de réformer la Constitution accompagne la politique italienne depuis plus de quarante ans et se heurte, comme la reconstitution des précédents le montrera, à de vives résistances. La volonté de réforme n'a jusqu'ici concerné ni les Principes fondamentaux ni la Première partie de la Constitution (Droits et devoirs des citoyens), mais uniquement la Deuxième partie (Ordre juridique de la République).

Au cours des années 80 et 90, ce thème avait suscité un grand intérêt en raison, notamment, de la crise de la « Première République » et du mythe des réformes en tant qu'instrument de régénération profonde du système. À compter des années 2000, en revanche, la réforme a commencé à être considérée comme une sorte d'opération

d'entretien de la Constitution, une adaptation progressive et nécessaire aux temps nouveaux, notamment pour accélérer les procédures législatives et établir un meilleur équilibre entre le centre et les territoires. L'idée d'une « grande réforme » a laissé la place à l'idée de plusieurs réformes ponctuelles et sectorielles.

Ces changements sont en grande partie en accord avec la tendance répandue dans les Pays occidentaux à ne plus considérer comme sacrée et intangible la Constitution dans son ensemble, mais à y voir un outil de stabilité et de garantie soumis à une évolution naturelle et exigeant des adaptations constantes. Ainsi la France a déjà modifié la Constitution de la V^e République, promulguée en 1958, vingt-quatre fois. Les Suisses, qui ont une nouvelle Constitution depuis le 18 avril 1999, sont déjà intervenus vingt-sept fois pour la modifier. En Italie, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1948, il y a presque soixante-dix ans, il a été procédé quinze fois « seulement » à des retouches, généralement très ponctuelles.

Au cours des deux dernières décennies, le système régional a fait l'objet de plusieurs tentatives de rééquilibrage, en 2001 et en 2006. Maintenant, les relations État-Régions font l'objet d'une nouvelle tentative, qui vise à intervenir cette fois sur le balancement des pouvoirs étatiques et régionaux. Mais cette fois-ci la réforme porte également sur les relations entre les différents pouvoirs de l'État. En premier lieu, la révision modifie radicalement un organe constitutionnel, le Parlement, et notamment les dispositions concernant le Sénat, avec des retombées variables sur tous les autres organes constitutionnels (Gouvernement, Présidence de la République et Cour constitutionnelle). La modification des mécanismes d'élection, des règles de composition et des compétences du Sénat de la République produira des contrecoups sur l'ensemble du système constitutionnel. En deuxième lieu, contrairement aux expériences de 2001 et de 2006, marquées par un très fort penchant « fédéraliste », le texte de la réforme Renzi-Boschi, proposé dans un climat sensiblement différent, montre une inversion de tendance évidente par rapport à la dévolution de pouvoirs de la décennie précédente.

Le vent a tourné.

Le système régional dans son ensemble sortira affaibli de la réforme, bien qu'avec des différences significatives selon les cas. Le potentiel d'autonomie des Régions à statut ordinaire diminuera sensiblement, alors que les Régions à statut spécial seront globalement exemptées d'appliquer la réforme – du moins tant que leurs Statuts respectifs ne seront pas révisés – et obtiendront même quelques garanties de taille.

La fin du bicamérisme égalitaire

L'aspect le plus frappant de la réforme Renzi-Boschi est la fin du bicamérisme égalitaire et indifférencié et de la parfaite équivalence des fonctions des deux chambres du Parlement qui a marqué la vie républicaine pendant soixante-dix ans, en distinguant le système italien de ceux de tous les Pays européens et occidentaux, où la différence sensible de composition et de fonctions des deux chambres constitue la règle générale.

Le choix de l'Assemblée constituante, qui avait débattu des propositions de système monocaméral tout comme des propositions de constitution d'une deuxième assemblée législative représentant exclusivement les territoires, fut le résultat d'un épuisant effort de médiation qui aboutit en 1948 à un Sénat élu « sur une base régionale », devenu une sorte de réplique de la Chambre des députés.

Le fait que chacune des deux chambres du Parlement ait aujourd’hui le pouvoir de voter les motions de confiance ou de censure à l’intention du Gouvernement a aggravé les risques d’instabilité politique, puisque la majorité au sein de l’une peut différer de celle dans l’autre, en raison des méthodes électorales respectives. Par ailleurs, le fait que, pour chaque acte législatif, aussi bien la Chambre que le Sénat doivent s’exprimer de la même manière – avec un va-et-vient continu des textes, selon le mécanisme connu sous le nom de « navette » qui allonge les temps d’approbation des dispositions – est depuis longtemps la cible de nombreuses critiques. Ainsi l’idée de remplacer l’actuel Sénat par un « Sénat des Régions » ou une « Chambre des Autonomies » fait l’objet d’un ample débat depuis au moins deux décennies et d’un consensus globalement partagé. Le Conseil régional de la Vallée d’Aoste a d’ailleurs plusieurs fois exprimé ce vœu, à l’unanimité même, par des motions et des résolutions.

La représentation territoriale caractérise, par ailleurs, toujours plus couramment les secondes chambres des parlements de toute la planète, même si les modèles qui inspirent les Constitutions diffèrent sensiblement entre eux, depuis celui du Sénat des États-Unis, où les sénateurs sont élus par le peuple en tant que représentants des cinquante États membres, jusqu’à celui du *Bundesrat* allemand, dont les membres – les ministres des *Länder* – sont l’expression directe des gouvernements régionaux.

Le modèle choisi par la réforme en cause a, en revanche, des traits moins marqués et s’apparente du *Bundesrat* autrichien, où les parlementaires des états fédérés (*Landtage*) élisent, selon la méthode proportionnelle, leurs délégués au Sénat. Mais, contrairement à ce qui se passe en Autriche, les futurs sénateurs italiens devraient toujours cumuler les fonctions régionales/locales avec les fonctions étatiques. Sans compter que les sénateurs-conseillers et les sénateurs-syndics (les maires en Italie sont appelés syndics) devraient être accompagnés des sénateurs nommés par le président de la République : même s’il ne s’agit plus d’une nomination à vie, ce choix paraît tout à fait incohérent avec la nouvelle vocation de représentation territoriale du Sénat.

Le projet de loi constitutionnelle approuvé par le Parlement italien prévoit un Sénat dépourvu du pouvoir de voter les motions de confiance et de censure à l’intention du Gouvernement, ce qui permettrait l’alignement de l’Italie sur des Pays qui lui sont proches, même par dimensions, tels que l’Allemagne, où la Chambre basse (*Bundestag*) seule peut voter la confiance au Gouvernement, l’Espagne ou encore le Royaume-Uni, où le pouvoir de demander la démission du premier ministre ou de nouvelles élections revient uniquement à la Chambre des Communes, et non pas à la Chambre des Lords. En France, le Gouvernement n’est responsable que devant l’Assemblée nationale et non pas devant le Sénat. Si la réforme est confirmée par le référendum, en Italie seule la Chambre des députés gardera la fonction de contrôle sur l’action de l’Exécutif et le pouvoir d’autoriser les poursuites à l’encontre du président du Conseil et des ministres. Pratiquement la totalité des soixante-dix Pays au monde qui ont adopté un modèle bicaméral a désormais différencié la composition et les fonctions des deux assemblées parlementaires.

Les critiques opposées jusqu’ici à cette nouvelle organisation du Sénat sont axées sur un certain nombre d’incertitudes et de faiblesses de celle-ci et notamment sur la crainte que la Chambre des députés n’ait plus de contrepoids, surtout après que la récente réforme

électorale et l’approbation de la loi dite « Italicum » ont rendu plus facile, pour le parti qui décroche la majorité relative des sièges, l’obtention d’une large majorité parlementaire.

Dans ses relations avec le Parlement, le Gouvernement va acquérir une position plus forte, grâce à une formule qui assure la prééminence du Premier ministre et que certains experts, tels qu’Alessandro Pace, présentent déjà comme une sorte de « principauté civile » à la Machiavel. En tout état de cause, le Gouvernement se garantit par cette réforme une voie préférentielle dans la procédure de formation des lois, relativement aux textes qu’il juge fondamentaux pour l’application de son programme. Une innovation qui rappelle le modèle français, où le Gouvernement exerce déjà depuis longtemps une forte influence sur l’agenda parlementaire.

Réduit numériquement de plus de deux tiers, le Sénat italien aura des compétences réduites et spécialisées et son activité normative sera limitée à certains types de lois. Quant à ses membres, ils ne seront plus des parlementaires à titre exclusif mais ils demeureront fortement liés à leur territoire d’élection et à l’instance politique dont ils seront l’expression. Des doutes ont été avancés sur l’efficacité de représentants qui ne pourront œuvrer au sein de l’organe législatif national qu’à temps partiel, étant donné que leur mandat à Rome sera lié à la continuité d’exercice de leur mandat électif à l’échelle régionale et locale. Une limite qui est, cependant, compensée par l’étroite relation que ces mêmes représentants conserveront ainsi avec les organes territoriaux.

