

# Osservatorio sulle fonti

## ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI”

di Giovanni Tarli Barbieri\*

1. Per comprendere la *ratio* della proposta di revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, è utile citare un passo della relazione alla proposta di legge nella quale si legge che «in un contesto di severa crisi economica e sociale, dal quale facilmente traggono linfa pulsioni antisistema volte a delegittimare sia i partiti politici, sia, di riflesso, le stesse istituzioni rappresentative ai cui organi essi forniscono la provvista, la sola risposta possibile è il rinnovamento; poiché solo le istituzioni che sanno dimostrare di sapersi riformare possono ritrovare la propria legittimazione e riannodare i fili del dialogo con i cittadini»<sup>1</sup>.

Da esso trapela, sia pure non esplicitamente, l’attenzione alle problematiche dei “costi della politica”, per il contenimento dei quali, prima ancora della riforma in esame, sono stati adottati più provvedimenti legislativi tanto significativi sul piano istituzionale, quanto spesso discutibili sul piano contenutistico: così, sull’onda di alcuni recenti scandali si è provveduto prima a ridurre (l. 96/2012) e quindi ad eliminare il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici (d.l. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. 13/2014)<sup>2</sup>, mentre una serie di disposizioni contenute in recenti decreti legge, adottati anche in questo caso a seguito di vicende assai poco commendevoli, hanno inciso sistematicamente sull’autonomia organizzativa delle Regioni<sup>3</sup>, pur avendo, salvo eccezioni, superato il vaglio di legittimità costituzionale<sup>4</sup> ed eliminato l’elettività degli organi politici delle Province (l. 56/2014).

---

\* Professore ordinario di diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> *Relazione* al Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della Costituzione»), p. 3.

<sup>2</sup> Si consideri sul punto che la Corte costituzionale nella sent. 151/2012 ha “salvato” una previsione legislativa statale relativa ai rimborsi elettorali nelle elezioni regionali, ritenendo che «il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l’uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)» (*considerato in diritto*, n. 6.1.3). Sulla sentenza in esame, cfr., in particolare, D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come «livello essenziale dei diritti politici»?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1167 ss.

<sup>3</sup> Si pensi, solo per citare un esempio, al d.l. 174/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 213/2012) che contiene numerose disposizioni relative al contenimento delle spese dei Consigli regionali.

<sup>4</sup> Quanto detto nel testo non significa evidentemente avere un intento giustificatorio delle non poche scelte discutibili operate da molti Consigli regionali con riferimento, ad esempio, alle indennità dei consiglieri regionali o alla disciplina o al funzionamento dei gruppi consiliari.

# Osservatorio sulle fonti

La proposta di revisione costituzionale in esame si inserisce in questo *trend* normativo, come testimoniato da alcune esplicite dichiarazioni di esponenti politici di primo piano che hanno collegato alcune delle scelte in essa contenute anche al contenimento delle spese: si pensi alla riforma del bicameralismo, con la riduzione del numero dei senatori (non più direttamente elettivi) e la soppressione dell'indennità di funzione (art. 7, che modifica l'art. 69 Cost.), nonché all'allocazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della disciplina degli emolumenti dei Presidenti delle Giunte regionali e degli altri membri degli organi regionali «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» (art. 29, che integra l'art. 122, comma 1, Cost.), senza che un tetto analogo o di altra natura sia imposto né alle indennità dei deputati né a quelle dei consiglieri delle Regioni a statuto speciale<sup>5</sup>.

Proprio questa *ratio* contribuisce a spiegare anche la celerità con la quale la maggioranza (comprensiva anche dell'apporto di Fi) vorrebbe giungere all'approvazione del testo.

Peraltro, l'ansia riformatrice che sta pervadendo il dibattito politico sembra sottovalutare, in primo luogo, la complessità tecnica che un disegno di revisione costituzionale ad ampio spettro come quello in esame inevitabilmente pone, ma anche il deludente rendimento istituzionale di alcune delle più recenti revisioni costituzionali, spesso caratterizzate da contenuti discutibili (si pensi a non poche disposizioni della l. cost. 3/2001, non a caso oggetto di una "revisione della revisione", o alla disciplina del voto degli italiani all'estero) ovvero lasciate largamente inattuato, nonostante la loro approvazione a larga maggioranza (si pensi alla revisione dell'art. 111 Cost. o alla l. cost. 1/2003, relativa alla disciplina delle c.d. "pari opportunità" in materia elettorale).

2. Diversamente dalla proposta di revisione costituzionale approvata dal Parlamento nella XIV legislatura e respinta nel referendum costituzionale nel giugno 2006, la proposta "Renzi-Boschi" non propone modifiche direttamente incidenti sul terreno della forma di governo, anche se non mancano nel testo disposizioni potenzialmente assai significative a questo riguardo (si pensi, oltre alla riforma del bicameralismo, alla disciplina del c.d. "voto a data certa" nel procedimento legislativo o alle modifiche all'art. 77 Cost.).

Si tratta di una scelta rivendicata innanzitutto dal Pd, nel timore che un intervento relativo in particolare alle modalità di investitura dell'Esecutivo non sia ancora politicamente maturo e rischi di porsi inevitabilmente come un fattore di divaricazione tra le forze politiche.