L’élection par les Conseils régionaux ne serait pas totalement « libre », mais « orientée » par les choix que le corps électoral aura effectués lors du renouvellement de ceux-ci : le texte de la réforme précise, en effet, que les Conseils devront se conformer aux choix opérés par les électeurs lors de l’élection des conseillers.

Le poids des différentes Régions au sein du Sénat sera modifié : la représentation des Régions les plus grandes sera lourdement sacrifiée, alors que celle des plus petites, telles que la Vallée d’Aoste, sera sensiblement accrue : le redoublement des représentants de notre région signifie, en proportion, augmenter de presque six fois le poids de celle-ci au sein du Sénat. Dans l’ensemble, le poids des Régions spéciales augmentera de 15 à 18 pour cent.

Pour l’heure, la réelle possibilité du nouveau Sénat de la République d’influer efficacement sur la prise de décisions demeure incertaine. La réponse dépendra de plusieurs facteurs : en premier lieu, de la capacité des élus d’exprimer véritablement une vision politique distincte des directives de leurs partis nationaux et de mettre en valeur, lors de la formation de la volonté générale, leur rôle de porte-paroles des communautés d’appartenance. Deuxièmement, de la force avec laquelle ce nouvel organe saura, et voudra, influencer d’une manière autonome, et avec les moyens plus modestes dont il disposera, sur la procédure législative. En dernier lieu, il faut remarquer qu’au nombre des attributions du Sénat figurent également des fonctions de contrôle des politiques publiques, un rôle actuellement confié essentiellement à la Cour des comptes, et de lien avec l’Union européenne. Un exercice correct de ces fonctions pourrait s’avérer utile pour améliorer l’action des pouvoirs publics.

Des actions collatérales en clair-obscur

De nouveaux outils de participation démocratique seront insérés dans la Constitution. Il est notamment question des référendums populaires de proposition et d’orientation que

certaines Région à statut spécial, telle que la Vallée d'Aoste, ont déjà expérimenté avec succès. Le quorum, point névralgique et véritable talon d'Achille de la démocratie directe en Italie, sera abaissé et plus facile à atteindre, mais uniquement en cas de référendums d'abrogation, pour l'organisation desquels, en revanche, un nombre de signatures accru (huit cent mille) sera demandé.

La modification du quorum pour l'élection du président de la République – à laquelle les Régions ne participeront plus par l'intermédiaire de leurs propres délégués, mais uniquement par le biais de « leurs » sénateurs – représente pour l'heure un nœud difficile à évaluer. Il s'agit de comparer les conditions requises actuellement – à savoir l'obtention, après le troisième vote en séance commune, de la majorité absolue des membres du Parlement – avec celles prévues par la réforme, soit la majorité des trois cinquièmes des grands électeurs qui participent effectivement au vote. Vu le changement engendré par la loi électorale de la Chambre, il est probable que les futurs présidents de la République seront élus plus aisément et associés d'une manière plus synergique à la majorité parlementaire du moment.

En cas d'empêchement permanent, de décès ou de démission du président de la République, ce ne sera plus le président du Sénat à le remplacer à titre intérimaire, mais celui de la Chambre, qui deviendra de plein droit la deuxième charge de l'État.

La nomination des juges de la Cour constitutionnelle ne sera que faiblement touchée par la réforme. La seule différence concernera l'élection par le Parlement des cinq juges de son ressort, qui n'aura plus lieu en séance commune : trois d'entre eux seront élus par la Chambre et deux par le Sénat. Implicitement, cela revient à dire qu'une partie des juges constitutionnels sera l'expression des institutions régionales. La Cour aura aussi, pour la première fois, une fonction préalable de contrôle de constitutionnalité, mais uniquement sur une seule loi, celle pour l'élection des parlementaires.

Par ailleurs, la réforme effacera de la Constitution, d'une part, le Conseil national de l'économie et du travail (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) qui, dans l'attente de sa suppression, sera dirigé par un commissaire et, d'autre part, les Provinces, collectivités locales déjà affaiblies dans la pratique et dont les Conseils, aux termes de la loi Delrio, ne sont déjà plus élus directement comme ceux des Régions et des Communes.

L'affaiblissement des Régions ordinaires

La répartition des compétences législatives entre l'État et les Régions sera totalement remaniée. Dans les pages qui suivent, le lecteur trouvera une présentation précise et une évaluation détaillée des effets de ce remaniement. La nouvelle répartition, qui réduit l'espace réservé aux Régions (ordinaires), a été sensiblement influencée par les considérations formulées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Littéralement submergé par la masse des recours croisés de l'État et des Régions, le juge des lois a encouragé, dans les faits, une lourde recentralisation des pouvoirs législatifs dans les mains de l'État, au détriment des Régions qui ne bénéficieront que d'une très modeste compensation, et uniquement si elles sont « vertueuses » du point de vue de la régularité de leurs comptes, compensation qui consiste dans l'éventuelle attribution de certaines compétences supplémentaires, notamment en matière d'instruction et de

formation professionnelle.

L'entérinement du pouvoir de l'État d'intervenir directement pour sauvegarder l'unité juridique ou économique de la République ou l'intérêt national – selon un principe reconnu par tous les systèmes fédéraux, qui s'accompagne d'un certain nombre de garanties censées éviter son application arbitraire – a provoqué une vive inquiétude. Donner la faculté au Parlement de légiférer, sur proposition du Gouvernement, même dans les matières que la Constitution n'attribue pas à sa compétence exclusive signifie établir une véritable clause « de suprématie » (ou « clause vampire », comme le constitutionnaliste Antonio d'Atena l'a ironiquement définie) et ouvrir à l'État la voie vers la possibilité de conditionner lourdement les politiques régionales.

Il faut cependant tenir compte du fait qu'aujourd'hui l'État bénéficie déjà d'un certain nombre d'outils normatifs qui lui permettent d'interférer sensiblement avec l'œuvre des législateurs régionaux.

Les Régions à statut spécial à contre-tendance

La situation est différente pour les Régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige/*Südtirol*, Frioul-Vénétie julienne et Vallée d'Aoste) et pour les Provinces autonomes de Trento et de Bolzano/*Bozen*.

Une clause de sauvegarde *ad hoc* a été votée à l'initiative des parlementaires des Régions autonomes, en vue de la limitation des effets directs de la réforme sur celles-ci : tout changement sera de ce fait subordonné à la « révision » des Statuts sur la base des accords qui seront passés avec les collectivités territoriales concernées. Ainsi la réforme est-elle congelée pour ce qui est de ces territoires et ses effets seront en quelque sorte filtrés par la refonte des Statuts. Même le pouvoir de substitution que le Gouvernement peut exercer en lieu et place des Régions autonomes demeure pour l'instant inchangé.

Cette « suspension » des effets de la réforme place ces Régions dans une condition totalement différente par rapport aux autres et ouvre la voie à une future procédure de négociation entre l'État et chacune de celles-ci.

Lors de la discussion du projet de réforme, l'exclusion des Régions à statut spécial de l'application immédiate des nouvelles dispositions constitutionnelles n'a pas fait l'unanimité. La décision de subordonner l'application de ces dispositions à la « révision » (dans une première version, il était question d'« adaptation », comme si les contenus essentiels du nouveau titre V devaient être transposés mécaniquement) a suscité de vifs débats.

Le sens, la portée et la procédure de l'« accord » n'ont cependant pas encore été éclaircis et pourront faire l'objet d'interprétations extensives ou restrictives. Il s'agit, en tout état de cause, d'une grande nouveauté du régionalisme italien qui, jusqu'à présent, n'avait jamais formellement subordonné à un accord l'exercice du pouvoir législatif constitutionnel en vue de la modification des Statuts régionaux.

L'inscription dans la Constitution du mécanisme de l'accord préalable – véritable bouclier protégeant la Région de toute mauvaise surprise à l'initiative du Parlement – est une revendication historique de plusieurs Régions à statut spécial, que les forces politiques de la Vallée d'Aoste ont par le passé unanimement appuyée. Considérant le caractère générique de la clause de l'accord préalable évoquée au treizième alinéa de l'article 39 de la réforme, d'éminents constitutionnalistes, tels que Roberto Toniatti, ont conseillé

d'évaluer avec prudence l'efficacité de la protection offerte par un tel mécanisme. La préoccupation pour une éventuelle révision péjorative du régime des autonomies spéciales est aujourd'hui plus que justifiée, au vu de l'important reflux centralisateur que connaît la politique italienne depuis les cinq dernières années et les tentations de remodeler d'en haut la carte des Régions. Une telle propension est témoignée, entre autres, par le fait que le 13 octobre 2015 le Sénat a approuvé l'ordre du jour présenté par le sénateur Ranucci, qui engage le Gouvernement à prendre en considération la possibilité de proposer, par une procédure de révision constitutionnelle, la réduction du nombre des Régions à douze au maximum.