---

<sup>5</sup> In quest'ottica, sarebbe stato allora opportuno fissare in Costituzione anche un tetto al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, ovvero rinviare ad una legge dello Stato tale compito; e ciò per superare le non poche incongruenze determinate dall'art. 14 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) pure salvato da una discutibile pronuncia della Corte costituzionale (sent. 198/2012) che, in nome della competenza statale relativa al coordinamento della finanza pubblica, ha imposto una forte ed inderogabile riduzione del numero dei consiglieri nelle Regioni a statuto ordinario: per tutti, S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2869 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Non è però da escludere che la proposta “Renzi-Boschi” sia solo una prima tappa di un più comprensivo percorso riformatore.

Sul punto, non è infatti da escludere il collegamento tra la progettata riforma elettorale (c.d. *Italicum*) e future, possibili revisioni costituzionali relative alla forma di governo.

Anche sulla base di quanto affermato dal “padre” del nuovo sistema elettorale<sup>6</sup>, non appare irrealistico ipotizzare che l’approvazione dell’*Italicum* possa costituire il primo passaggio di un processo di riforma destinato a culminare nel tanto sbandierato “Sindaco d’Italia” e quindi nell’elezione diretta del Primo Ministro.

Che una tale evoluzione sia possibile è testimoniato, oltre che dalla preferenza per questo modello espressa da una parte del Pd, anche dalla previsione nell’*Italicum* di alcuni istituti quali l’indicazione, in sede di presentazione dei contrassegni elettorali, del “capo unico della coalizione”, il carattere *majority assuring* del sistema elettorale della Camera (carattere accentuato dal venir meno del rapporto fiduciario tra Governo e Senato), la previsione di un anomalo doppio turno tra le due coalizioni più votate qualora nessuna abbia ottenuto al primo turno il 37% dei voti, l’innalzamento delle soglie di sbarramento che finiscono per avvantaggiare anche impropriamente le formazioni politiche maggiori.

Se a questo approdo, certo non auspicabile per gli evidenti rischi di un modello di “premierato assoluto” già rigettato dagli elettori nel referendum costituzionale del 2006<sup>7</sup>, si dovesse giungere, sarebbe evidente il “parallelismo” tra questo possibile processo di riforma e quello già avvenuto a partire dalla metà degli anni novanta a livello regionale: basti pensare alla vicenda dell’approvazione della l. 43/1995 (c.d. legge “Tatarella”), con alcuni contenuti fortemente incidenti sul terreno della forma di governo (in questo non senza alcune assonanze con la l. 270/2005)<sup>8</sup>, cui ha fatto seguito l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente con la l. cost. 1/1999.

**3.** Anche per quanto riguarda le problematiche della partecipazione dell’Italia all’Unione europea il testo in esame appare sostanzialmente reticente. L’unica novità, a parte una innovazione di carattere puramente formale nell’art. 117, comma 1, Cost.<sup>9</sup>, è data dal riconoscimento di una generica competenza del Senato delle Autonomie in ordine alla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea (art. 55, comma 4, Cost.).

---

<sup>6</sup> Cfr., in particolare, R. D’ALIMONTE, *All’Italia serve una riforma non i tuoi sistemi «ideali»*, in *Il Sole 24 ore*, 31 gennaio 2014, in risposta ad un articolo di G. SARTORI, *Quel premio un’anomalia nell’Europa democratica (ivi)*.

<sup>7</sup> L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in ID., *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 61 ss.

<sup>8</sup> Tra questi, in particolare, la previsione della presentazione, da parte di ciascuna coalizione, di un capolista regionale, che, un pò come il “capo unico della coalizione” nella l. 270/2005, di fatto era il candidato Presidente della Regione (che però formalmente era eletto dal Consiglio regionale, ai sensi dell’art. 122, ultimo comma, Cost., allora in vigore).

<sup>9</sup> Nel quale, a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è sostituito il riferimento all’«ordinamento comunitario» con quello all’«Unione europea».

# Osservatorio sulle fonti

Eppure, l'esigenza di un intervento articolato di una legge costituzionale almeno per la disciplina di alcuni profili essenziali è avvertita ormai da tempo; né è un caso che il tema della partecipazione all'Unione europea abbia indotto, soprattutto a partire dall'inizio degli anni novanta, processi di revisione costituzionale in molti degli Stati membri quantomeno su tre aspetti, ovvero: *a*) la riforma dei procedimenti volti a consentire limitazioni di sovranità in favore dell'Unione europea; *b*) la disciplina dei sistemi di raccordo tra Parlamento e Governo; *c*) le modalità di partecipazione delle Regioni alla formazione ed all'attuazione degli atti comunitari.

Solo su quest'ultimo aspetto è intervenuta la l. cost. 3/2001, in sede di modifica degli artt. 117 e 120 Cost.

Per quanto riguarda gli altri due profili, il secondo ha trovato una disciplina, almeno parziale, a livello di legge ordinaria (da ultimo, nella l. 234/2012), mentre il già ricordato art. 55, comma 4, Cost., quale risulta nella proposta "Renzi-Boschi" appare declinato in termini così indeterminati da richiedere una disciplina largamente attuativo-integrativa ad opera di una fonte subcostituzionale (legge ordinaria e/o regolamento del Senato).