De la Constitution aux Statuts

La version finale de la réforme Renzi-Boschi implique, en fait, l'ouverture d'une phase de refonte des Statuts spéciaux dont le délai d'achèvement n'a pas été fixé et dont les conséquences, à défaut de révision, n'ont pas été précisées.

Une telle réécriture est objectivement nécessaire.

Certains Statuts des Régions autonomes n'ont jamais fait l'objet d'une modernisation globale depuis leur approbation, qui a eu lieu en 1948 pour la Vallée d'Aoste, la Sicile et la Sardaigne, et en 1963 pour le Frioul-Vénétie julienne. Seule exception, le Trentin-Haut Adige/*Südtirol* qui, depuis 1972, dispose d'un Statut entièrement réformé, à la suite d'une profonde crise liée au non-respect de l'accord italo-autrichien De Gasperi-Grüber pour la protection de la minorité germanophone.

Au cours des trente dernières années, la Vallée d'Aoste a essayé, à plusieurs reprises, d'actualiser son Statut, mais sans succès. Une première tentative organique de réforme fut menée par la Commission spéciale pour les réformes constitutionnelles de 1988-1990, que j'ai eu l'honneur de présider, et qui visait à redéfinir l'ensemble de l'organisation statutaire valdôtaine. L'analyse approfondie des points critiques de l'ordre juridique régional, consignés au Rapport sur l'état de l'autonomie de la Région Vallée d'Aoste dressé en 1990, ne fut pas suivie d'une phase de réécriture du Statut, en raison de la crise politique régionale du mois de juin 1990.

Dix ans plus tard, à la suite d'une autre initiative du Conseil, la Commission spéciale présidée par Roberto Nicco avança une proposition de réorganisation du contexte institutionnel valdôtain qui visait, entre autres, à renforcer la participation des collectivités locales. Mais les travaux s'achevèrent par un constat de l'absence des conditions politiques nécessaires pour la présentation au Parlement d'une proposition de nouveau Statut spécial, constat confirmé par l'ordre du jour que le Conseil régional approuva le 21 novembre 2002.

En 2006, le Conseil de la Vallée institua, en vue de la rédaction d'un nouveau Statut, une Convention pour l'autonomie et le Statut spécial de la Région autonome Vallée d'Aoste, présidée par Piero Ferraris et incluant de nombreux représentants des instances autres que les institutions régionales : Chambre de commerce, syndicats, associations, Université de la Vallée d'Aoste, etc. Malgré la tentative d'encourager une plus large participation et d'expérimenter certaines techniques de communication et d'interaction télématique, la Convention ne produisit aucun effet concret. Bien qu'il fût dressé sur la base d'une étude préparatoire approfondie du professeur Valerio Onida, le projet de

Statut élaboré par le constitutionnaliste Roberto Bin n'eut pas de suite.

Après l'insuccès de cette dernière tentative, ce chapitre n'a plus été rouvert et la réforme du Statut ne figure pratiquement plus dans l'agenda politique des partis et des mouvements qui œuvrent en Vallée d'Aoste, du fait de la crainte diffuse d'un autre échec. Le nœud, jamais résolu, réside dans le fait que toute proposition, même votée à l'unanimité par le Conseil régional, pourrait être modifiée contre sa volonté, voire récrit, par le Parlement, ce qui reviendrait à rendre vaines la volonté et les attentes des Valdôtains. Voilà pourquoi, depuis de nombreuses années, la revendication d'une sanction constitutionnelle du principe de l'accord préalable, et donc de l'obligation d'établir les contenus du Statut de concert entre la Région et l'État, est devenue une constante des initiatives politiques des institutions valdôtaines. La proposition de loi constitutionnelle approuvée à l'unanimité par le Conseil régional le 17 décembre 2008 a résumé clairement le sens d'une telle revendication. Il y était question de faire sanctionner par le Parlement la modification d'un article du Statut spécial actuellement en vigueur, afin qu'en raison du fait que l'autonomie de la Région est le fruit d'un pacte, tout projet de modification du Statut approuvé par les deux chambres en première délibération soit transmis au Conseil de la Vallée pour que ce dernier puisse exprimer son accord dans les trois mois suivant la transmission du texte, le vote favorable des deux tiers de ses membres étant requis. À défaut d'accord dans le délai prévu, les Chambres n'auraient pas le pouvoir d'adopter la loi constitutionnelle modifiant le Statut. Cette initiative n'a cependant pas été approuvée par le Parlement.

Comme cela a été évoqué, la réforme récemment votée à titre définitif par le Parlement accepte, pour la première fois, le principe de l'accord préalable, sans toutefois en préciser les modalités d'application.

Rien n'y est dit, par ailleurs, de ce qui se passerait si les Statuts spéciaux devaient ne pas être révisés (un cas de figure qui, d'après quelques propositions avancées pendant l'examen du texte de la réforme Renzi-Boschi au Parlement, aurait dû engendrer, à l'expiration d'un délai donné, l'application automatique de la réforme, à titre de sanction, à la Région autonome en cause). Cette opération est devenue en toute évidence urgente pour la Région autonome Vallée d'Aoste, dans son propre intérêt – puisque de nombreuses parties de son Statut s'avèrent substantiellement vieilles, voire obsolètes – mais aussi dans l'intérêt de ses relations avec l'État, aux fins de leur actualisation à la lumière des réformes des vingt dernières années.

Les formes de cet « accord préalable » sont donc totalement à explorer.

Une dernière remarque concerne, enfin, la Vallée d'Aoste, seul cas en Italie de cumul au profit d'une seule collectivité territoriale des compétences régionales et provinciales. Une disposition spéciale prévoit que la Région maintienne, même après la disparition des Provinces en tant que collectivités dotées d'organes élus, toutes les compétences qu'elle exerce depuis 1945. Et même si à l'avenir l'État devait attribuer ces compétences à d'autres organismes ou à des agences spéciales, en Vallée d'Aoste celles-ci continueraient d'être exercées par la Région.

Roberto Louvin

Professeur associé de droit public comparé

LA CONSTITUTION ITALIENNE ET LES ANCIENNES TENTATIVES DE RÉFORME

Le 12 avril 2016, la Chambre des députés a approuvé à titre définitif l'acte portant réforme de la Constitution italienne, qui sera soumis, en automne, à un référendum populaire.

L'actuel projet de réforme s'insère dans le cadre d'une série de tentatives de réécriture d'amples parties de la Charte constitutionnelle.



Depuis 1948, le texte de la Constitution a subi de nombreuses modifications ponctuelles, qui ont donc concerné des dispositions spécifiques et abouti, entre autres :

- à l'harmonisation de la durée du mandat du Sénat (initialement établie à six ans) et de la durée du mandat de la Chambre des députés et à l'établissement d'un nombre fixe de membres pour les deux assemblées et non plus variable en fonction du nombre d'habitants (art. 56, 57 et 60, modifiés par la loi constitutionnelle n° 2 du 9 février 1963) ;
- à l'institution de la Région Molise (art. 57 et 131, modifiés par la loi constitutionnelle n° 3 du 27 décembre 1963) ;
- à la réduction de l'étendue de l'immunité parlementaire (art. 68, modifié par la loi constitutionnelle n° 3 du 29 octobre 1993) ;
- à la modification de la forme de gouvernement des Régions et à l'élection directe du président de celles-ci (art. 121, 122 et 123, modifiés par la loi constitutionnelle n° 1 du 22 novembre 1999) ;
- à l'introduction du principe de la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans la représentation politique (art. 51, modifié par la loi constitutionnelle n° 1 du 30 mai 2003) ;
- à l'introduction du principe de l'équilibre budgétaire (art. 81, 97, 117 et 119, modifiés par la loi constitutionnelle n° 1 du 20 avril 2012).

Les Commissions parlementaires pour les réformes institutionnelles

Pendant la période allant de 1983 à 1997, trois Commissions parlementaires bicamérales (c'est-à-dire composées d'un nombre paritaire de députés et de sénateurs) ont été instituées pour rédiger des schémas de réforme de la Constitution :

- la première, présidée par Aldo Bozzi, a travaillé de 1983 à 1985 ;
- la deuxième, présidée d'abord par Ciriaco De Mita, puis par Nilde Iotti, a travaillé de 1992 à 1994 ;
- la troisième, présidée par Massimo D'Alema, a travaillé de 1997 à 1998.