Il tema dei procedimenti volti a consentire limitazioni di sovranità appare bisognoso di una disciplina innovativa, in quanto il crescente processo di integrazione europea sta incidendo in modo sempre più pregnante anche in materia costituzionale, cosicché il riferimento all'art. 11 Cost., fino ad oggi pacificamente seguito, sembra ormai insufficiente<sup>10</sup>. Non è questa la sede per indagare adeguatamente una tale complessa problematica, ma è il caso di osservare che la scelta, *ex art.* 11 Cost., di dare esecuzione con legge ordinaria prima al «progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa» (l. 57/2005) e quindi al Trattato di Lisbona (l. 130/2008) e al c.d. *Fiscal Compact* (l. 114/2012) appare criticabile alla luce dei contenuti di questi atti che pongono seri problemi di coordinamento e di sovrapposizione anche con disposizioni costituzionali interne<sup>11</sup>.

Quelle sopra evidenziate sono solo le principali lacune o omissioni del testo.

A queste se ne debbono aggiungere altre, di minore portata ancorché non irrilevanti dal punto di vista istituzionale: solo per citare un esempio, è da ricordare la conferma

---

<sup>10</sup> Certo, da questo punto di vista, non ha costituito un buon precedente il testo dell'art. 114, comma 2, Cost. elaborato dalla "Commissione D'Alema", il quale prevedeva il ricorso a speciali fonti normative, approvate a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, e sottoponibili a referendum su richiesta di un terzo dei componenti di una Camera o di ottocentomila elettori o di cinque Consigli regionali, al fine di consentire limitazioni di sovranità: in effetti, tale disposizione sembrava istituire una nuova fonte normativa "superconstituzionale" al di fuori dell'art. 138 Cost. (così, U. DE SIERVO, *Oscurità e frammentazione del sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 701-702), e comunque difficilmente coordinabile con l'art. 11 Cost. (non toccato dal progetto in questione: F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 122-123).

<sup>11</sup> Del resto, come si legge nella relazione alla proposta di revisione costituzionale in esame, la stessa sembra fondarsi anche sullo «spostamento del baricentro decisionale connesso alla forte accelerazione del processo di integrazione europea» e, in particolare sulla «esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea»: *Relazione*, cit., p. 2.

# Osservatorio sulle fonti

della circoscrizione estero con riferimento alla Camera dei deputati, nonostante le diffuse critiche (anche, ma non solo, alla luce della prassi applicativa), che la revisione costituzionale del 2000-2001 ha suscitato<sup>12</sup>.

4. Anche le problematiche della produzione normativa sono toccate dal progetto “Renzi-Boschi” in modo limitato e, per di più, talvolta con soluzioni anche fortemente criticabili<sup>13</sup>.

Si tratta di una lacuna grave, nella misura in cui il terreno delle fonti normative ha conosciuto nel nostro Paese nel più recente periodo tali torsioni e devianze da richiedere un intervento di natura costituzionale che superi anche le lacune riscontrabili nella Costituzione vigente e riferibili, in particolare, all’assenza di una tassativa indicazione delle fonti, alla mancata indicazione dei *nomina iuris* delle stesse, alla laconica disciplina dei procedimenti di adozione, all’assenza di ogni disciplina delle fonti secondarie<sup>14</sup>.

In effetti, da lungo tempo è ormai sembrato essenziale un percorso di riforma destinato ad “ampliare” il tessuto costituzionale relativo alle fonti o, quantomeno, a offrire una idonea “copertura costituzionale” a una o più leggi organiche relative alla produzione normativa<sup>15</sup>. Viceversa, come è noto, in assenza di interventi di questo tipo, si è provveduto a più riprese a tentativi di razionalizzazione del sistema delle fonti attraverso leggi ordinarie (non a caso intervenute anticipando o facendo seguito a progettazioni istituzionali di più ampia portata<sup>16</sup>), incapaci, per loro natura, di imporsi al legislatore successivo.

D’altra parte, nemmeno il tentativo di garantire la stabilità di alcune di tali leggi attraverso la procedura parlamentare si è rivelato felice, come è dimostrato dall’esperienza del Comitato per la legislazione.

Da questo punto di vista, sembrerebbe opportuna l’introduzione nel nostro ordinamento della categoria delle leggi organiche, ben conosciuta in altri ordinamenti costituzionali<sup>17</sup>.

In effetti, solo attraverso l’introduzione di questa fonte sarebbe possibile sottrarre le leggi ordinarie sulla produzione normativa, ma più in generale le leggi ordinarie aventi un particolare rilievo istituzionale, alla loro modifica, più o meno occasionale, da parte del legislatore successivo, ed ancor più alla loro deroga tacita.

---

<sup>12</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il voto degli italiani all’estero: una riforma sbagliata*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 121 ss.

<sup>13</sup> Cfr. anche *infra*, par. 7.

<sup>14</sup> Per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 32 ss.

<sup>15</sup> Per tutti, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. XIII ss.; cfr., altresì, A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in questa *Rivista*, 2/2010.

<sup>16</sup> Si pensi, solo per citare un paio di esempi, alla l. 400/1988, intervenuta dopo la conclusione dei lavori della “Commissione Bozzi” e alle c.d. “leggi Bassanini” almeno in parte anticipando contenuti della futura revisione costituzionale in elaborazione nella “Commissione D’Alema”.

<sup>17</sup> Sul punto, per tutti, L. PEGORARO, *Le leggi organiche: profili comparatistici*, Padova, Cedam, 1990.