Les travaux des Commissions bicamérales n'aboutirent pas, à défaut d'accord entre les forces politiques sur les contenus des propositions avancées. Malgré cela, l'activité de la troisième Commission bicamérale en matière de Régions et d'autonomies locales ouvrit la voie aux mesures de décentralisation administrative « à Constitution inchangée » prévues par les lois Bassanini (1997/1998) et anticipa certains thèmes centraux de la réforme du titre V de la Constitution.

La tentative de réforme de 2005/2006

Le dépassement du système bicaméral égalitaire avait déjà fait l'objet du projet de refonte de la Constitution voulu en 2005 par le président du Conseil des ministres de l'époque, Silvio Berlusconi, et jamais entré en vigueur du fait du résultat défavorable du référendum populaire des 25 et 26 juin 2006.

LES RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL DES 25 ET 26 JUIN 2006

Votants	53,70 %
POUR	38,30 %
CONTRE	61,70 %

Cette tentative de réforme visait à la création d'une République fédérale caractérisée par la primauté du premier ministre et par le passage à un système monocaméral « mixte » comportant l'institution d'un nouveau Sénat chargé de représenter les collectivités territoriales.

Plus précisément, le projet de réforme de 2006 prévoyait :

- le remplacement du président du Conseil des ministres par un premier ministre, désigné directement par les électeurs et doté de pouvoirs plus étendus, et, parallèlement, la réduction des fonctions du président de la République ;
- la possibilité d'exprimer un vote de confiance ou une motion de censure sur l'action du Gouvernement uniquement pour la Chambre des députés ;
- la transformation du Sénat en Sénat fédéral de la République, avec l'élection des sénateurs attribués à chaque région uniquement parmi les résidents de celle-ci, et ce, lors du renouvellement du Conseil régional ;
- l'institution d'un système monocaméral pour l'approbation des lois et notamment l'attribution à la Chambre des députés du pouvoir de voter les lois concernant les matières du ressort de l'État et au Sénat du pouvoir de voter les lois concernant les matières relevant de la compétence législative concurrente de l'État et des Régions, ainsi que les lois de finances et les lois budgétaires, sans préjudice de l'obligation pour le Sénat de soumettre à la Chambre les lois qu'il approuve lorsque celle-ci le demande ;
- la réduction des compétences législatives des Régions ;

- la suppression du « régionalisme différencié » ;
- la réduction du nombre des députés à 518 et des sénateurs à 252 ;
- la réduction des fonctions du président de la République.



La réforme de 2001

La seule grande réforme qui ait abouti est la révision de la deuxième partie du titre V de la Constitution, entrée en vigueur en 2001, après le résultat favorable du référendum.

Le titre V est la partie de la Constitution qui fixe les rôles et les compétences des autonomies locales : Communes, Provinces, Villes métropolitaines et Régions.

LES RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL DU 7 OCTOBRE 2001

Votants	34,10 %
POUR	64,20 %
CONTRE	35,80 %

Première et unique réforme organique de la Constitution italienne, elle a créé un système de gouvernement moins centralisé et sanctionné une plus grande autonomie des collectivités locales.

Voilà une synthèse des principales nouveautés introduites par la réforme de 2001 :

- reconnaissance de la forte représentativité des populations résidant sur le territoire des Communes, des Provinces et des Villes métropolitaines et attribution de l'autonomie statutaire, organisationnelle et administrative à ces collectivités territoriales ;
- inscription dans la Constitution du principe de subsidiarité, au sens duquel l'activité de gouvernement doit s'exercer au niveau territorial le plus proche possible des citoyens et respecter la libre initiative des particuliers ;
- attribution de pouvoirs accrus aux Régions, en vertu de l'inversion du critère de répartition des compétences entre l'État et les Régions, compétences qui sont désormais articulées en trois niveaux :
 - pouvoir législatif exclusif de l'État ;
 - pouvoir législatif concurrent de l'État et des Régions ;
 - pouvoir législatif résiduel des Régions sur toutes les matières non expressément réservées à l'État ;
- introduction du « régionalisme différencié », soit de la possibilité pour les Régions à statut ordinaire d'augmenter leur degré d'autonomie dans certaines matières relevant autrement de la compétence législative de l'État ;
- attribution de l'autonomie financière dont les Régions bénéficiaient déjà également aux Communes, aux Provinces et aux Villes métropolitaines, en vertu de laquelle les collectivités territoriales ont leurs propres recettes et peuvent décider librement comment dépenser ces sommes.

LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2016 EN BREF

La réforme de la Constitution approuvée par le Parlement en 2016 naît d'un projet de loi constitutionnelle présenté en avril 2014 par le président du Conseil des ministres, Matteo Renzi, et par la ministre des réformes constitutionnelles et des relations avec le Parlement, Maria Elena Boschi.

Le projet de loi initial a été sensiblement modifié par les deux chambres du Parlement, puis approuvé lors des deux votes successifs prévus par ce même texte.



La procédure de révision de la Constitution

Pour modifier la Constitution, il faut qu'une loi constitutionnelle soit approuvée, et ce, suivant une procédure plus complexe que celle prévue pour l'approbation des lois ordinaires. Aussi bien la Chambre que le Sénat sont appelés à s'exprimer deux fois sur le même texte, les deux votes de chaque branche du Parlement devant avoir lieu à un intervalle d'au moins trois mois. Après le deuxième vote favorable de chaque chambre, deux options sont possibles :

- si le texte est approuvé par chaque chambre avec une majorité qualifiée des deux tiers de ses membres, la loi en cause peut être promulguée par le Président de la République et être publiée au journal officiel ;
- si le texte n'est approuvé par chaque chambre qu'à la majorité absolue (la moitié plus un) de ses membres, la loi n'est pas encore définitive mais est tout de même publiée au journal officiel. Dans les trois mois qui suivent la date de sa publication, un référendum populaire peut être demandé par :
 - un cinquième des membres d'une chambre ;
 - cinq cent mille électeurs ;
 - cinq Conseils régionaux.

Étant donné que lors du deuxième vote, le texte de la réforme Renzi-Boschi n'a pas obtenu les deux tiers des voix de chaque chambre, cet automne les électeurs seront appelés aux urnes pour s'exprimer sur celle-ci.



La validité d'un tel référendum de confirmation n'est pas subordonnée à la participation d'un nombre minimum d'électeurs. Il suffit que les voix pour dépassent, indépendamment du nombre de votants, les voix contre pour que la réforme entre en vigueur.

Du bicamérisme égalitaire au bicamérisme différencié

Le Parlement continuera d'être composé de la Chambre des députés et du Sénat de la République mais ces deux organes auront une composition très différente et des fonctions en grande partie différentes.



Seule la Chambre des députés sera appelée à accorder, ou à refuser, la confiance au Gouvernement.

La Chambre des députés sera la protagoniste de la procédure législative, sauf dans des cas limités où la fonction législative sera exercée par les deux assemblées.

Le Sénat deviendra la chambre de représentation des territoires.



Monocamérisme vs bicamérisme

La structure des Parlements modernes est soit bicamérale, soit monocamérale. Le bicamérisme caractérise principalement les États fédéraux où il s'avère nécessaire de disposer d'une instance de représentation des États membres (par exemple, le Bundesrat en Allemagne ou le Sénat des États-Unis). La présence d'une deuxième chambre est, en tout état de cause, justifiée même dans les États unitaires, puisqu'elle permet une meilleure pondération des décisions que le Parlement est appelé à prendre. En l'occurrence, toutefois, le bicamérisme est normalement « imparfait », dans la mesure où les deux assemblées présentent une composition différente et exercent des compétences différentes. Dans certains ordres juridiques (par exemple en France, en Allemagne, en Grande Bretagne, en Irlande et en Espagne), la deuxième chambre ne peut présenter de motion de censure contre le Gouvernement. Il est parfois prévu que la première chambre joue un rôle prééminent relativement à certaines matières, pour ce qui est aussi bien de l'initiative que de l'approbation des lois. Dans d'autres cas, l'impasse dérivant de l'éventuel contraste entre les deux branches du Parlement est résolue par des mécanismes ad hoc (en France, par exemple, le Gouvernement a la faculté de reconnaître à la première chambre le pouvoir de trancher).

En 1948, la Constitution italienne a, en revanche, choisi un bicamérisme « égalitaire » ou « parfait », où les deux chambres, dont la composition ne diffère pas sensiblement, exercent les mêmes fonctions. Ce choix entraîne l'allongement des délais de décision, puisque les deux chambres sont appelées à s'exprimer sur le même texte de loi et si l'une d'entre elles apporte des modifications après le vote favorable de l'autre, cette dernière doit se prononcer à nouveau. Une procédure, comme cela est aisément compréhensible, longue et comportant de nombreux passages.

La réforme du Sénat

Le Sénat sera élu suivant des modalités différentes, non plus au suffrage universel direct mais au suffrage indirect, par les Conseils régionaux.

Il sera composé de quatre-vingt-quinze sénateurs représentant les institutions territoriales et de cinq sénateurs nommés par le président de la République.

Les sénateurs ne percevront plus aucune indemnité pour l'exercice de leur mandat mais auront les mêmes prérogatives que les députés.

Le Sénat :



représentera les institutions territoriales et exercera des fonctions de liaison entre l'État et les autres organismes constitutifs de la République

évaluera les politiques publiques et l'activité des administrations publiques

participera à l'application des dispositions de l'Union européenne sur les territoires et en vérifiera l'impact

exprimera des avis sur les nominations du ressort du Gouvernement

La nouvelle procédure législative

Le Sénat et la Chambre des députés exerceront la fonction législative de manière égalitaire, suivant la procédure bicamérale, uniquement pour les lois relevant de certaines catégories expressément indiquées. Toutes les autres seront approuvées seulement par la Chambre des députés, suivant une procédure monocamérale.



Des délais sûrs seront prévus pour l'approbation des lois et pour la conversion des décrets-lois

Si le président de la République demande une nouvelle délibération sur une loi de conversion d'un décret-loi, le délai de conversion sera reporté de trente jours et sera donc fixé à soixante jours plus trente

Le Gouvernement pourra demander un « vote dans un délai certain » lorsqu'il souhaitera qu'un projet de loi essentiel pour l'application de son programme soit approuvé sous soixante-dix jours

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales

Les compétences concurrentes de l'État et des Régions seront éliminées.

La compétence concurrente sera supprimée et les matières qui en faisaient l'objet seront désormais régies soit par des lois de l'État, soit par des lois régionales, alors qu'actuellement l'État fixe les principes fondamentaux et la Région établit les dispositions de détail.

L'État aura ainsi la compétence exclusive dans des matières telles que :

- la coordination des finances publiques ;
- les politiques actives du travail ;
- les infrastructures ;
- les politiques énergétiques ;
- la valorisation de l'environnement.

Pour sauvegarder l'unité juridique ou économique de l'État ou l'intérêt national, la loi peut, sur proposition du Gouvernement, porter sur des matières que la Constitution n'attribue pas à la compétence exclusive de l'État, suivant le principe dénommé « clause de suprématie ».

Des formes et des conditions d'autonomie supplémentaires (« régionalisme différencié ») pourront ensuite être attribuées aux Régions à statut ordinaire dans certaines matières, et ce, par loi bicamérale, mais uniquement si les comptes de la Région concernée font état d'un équilibre des recettes et des dépenses.

Des indicateurs de coûts et des niveaux de besoin standards seront introduits par loi pour promouvoir des conditions d'efficience en vue de l'exercice des fonctions publiques des Communes, des Villes métropolitaines et des Régions.

La constatation de l'état de déconfiture financière d'une collectivité territoriale entraînera l'impossibilité pour les élus de cette dernière d'exercer leurs fonctions.

Un plafond sera prévu pour les émoluments des organes régionaux, qui ne sauront dépasser ceux des syndicats des chefs-lieux des Régions.

Les Provinces ne seront plus des collectivités obligatoires au sens de la Constitution qui leur attribue actuellement des fonctions administratives propres.

Récemment, la loi dénommée Delrio a réduit les fonctions des Provinces : exception faite pour les fonctions liées le plus étroitement au territoire (enseignement, environnement, entretien de la voirie et planification), les autres ont été attribuées aux Régions. L'élimination des Provinces de la Constitution représente, comme l'a précisé la Cour constitutionnelle, la condition préliminaire pour l'abolition définitive de celles-ci et un pas fondamental en cette direction.

Toute référence au Conseil national de l'économie et du travail (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – CNEL*) sera supprimée et il sera prévu qu'un commissaire extraordinaire soit nommé pour la liquidation des biens et la réaffectation des personnels du Conseil à la Cour des comptes.



Les dispositions du titre V de la Constitution prévues par la réforme ne s'appliquent pas aux Régions à statut spécial ni aux Provinces autonomes tant que leurs statuts ne seront pas révisés sur la base des ententes qui doivent être passées avec les Régions et les Provinces en question.

La sauvegarde de la représentation

Le quorum pour l'élection du chef de l'État sera augmenté : ainsi celui-ci sera élu par les deux assemblées du Parlement en séance conjointe, à la majorité des deux tiers. À compter du quatrième vote, la majorité des trois cinquièmes suffira et, à compter du septième, la majorité des trois cinquièmes des votants.

La Cour constitutionnelle examinera les lois électorales avant leur promulgation lorsqu'un recours sera présenté par au moins un quart des membres de la Chambre des députés ou par au moins un tiers des membres du Sénat.

Le Parlement élira cinq membres de la Cour constitutionnelle : trois seront choisis par la Chambre et deux par le Sénat. Quant aux dix autres, cinq continueront d'être élus par les magistratures ordinaire et administrative et cinq nommés par le Président de la République.

L'état de guerre pourra être décidé uniquement par la Chambre des députés, à la majorité absolue de ses membres.

Le principe de l'égalité d'accès aux mandats électoraux sera renforcé.

Les mécanismes de démocratie directe seront modifiés comme suit :

- le nombre des signatures requises pour la présentation d'une proposition de loi d'initiative populaire sera augmenté à 150 000 (alors qu'aujourd'hui 50 000 signatures suffisent) ;
- de nouvelles procédures garantiront l'examen et le vote effectif de ces propositions par le Parlement ;
- si l'organisation d'un référendum abrogatif est demandée par 800 000 électeurs au moins, le quorum requis ne correspondra plus à la majorité des ayants-droit mais sera lié au nombre de votants des dernières élections politiques ;
- le référendum de proposition – jusqu'ici prévu uniquement par l'ordre juridique des Régions et des Provinces autonomes – et le référendum d'orientation seront introduits.

FOCUS THÉMATIQUE LE SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE

Actuellement, la Constitution ne prévoit que de moindres différences entre les deux assemblées du Parlement, qui tiennent à la composition et aux modalités d'élection de celles-ci.

Le Parlement aujourd'hui

Chaque législature dure, en règle générale, cinq ans.



La Chambre est formée de six cent trente députés – dont douze relevant de la circonscription « Étranger » – élus par les citoyens majeurs au suffrage universel parmi les citoyens âgés de plus de vingt-cinq ans.



Le Sénat se compose de trois cent quinze membres élus au suffrage universel : 309 sièges sont occupés par les représentants élus dans les différentes régions au prorata de la population de celles-ci et six par les représentants de la circonscription « Étranger ». Aucune région ne peut être représentée par moins de sept sénateurs, exception faite pour le Molise, qui en a deux, et la Vallée d'Aoste, qui en a un. L'âge minimum des candidats au mandat de sénateur est fixé à quarante ans, alors que les électeurs doivent avoir vingt-cinq ans révolus. Le Sénat comprend également cinq sénateurs à vie, dont les anciens Présidents de la République, membres de droit, et les personnes nommées par le Président de la République pour leurs mérites extraordinaires dans le domaine social, scientifique, artistique ou littéraire.

Après la réforme, le Parlement sera toujours formé de la Chambre des députés et du Sénat de la République, mais ces deux organes auront une nature et des fonctions totalement différentes.

La Chambre des députés, dont la composition et les modalités d'élection ne seront pas modifiées, sera seule chargée de représenter l'ensemble de la nation, d'entretenir un rapport fiduciaire avec le Gouvernement et d'exercer des fonctions d'orientation et de contrôle politique, alors que le Sénat et ses membres représenteront les institutions territoriales et n'auront pas la faculté d'accorder et de refuser leur confiance à l'Exécutif.

Le Parlement après la réforme

Seule la Chambre des députés sera entièrement renouvelée à chaque législature.





Le Sénat conservera sa dénomination « Sénat de la République » mais deviendra la chambre de représentation des institutions régionales et locales ; il n'exercera la fonction législative que partiellement et jouera un rôle de liaison entre l'État et les autres organismes constituant la République.