# Osservatorio sulle fonti

La proposta “Renzi-Boschi” non affronta questa problematica, a differenza della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta (c.d. Commissione “Quagliariello”) che aveva dedicato al tema un apposito paragrafo<sup>18</sup>; da parte sua è noto che la l. cost. 1/2012 ha previsto un’apposita legge attuativa che, ai sensi dell’art. 81, comma 6, Cost., deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti (si tratta, come è noto, della l. 243/2012)<sup>19</sup>.

Eppure, la scissione del procedimento legislativo in più tipi diversi, fatta propria dalla proposta “Renzi-Boschi” (cfr. par. 7), avrebbe potuto agevolare l’introduzione di questa categoria<sup>20</sup>.

Come si è detto, la proposta in oggetto si limita a pochi, ancorché non irrilevanti interventi sul piano della produzione normativa: a parte quanto si dirà a proposito delle modifiche agli artt. 72 e 77 Cost., sul potere regolamentare la proposta contiene una modifica all’art. 117, comma 6, Cost., che appare coerente con la *ratio* centralistica della proposta stessa<sup>21</sup>, ma non del tutto con la motivazione desumibile dalla relazione alla proposta di legge. In essa si legge, infatti, che «con tale previsione dovrebbe venir meno il parallelo insistere nelle materie attualmente di competenza concorrente della potestà regolamentare dello Stato e delle regioni, che ha dato luogo, oltre che a incertezze normative, al fenomeno della cosiddetta “fuga dal regolamento” e all’emergere della citata categoria di atti “non regolamentari”»<sup>22</sup>.

Sul punto, è vero che, all’indomani dell’entrata in vigore della l. cost. 3/2001, si è assistito nella prassi ad un’espansione degli atti “di natura non regolamentare”, ma è altre-

---

<sup>18</sup> *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali, cap. II, par. 4. Il testo della relazione è rinvenibile in Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2014, pp. 23 ss. (il paragrafo relativo alle leggi organiche è nelle pp. 41-42).

<sup>19</sup> Sul punto, la recente giurisprudenza costituzionale, pur avendo ammesso la sindacabilità della l. 243/2012 («L’impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge “rinforzata”, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione - ed insieme i suoi limiti - nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa»: *considerato in diritto*, n. 3), ne ha di fatto esaltato i contenuti, soprattutto con riferimento alle limitazioni dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali (sent. 88/2014, sulla quale L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici - note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)). Sulla l. 243/2012, cfr., in particolare, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *il Filangeri*, 2011, pp. 106 ss.

<sup>20</sup> Seguendo questa prospettiva, tali leggi dovrebbero essere approvate necessariamente con il procedimento normale, ai sensi dell’art. 72, comma 4, Cost.

<sup>21</sup> Ai sensi di tale disposizione la potestà regolamentare spetterebbe allo Stato e alle Regioni «secondo le rispettive competenze legislative», mentre i Comuni e le Città metropolitane conserverebbero potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ma «nel rispetto della legge statale o regionale». Con l’introduzione di tale modifica, sarebbe fugato ogni dubbio circa la sussistenza di una sorta di “riserva di regolamento” nell’art. 117, comma 6, Cost., in favore degli enti locali, evidenziata già da A. BARBERA, *Un «ribaltone» nel sistema delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 803 ss.

<sup>22</sup> *Relazione*, cit., p. 23.

# Osservatorio sulle fonti

si vero che tale fenomeno, da un lato, era emerso già prima del 2001 e, dall'altro, è continuato anche dopo che la giurisprudenza costituzionale e la prassi normativa ormai da anni hanno interpretato gli ambiti materiali di cui all'art. 117 Cost. in modo assai favorevole per lo Stato.

In realtà, alla base dell'espansione degli atti in questione, vi è, assai più del riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, comma 6, Cost., la lunghezza dell'*iter* di formazione dei regolamenti, che si è rivelato nella prassi troppo articolato, e, da un punto di vista temporale, "oneroso"<sup>23</sup>.

Del resto, la Corte costituzionale ha chiarito che la violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. non potrebbe essere esclusa semplicemente aggirando il procedimento di cui all'art. 17 della l. 400/1988 (spunti interessanti in questo senso nella sent. 278/2010), essendo al contrario in questo caso ben possibile per le Regioni, a seconda del contenuto della disposizione legislativa che autorizza il decreto di natura non regolamentare, esperire la via del giudizio in via principale sulla prima o il conflitto di attribuzioni sul secondo. Se è vero infatti che il fenomeno dei decreti di natura non regolamentare non è stato formalmente condannato dalla Corte costituzionale in quanto tale<sup>24</sup>, è altresì vero che essa ha valutato comunque la loro potenzialità lesiva del riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.: del resto, come è stato giustamente osservato, nelle materie di competenza regionale è precluso il ricorso a fonti secondarie statali «siano esse adottate sotto forma di regolamento, siano esse – verrebbe da dire, a maggior ragione – atti secondari non regolamentari»<sup>25</sup>.

**5.** Nella proposta "Renzi-Boschi" non mancano poi problemi di coordinamento.

Si pensi, in particolare, alle modifiche operate all'art. 72 Cost., con riferimento all'esame dei disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale presso il Senato. Sul punto, il novellato comma 5 afferma che tali disegni di legge «sono esaminati dal Senato delle Autonomie articolo per articolo e approvati a norma dell'articolo 138» (comma 5).

Si tratta di una previsione che, collegata al comma 1 del novellato art. 70 («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali»), pone alcuni interrogativi.

In primo luogo, con riferimento alla prima deliberazione, non è chiaro se il "nuovo" art. 72, comma 5, imponga solo un esame o anche un'approvazione delle proposte articolo per articolo; la risposta positiva, che dovrebbe imporsi alla luce della necessità di

---

<sup>23</sup> Per tutti, sia consentito un rinvio al mio *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanesi ed Arconzo)*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 498-499.

<sup>24</sup> Così, nella sent. 116/2006, a proposito degli atti di natura non regolamentare, si parla di atti «dalla indefinibile natura giuridica» (*considerato in diritto*, n. 7).

<sup>25</sup> V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in questa *Rivista*, 1/2012, p. 4.

# Osservatorio sulle fonti

un esame adeguatamente ponderato delle proposte di legge costituzionale, trova un ostacolo di carattere testuale nel novellato comma 1 dello stesso art. 72, per il quale l'approvazione articolo per articolo è imposta solo per l'esame presso la Camera dei deputati.

Viceversa, non distinguendo tra la prima e la seconda deliberazione, il novellato art. 72, comma 5, Cost., potrebbe, con riferimento alla seconda, essere interpretato come una sorta di "irrigidimento procedurale" rispetto a quanto previsto dai regolamenti parlamentari che, come è noto, si limitano a imporre, dopo la discussione generale, solo la votazione finale per l'approvazione del complesso (art. 99, comma 2, reg. Camera; art. 123, comma 2, reg. Senato).

Ancora, l'art. 32 (rubricato «Disposizioni consequenziali e di coordinamento»), pure articolato in ben nove commi, contiene disposizioni certamente non esaustive<sup>26</sup> e comunque tali da riferirsi al solo livello costituzionale.

Viceversa è noto che il modello bicamerale perfetto ha connotato profondamente anche il livello legislativo (si pensi alla disciplina delle Commissioni bicamerali, talune assai rilevanti sul piano istituzionale o ai non pochi casi di atti bicamerali non legislativi), ma una riflessione su questo punto non appare nemmeno abbozzata a livello politico.

6. Venendo ora alla riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento nella proposta "Renzi-Boschi", non posso non rinviare alle considerazioni critiche già svolte in questo seminario, alle quali mi associo.

Un primo elemento da sottolineare è l'assenza di una riflessione adeguata sia sulle problematiche relative alla composizione, sia su quelle relative all'esercizio delle funzioni; riflessione adeguata resa necessaria anche dagli studi comparatistici che dimostrano la grande complessità tecnica (oltre che politica) di una revisione costituzionale relativa all'assetto del Parlamento<sup>27</sup>.

Viceversa, anche il dibattito politico su questo punto ha evidenziato grandi approssimazioni: si pensi alla scelta, da taluno propugnata, per un modello monocamerale che, sia pure preferibile rispetto a soluzioni pasticciate o confuse, oltre ad essere estranea alla nostra tradizione costituzionale, non è fatta propria da nessun Paese appartenente all'Unione europea comparabile al nostro quanto a dimensione demografica.

Viceversa, la prospettiva di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, peraltro prefigurata in qualche misura già dall'art. 11 della l. cost. 3/2001, appare conforme a quanto auspicato da tempo dalla dottrina maggioritaria; peraltro, appare quantomeno singolare la previsione nella proposta "Renzi-Boschi" di un "Senato delle Auto-

---

<sup>26</sup> Si pensi, solo per citare un esempio, alla concentrazione nella sola Camera dei deputati dell'autorizzazione a procedere in materia di reati ministeriali, non risultando però modificate le disposizioni della l. cost. 1/1989 che prevedono una competenza, per così dire, "ripartita" tra i due rami del Parlamento.

<sup>27</sup> Non a caso, in ordinamenti nei quali vi sono diffuse critiche da anni circa la composizione e le funzioni della seconda Camera, come in Spagna, in Austria e in Slovenia, non si è ancora proceduto a formali revisioni costituzionali.

# Osservatorio sulle fonti

nomie”, nello stesso momento in cui le autonomie territoriali nella proposta stessa risultano alquanto ridimensionate<sup>28</sup>.

A ciò si aggiunga che la proposta in esame non presenta soluzioni adeguate né quanto alla composizione né quanto all’esercizio delle funzioni del nuovo Senato.

Quanto alla composizione, è già stata messa in evidenza la stravagante previsione della presenza dei Sindaci dei Comuni capoluoghi di Regione, così come dei ventuno senatori di nomina presidenziale che, così come gli ex Presidenti della Repubblica, non hanno a che vedere con le “autonomie” (trattandosi di soggetti che «hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»: art. 57, comma 4 Cost., nel testo risultante dall’art. 2 della proposta) e che per di più potrebbero alterare i rapporti di forza in seno al Senato.

Ma più in generale è la stessa configurazione del Senato delle Autonomie che suscita gravi perplessità, trattandosi di un ramo del Parlamento ridimensionato nella composizione (143 membri, computandosi i 21 senatori di nomina presidenziale) e nelle prerogative dei propri membri, che non rappresenterebbero più la Nazione, che sarebbero privati di parte delle garanzie di cui all’art. 68 Cost.<sup>29</sup> e delle indennità.