- ▶ Il sera composé de quatre-vingt-quinze membres élus par les Conseils régionaux et par les Conseils des Provinces autonomes de Trento et de Bolzano en leur sein, suivant la méthode proportionnelle, et parmi les syndics des Communes du territoire de leur ressort, à raison d'un syndic par Conseil. Ainsi la nouvelle assemblée comprendra soixante-quatorze sénateurs-conseillers régionaux et vingt et un sénateurs-syndics, plus les anciens Présidents de la République et cinq sénateurs que le Chef de l'État pourra nommer pour sept ans (et non plus à vie). Considérant les conditions requises pour être élu à l'échelle régionale et locale, l'âge minimum pour être élu au Sénat est implicitement baissé à 18 ans.
- ▶ Les sénateurs ne percevront aucun traitement économique supplémentaire par rapport à l'indemnité qu'ils perçoivent déjà au titre de leur mandat de conseiller régional ou de syndic. L'immunité demeure confirmée pour tous les membres des deux chambres du Parlement.
- ▶ Les sièges seront attribués aux différentes Régions en fonction de leur population. Cependant, le nouvel art. 55 de la Constitution établit qu'aucune Région ne pourra disposer de moins de deux sénateurs. La Vallée d'Aoste aura donc un représentant en plus par rapport à aujourd'hui.

À la suite du remplacement de l'élection au suffrage universel et direct par une forme d'élection indirecte par les Conseils régionaux, le Sénat cessera d'être l'expression concrète du vote populaire. Les électeurs se bormeront à orienter le choix des sénateurs, puisque les conseillers régionaux devront élire ces derniers de manière cohérente avec les indications exprimées lors des élections régionales. Le Sénat ne sera plus renouvelé à chaque législature, mais ses membres seront partiellement remplacés lors du renouvellement des Conseils régionaux de référence.

Une loi étatique ad hoc, approuvée aussi bien par la Chambre des députés que par le Sénat, établira dans le détail les modalités d'élection des sénateurs.



La première élection du « nouveau » Sénat

Lors de la première élection du Sénat après l'entrée en vigueur de la réforme, tous les conseillers de chaque Région et de chaque Province autonome seront appelés à voter sur la base d'une liste de candidats formée de conseillers et de syndics des communes de leur territoire de référence. Les sièges seront attribués à chaque liste au prorata des voix obtenues, sur la base d'un calcul dénommé « des quotients entiers ».

Lorsqu'un sénateur cesse d'exercer les fonctions de conseiller régional ou de syndic, il est remplacé par le premier conseiller ou par le premier syndic non élu de la liste en cause.

Bref, le Sénat aura une physionomie complètement différente par rapport à celle que nous connaissons aujourd'hui. Les fonctions spécifiques qui lui seront attribuées par la nouvelle Constitution seront en bonne partie liées à la fonction de représentation des instances territoriales. Ainsi le nouveau Sénat s'occupera de collectivités locales mais également d'Europe, exercera des fonctions de lien entre les Régions, l'État et l'Union européenne et surveillera les politiques publiques et l'œuvre des bureaux publics.

Le Sénat sera notamment appelé à participer à la prise des décisions concernant la formation et l'application des dispositions (règlements et directives) et des politiques de l'Union européenne. Il veillera à l'évaluation des politiques publiques, de l'action des Administrations publiques et de l'impact des politiques de l'Union européenne sur les territoires. Il contribuera à vérifier le degré d'application des lois étatiques et sera appelé à exprimer son avis sur les nominations du ressort du Gouvernement. Il lui reviendra, par ailleurs, d'élire deux des cinq juges de la Cour constitutionnelle dont la désignation est réservée au Parlement.

Il convient, toutefois, de préciser que l'efficacité du rôle du Sénat en tant que porte-parole des territoires dépendra des choix organisationnels établis par le règlement intérieur de cette chambre. Contrairement à la situation actuelle, qui demeure inchangée uniquement pour la Chambre des députés, le Sénat ne sera plus tenu de s'articuler en plusieurs Commissions à la composition proportionnée au poids des forces politiques représentées en son sein et pourra adopter d'autres modèles d'organisation axés sur la représentation des territoires plutôt que des partis.

FOCUS THÉMATIQUE

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La conséquence la plus évidente de la fin du bicamérisme égalitaire consistera dans le changement radical des règles pour l'examen et l'approbation des lois aujourd'hui confiés aux deux assemblées du Parlement, sur une base égalitaire. La procédure législative perdra son uniformité originare au profit de formes et de caractères différents. Plusieurs types de procédure seront prévus :

- **procédure monocamérale**, du ressort uniquement de la Chambre des députés, en vue de l'approbation de la plupart des lois ;
- **procédure monocamérale « renforcée » par l'intervention du Sénat**, dans le cas de l'application de la « clause de suprématie » ;
- **procédure bicamérale égalitaire**, dans les matières établies par la Constitution ;
- **procédure urgente**, dans le cas de lois considérées comme essentielles pour l'application du programme du Gouvernement ;
- **procédure spéciale**, en vue de l'approbation du budget et des comptes de l'État.

En règle générale, la procédure législative comportera uniquement l'approbation par la Chambre des députés. Toutefois, après qu'il aura été approuvé, tout projet ou proposition de loi sera immédiatement transmis au Sénat qui, sous dix jours, pourra décider de l'examiner mais seulement si un tiers au moins des sénateurs le demande. En cette occurrence, le Sénat pourra, dans un délai de trente jours, proposer des modifications non contraignantes sur lesquelles la Chambre s'exprimera à titre définitif. Si le Sénat ne procède pas à l'examen du texte en cause, ou s'il laisse expirer le délai de trente jours ou, encore, si la Chambre se prononce à titre définitif, la loi sera promulguée. En ce qui concerne le budget et les comptes de l'État, le Sénat sera tenu de les examiner, mais dans un délai réduit de quinze jours.

Si, en vertu de la clause de suprématie, le Gouvernement propose des projets de loi dans des matières ressortissant aux Régions, une procédure spéciale sera entamée afin que la plus grande précaution soit adoptée dans l'approbation de lois limitant de manière substantielle l'autonomie des Régions.

Le Sénat sera tenu d'examiner les projets de loi de ce type que la Chambre lui

transmettra. Les éventuelles modifications apportées par la majorité absolue des sénateurs devront être respectées par la Chambre, à moins que la majorité absolue des députés n'en décide autrement.

Les fonctions des deux chambres du Parlement ne subiront aucun changement pour ce qui est des catégories de loi exhaustivement énumérées dans le nouvel art. 70 de la Constitution, à savoir :

- lois portant révision de la Constitution et autres lois constitutionnelles (art. 138) ;
- lois portant application des dispositions constitutionnelles en matière de protection des minorités linguistiques ;
- lois portant application des dispositions constitutionnelles en matière de référendums populaires et de formes de consultation des formations sociales ou autres (art. 71) ;
- lois régissant l'ordre juridique, le système électoral, les organes de gouvernement, les fonctions fondamentales des Communes et des Villes métropolitaines et les principes de base des différentes formes d'association des Communes ;
- loi établissant les dispositions générales, les formes et les conditions de participation de l'Italie à la formation et à l'application des dispositions et des politiques de l'Union européenne ;
- loi établissant les cas d'inéligibilité et les cas d'incompatibilité avec les fonctions de sénateur (premier alinéa de l'art. 65) ;
- loi électorale du Sénat (sixième alinéa de l'art. 57) ;
- lois portant autorisation de ratifier les traités relatifs à l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne (deuxième phrase de l'art. 80) ;
- loi sur l'ordre juridique de Rome en tant que capitale de la République (troisième alinéa de l'art. 114) ;
- lois attribuant aux Régions d'autres formes ou conditions particulières d'autonomie, sur accord des Régions concernées (troisième alinéa de l'art. 116) ;
- loi définissant les procédures de participation des Régions – dans les matières de leur ressort – à la prise des décisions en vue de la formation des actes normatifs de l'Union européenne et à l'application de ces actes et des accords internationaux et établissant les dispositions en matière de pouvoir de substitution en cas d'inaction (cinquième alinéa de l'art. 117) ;
- loi définissant les cas dans lesquels les Régions peuvent conclure – dans les matières de leur ressort – des accords avec les États autres que l'Italie et avec les collectivités territoriales de ceux-ci, ainsi que les modalités pour ce faire (neuvième alinéa de l'art. 117) ;
- loi établissant les principes généraux pour l'attribution aux Communes, aux Villes métropolitaines et aux Régions d'un patrimoine propre (sixième alinéa de l'art. 119) ;
- loi réglementant le pouvoir de substitution que le Gouvernement peut exercer sur les organes des Communes, des Villes métropolitaines et des Régions, ainsi que les cas de démission d'office des personnes exerçant les fonctions d'organe de gouvernement de ces collectivités, lorsque ces dernières se trouvent dans une grave situation de déconfiture financière dûment attestée (deuxième alinéa de l'art. 120) ;
- loi établissant les principes fondamentaux en matière de système électoral, de causes d'empêchement à l'exercice des fonctions de président, d'assesseur ou de conseiller

des Régions à statut ordinaire, de durée et de rémunération des mandats correspondants et de promotion de la représentation équilibrée des femmes et des hommes (premier alinéa de l'art. 122) ;

- loi permettant qu'une Commune se détache de la Région à laquelle elle appartient et qu'elle soit rattachée à une autre Région (deuxième alinéa de l'art. 132).