Quanto all’art. 66 Cost., la proposta non brilla certo per chiarezza: il testo infatti non apporta innovazioni quanto alla Camera, nonostante una prassi applicativa del tutto deteriorata<sup>30</sup>, mentre, riguardo al Senato, si prevede che esso «verifica i titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente» (art. 4).

La formulazione in questione appare assai ambigua. In effetti, la differenza di formulazione rispetto a quanto previsto per la Camera non rende chiaro se la determinazione del Senato abbia natura amministrativa e non impedisca quindi la possibilità di un ricorso alla giurisdizione ordinaria o amministrativa<sup>31</sup>, come avviene per le elezioni regionali e comunali<sup>32</sup>.

Anche l’esclusione di ogni potestà deliberativa del Senato delle Autonomie per quanto riguarda le cause ostative alla prosecuzione del mandato, se pare coerente con il fatto che tale assemblea sarebbe composta in prevalenza da titolari di cariche elettive a livello regionale o comunale, destinati ad essere sostituiti nel caso in cui cessino da dette cariche (art. 57, comma 3, Cost., come sostituito dall’art. 2 della proposta), appare incongrua con riferimento alla pur discutibile previsione dei senatori di nomina presidenziale, per i quali non sarebbe chiara la competenza in materia<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Si rinvia, per tutti, al contributo di Roberto Zaccaria, in questo seminario.

<sup>29</sup> Ai senatori rimarrebbero solo le garanzie di cui all’art. 68, comma 1, Cost.

<sup>30</sup> Sul punto, sia consentito, per tutti, un rinvio al mio *La perdurante attualità dell’art. 66 Cost. dopo la decadenza del sen. Berlusconi*, in *Criminalia* (in corso di pubblicazione).

<sup>31</sup> F. FABRIZZI, *Supplenza, verifica dei poteri, area vasta: tre caveat per migliorare la riforma Renzi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 1429*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), pp. 38 ss.

<sup>32</sup> Tale seconda interpretazione potrebbe risultare plausibile per i componenti “di diritto” del Senato (Presidenti di Regione, Sindaci); tuttavia, la stessa interpretazione non sembra altrettanto persuasiva per quanto riguarda i senatori eletti e per quelli di nomina presidenziale.

<sup>33</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Dossier*, cit., p. 39.

# Osservatorio sulle fonti

Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni, appare in primo luogo poco meditata la meccanica riproposizione delle competenze del Parlamento in seduta comune alla luce di una riforma così profonda del Senato (anche dal punto di vista numerico e dei meccanismi di elezione), tanto che soluzioni diverse ben avrebbero potuto essere esplorate con riferimento, ad esempio, all'elezione del Capo dello Stato<sup>34</sup> e dei componenti del C.s.m.<sup>35</sup>.

In secondo luogo, le competenze delineate al comma 4 del novellato art. 55 Cost. e al comma 6 dell'art. 70 Cost. - ovvero: *a*) rappresentanza delle istituzioni territoriali; *b*) concorso alla funzione legislativa; *c*) esercizio della funzione di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali; *d*) partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea; *e*) svolgimento, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, dell'attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio; *f*) svolgimento di attività conoscitive, nonché formulazioni di osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera - appaiono delineate in modo generico (fatta salva per quella *sub b*) e quindi tale da richiedere un processo di larga attuazione-integrazione ad opera di fonti sub-costituzionali.

Tale rilievo appare significativo non solo perché le competenze del Parlamento (anche quelle di ciascuno dei suoi rami) dovrebbero essere delineate in modo sufficientemente analitico a livello costituzionale ma anche perché alcune di esse sono declinabili in modo tale da quantomeno "interferire" con il rapporto di fiducia del quale dovrebbe essere titolare la sola Camera dei deputati ai sensi del novellato art. 55, comma 2, Cost.

Il pensiero corre, in particolare, alla competenza in materia di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea a proposito della quale il testo non sembra del tutto coordinato con le disposizioni dei trattati sull'Unione europea (artt. 5, 12, 48, par. 7) e soprattutto con il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il quale stabilisce che ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno dei Parlamenti può esprimere un parere motivato circa la non conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà e consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi<sup>36</sup>.

Lo stesso può dirsi per la competenza relativa a quella di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio (non a caso, una competenza simile è stata attribuita in Francia ad entrambi i rami del Parlamento nella revisione costituzionale del 2008).

---

<sup>34</sup> Si consideri, ad esempio, che in Germania il Capo dello Stato è eletto da una Assemblea composta dai componenti del *Bundestag* e da un pari numero di membri eletti dagli organi rappresentativi dei *Länder* (art. 54, Legge fondamentale). Si consideri inoltre che anche nell'attuale legislatura alcune proposte di legge costituzionale prevedono che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino anche i parlamentari europei (si veda, in particolare, la proposta A.C., n. 2499).

<sup>35</sup> Una parte delle competenze spettanti al Parlamento in seduta comune avrebbero potuto essere attribuite al Capo dello Stato, qualora eletto come si è indicato nella nota precedente.

<sup>36</sup> *Relazione*, cit., p. 22.

# Osservatorio sulle fonti

Infine, è da osservare che la competenza in ordine ad attività conoscitive e alla formulazione di osservazioni su atti e documenti all'esame della Camera è inserita in un articolo, il 70, relativo al procedimento legislativo, che forse non è il più idoneo ad ospitarla, dato che essa ha un oggetto che va al di là della disciplina del procedimento di approvazione delle leggi.

7. Peraltro, anche la disciplina del procedimento legislativo appare discutibile.

In effetti, leggendo il testo della proposta di revisione in oggetto, il procedimento legislativo verrebbe articolandosi in una pluralità di tipi, ovvero: *a*) il procedimento di revisione costituzionale che rimane integralmente bicamerale (art. 70, comma 1, Cost., nel testo risultante dall'art. 8 della proposta); *b*) le altre proposte di legge che sono approvate dalla Camera dei deputati, esaminabili dal Senato entro dieci giorni<sup>37</sup>, su richiesta di 1/3 dei componenti; sulle eventuali modifiche proposte dal Senato la Camera si pronuncia in via definitiva entro i successivi venti giorni<sup>38</sup> (art. 70, commi 2 e 3); *c*) le proposte di legge riferibili alle materie di cui agli artt. 57, comma 3, 114, comma 3, 117, commi 2, lett. *p*) ed *u*), 4, 6, 10, 118, comma 4, 119, 120, comma 2, 122, comma 1, nonché quelle che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, per le quali la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti (art. 70, comma 4); *d*) i disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4, Cost. per i quali le modifiche proposte dal Senato debbono intervenire entro quindici giorni dalla trasmissione e debbono essere deliberate a maggioranza assoluta dei componenti (art. 70, comma 5); *e*) i disegni di legge di conversione dei decreti legge che seguono la disciplina speciale di cui al novellato art. 77 Cost.

Si potrebbe poi rinvenire un sesto procedimento, relativo ai disegni di legge che il Senato può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, richiedere alla Camera di esaminare ai sensi del novellato art. 71 Cost. In questi casi, sempre ai sensi della stessa disposizione, la Camera procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data di deliberazione del Senato.

Tale disposizione non appare chiara poiché non specifica se le proposte di legge seguano un procedimento speciale<sup>39</sup> ovvero se la richiesta del Senato si atteggi solo come un atto di iniziativa legislativa, come si potrebbe desumere dal fatto che l'art. 71 si riferisce per l'appunto all'iniziativa legislativa<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Si presume dalla trasmissione del testo, anche se la proposta non lo dice espressamente.

<sup>38</sup> La proposta non chiarisce se, in sede di riesame, sia possibile per la Camera introdurre nuovi emendamenti (non conseguenti cioè alle proposte emendative del Senato). In questo caso, è da ritenere che il Senato possa intervenire una seconda volta.

<sup>39</sup> Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se trovi applicazione la facoltà di esame da parte del Senato qualora la Camera non abbia apportato modifiche ad una proposta di legge approvata senza modifiche rispetto alla proposta "deliberata" dal Senato.

<sup>40</sup> Peraltro, da un punto di vista testuale, l'intervento del Senato si atteggi come una richiesta di esame di un disegno di legge che ben potrebbe essere già stato presentato.

# Osservatorio sulle fonti

Ciò detto, questa complessa articolazione del procedimento legislativo appare foriera di dubbi interpretativi e di possibili contenziosi: soprattutto il procedimento di cui all'art. 70, comma 4, Cost., delineato per "materie", giustapposto a quello "generale" di cui all'art. 70, commi 2 e 3, rischia di riprodurre tutte le incertezze legate al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni che la Corte costituzionale ha solo in parte diradato e che il testo di riforma ha sostanzialmente corretto; a ciò si aggiunga che solo in pochi casi i progetti di legge sono chiaramente riconducibili ad un unico ambito materiale (il tutto aggravato dal fatto che nell'art. 117 Cost. non sono pochi, come è noto, i c.d. "titoli trasversali").

Non mancano poi nel procedimento legislativo di cui all'art. 70, comma 4, Cost. dubbi interpretativi: così il riferimento generale ai disegni di legge di cui all'art. 119 Cost. sembra avere una latitudine considerevole, anche se la modifica allo stesso art. 119, comma 2, Cost. (art. 28, comma 1, della proposta), laddove afferma che le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio «in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», si riferisce alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), novellato, che sembra ricadere nella competenza legislativa "generale" di cui all'art. 70, commi 2 e 3, Cost.

Ancora, piuttosto oscuro è il riferimento ai disegni di legge di cui all'art. 117, comma 6, Cost.

Alla luce delle modifiche a tale disposizione operate dall'art. 26 della proposta, si potrebbe ritenere che in questa parte l'art. 70, comma 4, Cost. si riferisca alla delega del potere regolamentare dallo Stato alle Regioni e all'attribuzione del potere regolamentare a Comuni e Città metropolitane. In tal modo, però, sarebbe sufficiente inserire in una qualunque proposta di legge una disposizione di delega di potere regolamentare alle Regioni ovvero di attribuzione di potere regolamentare agli enti locali per determinare la necessità di attivare il procedimento legislativo di cui all'art. 70, comma 4, Cost.?