La réforme prévoit, par ailleurs, une autre nouveauté, le « vote dans un délai certain » qui devra garantir une voie préférentielle pour l'examen et le vote des projets de loi que le Gouvernement jugera essentiels pour la réalisation de son programme et qu'il demandera à inscrire prioritairement à l'ordre du jour d'une séance de la Chambre des députés, pour qu'ils soient soumis au vote final dans les soixante-dix jours qui suivent la requête d'inscription à l'ordre du jour. En l'occurrence, le délai dont disposera le Sénat pour l'examen des projets de loi en cause sera réduit de moitié. Cette procédure d'urgence ne s'appliquera pas aux lois bicamérales, ni aux lois en matière d'élections ou d'autorisation de ratification des traités internationaux, ni aux lois dont l'approbation exige une majorité spéciale.

FOCUS THÉMATIQUE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES

L'un des aspects les plus controversés de la réforme concerne les critères qui régissent l'exercice des fonctions législatives de l'État et des Régions.

Le nouveau texte réécrit totalement l'art. 117 de la Constitution tel qu'il avait été modifié lors de la réforme de 2001. Le résultat est une contraction générale du pouvoir législatif des Régions à statut ordinaire au profit de l'État.

Il y a lieu de remarquer, toutefois, que les Régions à statut spécial ne seront pas concernées par cette modification et conserveront, donc, toutes les compétences qui leur sont reconnues par leurs statuts respectifs.

La disparition de la compétence concurrente

La réforme effacera de la Constitution la liste des matières concurrentes qui, pour la plupart, seront attribuées à la compétence exclusive de l'État : finances publiques, fiscalité, école, université, recherche scientifique, ordre juridique des Communes, commerce avec l'étranger, valorisation de l'environnement et des biens culturels et sports, etc.



La compétence législative concurrente permet, à l'heure actuelle, à toutes les Régions d'approuver, tout en respectant les principes directeurs établis par la loi de l'État, des lois dans certaines matières, à savoir : relations des Régions avec l'étranger et notamment avec l'Union européenne ; commerce avec l'étranger ; protection et sécurité du travail ; éducation, sans préjudice de l'autonomie des institutions scolaires et exception faite de l'instruction et de la formation professionnelles ; professions ; recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation dans les secteurs productifs ; protection de la santé ; alimentation ; sports ; protection civile ; gestion du territoire ; ports et aéroports civils ; grands réseaux de transport et de navigation ; communications ; production, transport et distribution nationale de l'énergie ; sécurité sociale (assurance complémentaire et supplémentaire) ; coordination des finances publiques et du système fiscal ; valorisation des biens culturels et environnementaux et promotion et organisation des activités culturelles ; caisses d'épargne, caisses rurales et établissements de crédit à caractère régional ; établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional.

Dans certains cas, la compétence dans une matière donnée sera attribuée à l'État uniquement pour ce qui est de la définition des orientations générales et les Régions garderont la possibilité d'adopter des dispositions de détail, notamment dans le domaine de la santé, des activités culturelles, du tourisme et de la gestion

du territoire.

Certaines matières concurrentes relèveront, en revanche, de la compétence des Régions qui pourront ainsi statuer en matière d'établissements de crédit locaux et de relations avec l'étranger et notamment avec l'Union européenne.

La compétence exclusive de l'État

Le nouveau texte de la Constitution non seulement préserve toutes les compétences de l'État, mais en augmente énormément le nombre, en y incluant une bonne partie de celles qui sont aujourd'hui exercées à titre concurrent par les Régions. L'État exercera, par ailleurs, sa compétence législative sur certaines matières jusqu'ici non mentionnées dans la Constitution, à savoir :

- politiques actives du travail ;
- marchés des assurances ;
- procédure administrative et travail salarié dans la fonction publique (en vue de l'uniformisation des dispositions sur le territoire italien);
- formes d'association des Communes (dispositions de principe) ;
- tourisme (dispositions générales et communes).

L'éducation et la santé sont les deux secteurs clés où la reconquête du pouvoir législatif par l'État sera évidente.

Dans le premier secteur, la recentralisation est pratiquement totale. Plus question pour l'État d'établir uniquement les dispositions générales sur l'éducation : les nouvelles compétences législatives comprendront les dispositions générales et communes sur l'éducation, la réglementation des écoles, les études universitaires, ainsi que la planification stratégique de la recherche scientifique et technologique. Dans le second secteur, l'État ne se bornera plus à fixer les niveaux essentiels des prestations sanitaires, mais pourra établir toutes les dispositions générales et communes pour la protection de la santé.

La compétence exclusive résiduelle des Régions

La réforme du titre V de la Constitution approuvée en 2001 a sensiblement

élargi le pouvoir législatif des Régions qui peuvent réglementer par leurs propres lois un nombre indéfini de matières, soit toutes celles qui ne figurent pas expressément au nombre des compétences exclusives de l'État, ni à celui des compétences concurrentes.

Cette forme de compétence législative, appelée « résiduelle », est également prévue par le nouveau texte de réforme mais sera sensiblement limitée à cause de l'importante augmentation des matières relevant de la compétence exclusive de l'État.

La réforme introduit cependant une nouveauté : l'attribution aux Régions du pouvoir d'adopter des lois relativement à une série de matières explicitement énumérées.



Les matières relevant explicitement de la compétence résiduelle des Régions sont les suivantes : représentation des minorités linguistiques, planification du territoire régional et mobilité régionale, infrastructures ; programmation et organisation des services sanitaires et sociaux ; promotion de l'essor économique local et organisation régionale des services aux entreprises et de la formation professionnelle ; services scolaires ; promotion du droit aux études, même universitaires ; réglementation des activités culturelles d'intérêt régional ; réglementation de la promotion des biens environnementaux, culturels et paysagers d'intérêt régional ; valorisation et organisation du tourisme à l'échelle régionale et régulation, sur la base d'ententes au plan régional ad hoc, des relations financières entre les collectivités territoriales de la région en vue du respect des objectifs programmatiques régionaux et locaux relatifs aux finances publiques.

Une disposition spéciale du projet de loi constitutionnelle règle, enfin, le passage entre le vieux et le nouveau système de répartition des compétences législatives et établit que les lois adoptées par les Régions dans les matières relevant actuellement de leur compétence concurrente ou résiduelle demeurent efficaces tant que de nouvelles lois, étatiques ou régionales, ne seront pas adoptées dans les mêmes matières.

La « clause de suprématie »

La réforme prévoit un important mécanisme de recentralisation des pouvoirs dans les mains de l'État, en vertu de la « clause de suprématie », au sens de laquelle la Chambre des députés peut, sur proposition du Gouvernement, approuver des lois même dans les matières du ressort des Régions lorsqu'il est question de **sauvegarder l'unité juridique ou économique de l'État** ou de **protéger l'intérêt national**.



La notion de « sauvegarde de l'unité juridique ou économique » figure au nombre des conditions justifiant, au deuxième alinéa de l'art. 120 de l'actuelle Constitution, l'exercice par le Gouvernement du pouvoir de substitution des organes des Régions et des collectivités locales.

Quant à l'« intérêt national », il était déjà mentionné en tant que limite à l'exercice du pouvoir législatif des Régions dans le texte original de la Constitution mais avait été effacé par la réforme du titre V de 2001, mais uniquement du point de vue formel, vu le rappel de la Cour constitutionnelle du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République sanctionné par l'art. 5, inchangé, de la Constitution.

Considérant l'extrême prudence qui doit caractériser l'examen et l'approbation de tout acte portant lourdement atteinte à l'autonomie régionale, cette clause entraîne une procédure législative de garantie qui prévoit la participation « renforcée » du Sénat en qualité de porte-parole des intérêts des institutions locales.

FOCUS THÉMATIQUE LES EFFETS DE LA RÉFORME SUR LES RÉGIONS À STATUT SPÉCIAL

Ce projet de réforme produira un net changement par rapport au modèle fédéraliste et dévolutif qui avait inspiré les modifications de 2001, mais ce changement de cap ne concernera pas les Régions à statut spécial, qui ne tomberont pas sous le coup du nouveau titre V, du fait de la disposition transitoire énoncée au treizième alinéa de l'art. 39, qui prévoit une clause de sauvegarde et évoque le principe de l'accord préalable.

La « clause de sauvegarde »

Cette clause, décidément complexe et articulée, prévoit trois options différentes au sens desquelles :

- les modifications du titre V de la Constitution, introduites par le chapitre IV du projet de réforme, ne s'appliquent pas aux Régions à statut spécial ni aux Provinces autonomes de Trente et de Bolzano tant que leurs statuts respectifs ne seront pas révisés, sur la base d'accords préalables avec les collectivités territoriales en cause ;
- à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi de réforme constitutionnelle et jusqu'à la révision de leurs statuts, les Régions et les Provinces autonomes seront soumises aux dispositions du troisième alinéa de l'art. 116 de la Constitution tel qu'il est actuellement en vigueur. Ces collectivités auront donc la possibilité de bénéficier du régionalisme différencié et d'acquérir des formes supplémentaires d'autonomie dans certaines matières. Pendant cette même période, certaines garanties prévues par les Statuts spéciaux et par leurs dispositions d'application – relativement au pouvoir du Gouvernement italien de se substituer aux organes des collectivités territoriales concernées et aux cas d'exclusion des titulaires des fonctions de gouvernement régional et local de l'exercice de celles-ci en cas de déconfiture financière attestée – demeurent valables ;
- après la révision de leurs statuts spéciaux, les Régions autonomes bénéficieront du mécanisme du régionalisme différencié prévu par le nouveau troisième alinéa de l'art. 116 de la Constitution.



Le régionalisme différencié

En vertu du troisième alinéa de l'art. 116 de la Constitution en vigueur, les Régions à statut ordinaire peuvent se voir attribuer des formes et des conditions particulières d'autonomie relativement aux matières relevant de la compétence concurrente, à l'organisation des justices de paix, aux dispositions générales sur l'éducation et à la protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels. Ce régime est appelé « régionalisme différencié » précisément parce qu'il permet aux Régions d'acquérir des pouvoirs différents par rapport à ceux des autres. L'attribution de ces compétences accrues a lieu suivant une procédure spéciale : une loi de l'État, rédigée de concert avec la Région qui lance l'initiative, les collectivités locales entendues, doit être approuvée par les chambres à la majorité absolue de leurs membres. Jusqu'à présent, cette procédure n'a jamais été entièrement appliquée. La proposition de réforme constitutionnelle remanie le régionalisme différencié en y apportant les modifications suivantes :

- vu la disparition de toute référence aux compétences concurrentes, les domaines dans lesquels les Régions pourront bénéficier d'une plus grande autonomie seront réduits. Seuls les suivants sont mentionnés : organisation des justices de paix, dispositions générales et communes en matière de politiques sociales, éducation, réglementation des écoles, études universitaires, programmation stratégique de la recherche scientifique et technologique, politiques actives du travail, instruction et formation professionnelles, commerce avec l'étranger, biens culturels et paysagers, environnement et écosystème, réglementation des sports, activités culturelles, tourisme et gestion du territoire ;
- la loi attribuant à une Région des formes supplémentaires d'autonomie ne sera plus approuvée à la majorité absolue des parlementaires, mais à la majorité des votants (majorité simple) ;
- une telle loi ne sera plus subordonnée à l'initiative de la Région : elle sera approuvée « entre autres » à la demande de la Région ;
- la Région concernée devra faire état d'un équilibre budgétaire.



La laborieuse rédaction de la disposition transitoire

Au cours du débat parlementaire, la notion d'« adaptation » des statuts des Régions et des Provinces autonomes utilisé pour marquer le moment où le nouveau titre V pourra s'appliquer à celles-ci a été remplacé par la notion de « révision ». Un changement significatif, puisqu'il sous-entend que les statuts ne seront pas modifiés pour être mécaniquement conformés aux nouvelles dispositions constitutionnelles, mais feront l'objet d'une refonte plus articulée, qui pourra donc en préserver les particularités.

En vertu de la clause de sauvegarde, les Régions et les Provinces autonomes ne tomberont pas sous le coup des nouvelles et plus restrictives dispositions du titre V qui frappent les autres Régions tant que les formes d'autonomie dont elles disposent actuellement ne seront pas renégociées. Elles conserveront, surtout, toutes les compétences législatives – y compris les compétences concurrentes – que la Constitution et leurs Statuts leur attribuent actuellement et ne seront pas immédiatement touchées par l'éventuelle application par le Gouvernement central de la clause de suprématie.

La réforme de 2001 avait garanti une position plus forte aux Régions à statut spécial en vertu d'une « clause de privilège », de manière à ce qu'elles n'aient jamais à subir un traitement plus défavorable que celui réservé aux Régions ordinaires. Comme la réforme actuellement en question « empire » la condition de ces dernières, cette clause évite en l'occurrence que les Régions autonomes subissent de plein fouet les retombées brutales de la réforme.

Alors que les Régions ordinaires tomberont entièrement sous le coup du nouveau titre V, les Régions et Provinces autonomes profiteront d'un système de règles mixte, semblable au système actuel, et des possibilités offertes par l'extension des dispositions sur le régionalisme différencié.

L'entrée en vigueur de la réforme engendrera un cadre juridique complexe, presque un casse-tête composé de dispositions superposées qui accentuent encore davantage les différences entre les Régions à statut ordinaire et celles à statut spécial.



Les experts de droit constitutionnel ont exprimé des opinions discordantes à propos de la possibilité, pour les Régions autonomes, de continuer à bénéficier des effets de la « clause de privilège » même après l'entrée en vigueur de la réforme.

Le principe de l'accord préalable

La clause de sauvegarde des Autonomies spéciales inclut une nouveauté importante : le principe de l'accord préalable applicable aux procédures de révision des statuts. Cela signifie que le contenu de toute modification des statuts des Régions et Provinces autonomes doit faire l'objet d'un accord préalable entre celles-ci et l'État.



Actuellement, au contraire, toute modification des statuts spéciaux – qui sont approuvés par loi constitutionnelle – doit être votée deux fois aussi bien par la Chambre que par le Sénat. À moins que l'initiative de la modification ne soit lancée par le Conseil régional concerné, le rôle de celui-ci est limité à l'expression d'un avis non contraignant que le Parlement n'est donc pas tenu de respecter, tout comme il n'est pas tenu d'adopter telles quelles les modifications proposées par le Conseil régional en cause. Les Régions autonomes ne disposent donc d'aucun instrument efficace pour éviter que le Parlement approuve unilatéralement des modifications de leurs statuts ou qu'il bouleverse complètement ces derniers. D'où l'intérêt suscité par le principe de l'accord préalable, fortement voulu par les parlementaires des Régions autonomes.

Depuis bien des années, la Vallée d'Aoste et les autres Régions autonomes demandent que le principe de l'accord préalable soit inséré dans leurs statuts pour devenir une règle applicable à toute modification ultérieure de ces derniers. Le fait que ce principe soit mentionné dans la disposition transitoire représente un pas important dans la direction souhaitée.

Cependant, il reste plusieurs questions à résoudre du point de vue technique. Cette disposition ne précise ni la forme ni les modalités d'application de l'accord. Il faudra établir avec précision l'organe autorisé à passer cet accord pour le compte de la Région (Gouvernement régional ? Conseil régional ?) et décider si le dernier mot sur le texte définitif concrètement voté par le Parlement reviendra ou non à la Région.

Enfin, la dernière disposition transitoire du projet de réforme concerne spécifiquement la Vallée d'Aoste et précise, pour éviter tout doute d'interprétation à la suite de l'élimination des Provinces, que notre Région continuera d'exercer les fonctions administratives du ressort de celles-ci même après l'entrée en vigueur de la réforme.

La Province d'Aoste a été abolie en 1945 par le décret législatif du lieutenant du Royaume n° 545 qui a parallèlement attribué les fonctions provinciales à la circonscription autonome Vallée d'Aoste, devenue ensuite Région autonome Vallée d'Aoste.

Face à l'élimination des Provinces du texte de la Constitution, la Vallée d'Aoste maintient les fonctions correspondantes qu'elle exerce normalement. Il s'ensuit que, même si l'État devait décider à l'avenir de les attribuer à d'autres organismes, en Vallée d'Aoste elles continueraient d'être exercées par la Région.

Dispositions transitoires du projet de loi constitutionnelle qui font l'objet d'un approfondissement dans le cadre des focus thématiques

Art. 39

(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 stessalista.
12. 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 31 della presente legge costituzionale.
13. 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 alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. Adecorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificata dalla presente legge costituzionale.
14. 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.