Infine, discutibile è il riferimento al procedimento di cui all'art. 70, comma 4, Cost. dei disegni di legge relativi all'appartenenza all'Unione europea, poiché la rilevanza politica degli stessi, salvo quanto si è detto in precedenza, dovrebbe essere tale da non imporre, in caso di modifiche proposte dal Senato, la necessità di una delibera della Camera a maggioranza assoluta dei componenti, qualora quest'ultima non intenda conformarsi alle modifiche stesse.

Due ultime osservazioni.

Per quanto riguarda i decreti legge, appare apprezzabile la costituzionalizzazione dei limiti oggi contenuti nell'art. 15 della l. 400/1988, anche se, come giustamente è stato notato, queste innovazioni da sole non sembrano riuscire a contenere efficacemente la decretazione d'urgenza<sup>41</sup>; più discutibile è la disciplina della conversione dei decreti che, così come formulata nel novellato art. 77, comma 6, Cost., rischia di amplificare il

---

<sup>41</sup> Si condividono le osservazioni di M.C. Grisolia, nell'editoriale al presente numero di questa *Rivista*.

# Osservatorio sulle fonti

coinvolgimento del Senato: infatti, in assenza della previsione di un termine per la conclusione della prima lettura dei disegni di legge di conversione da parte della Camera, al Senato potrebbe, in via di fatto, essere conferito una sorta di improprio potere di veto qualora la trasmissione del testo avvenga quando alla scadenza del decreto residui un termine inferiore a quello di dieci giorni entro il quale il Senato ha comunque la possibilità di deliberare le sue proposte<sup>42</sup>.

Se comunque la *ratio* delle modifiche all'art. 77 Cost. è quella di un contenimento della decretazione d'urgenza, l'introduzione di un comma 6 all'art. 72 Cost. vorrebbe favorire l'approvazione parlamentare dei disegni di legge del Governo: ai sensi di tale disposizione, infatti, «il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo, e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà».

Si tratta di una disposizione assai rilevante anche sul piano della forma di governo, introducendo una “corsia preferenziale” per l'esame dei disegni di legge presentati dall'Esecutivo.

Tuttavia, la disposizione non contiene alcun limite o condizione riguardo all'esperibilità della procedura in questione, che potrebbe così divenire di generale applicazione, dando luogo a rischi di abusi sul piano quantitativo<sup>43</sup>, anche perché essa, quantomeno fino ad una ipotetica revisione del regolamento della Camera, andrebbe a sommarsi e non a sostituirsi alla questione di fiducia, viste le differenze sussistenti tra tali due procedimenti<sup>44</sup>.

A ciò si aggiunga l'indeterminato ricorso al regolamento della Camera che potrebbe fissare un termine anche inferiore ai sessanta giorni «tenuto conto della complessità della materia»<sup>45</sup>.

Da ultimo, anche per la sua collocazione nell'ultimo comma all'art. 72 Cost., non è chiaro se la nuova procedura possa essere applicata anche per l'approvazione dei disegni di legge che, ai sensi del comma 4, sono soggetti alla c.d. “riserva di assemblea”.

**8. Riguardo ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali la proposta in esame completerebbe, in un'ottica di ripensamento radicale di impronta centralistica, un pro-**

---

<sup>42</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Dossier*, cit., p. 76.

<sup>43</sup> Tra l'altro, non risulterebbe abrogato il comma 2 dell'art. 72 Cost. che demanda ai regolamenti parlamentari la disciplina di procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali sia dichiarata l'urgenza.

<sup>44</sup> È chiaro infatti che la nuova disciplina dell'art. 72, comma 6, non presuppone una “messa in gioco” del rapporto fiduciario.

<sup>45</sup> Sarebbe stato probabilmente più agevole demandare al regolamento la definizione di eventuali casi di proroga del termine di sessanta giorni (che astrattamente avrebbero potuto riguardare proposte di legge di particolare lunghezza o complessità).

# Osservatorio sulle fonti

cesso di fatto già iniziato da anni sul piano della legislazione ordinaria, della prassi giurisprudenziale, e, da ultimo, della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito.

In particolare, il collegamento tra la l. cost. 1/2012 e la proposta in esame è reso evidente dalla stessa relazione alla proposta laddove si afferma che «le nuove regole di bilancio introdotte a livello costituzionale, anche quale riflesso dell'evoluzione della *governance* economica europea, incidono, evidentemente, in modo profondo sull'assetto della forma di Stato derivante dalla riforma del 2001, richiedendo un diverso riparto delle competenze legislative che, a sua volta, postula un diverso assetto del sistema bicamerale e delle relative procedure decisionali: un assetto in grado di salvaguardare l'autonomia finanziaria coinvolgendo, in forme diverse e articolate, l'insieme degli enti che compongono la Repubblica nel processo di formazione delle politiche pubbliche e di *governance* della finanza pubblica. Sarà pertanto il nuovo Senato, come sede di una effettiva cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito del procedimento legislativo, a comporre i differenti interessi, assicurandone un'adeguata ponderazione sia in funzione preventiva del contenzioso, sia in una prospettiva di compatibilità con i processi decisionali che si sviluppano in sede europea»<sup>46</sup>.

Sembra quindi confermato l'impatto negativo della l. cost. 1/2012 sulle autonomie territoriali già evidenziato da una parte della dottrina<sup>47</sup>.

In questa sede, non ci si intratterrà analiticamente sui contenuti della proposta «Renzi-Boschi», perché già ampiamente commentata anche in questo seminario.

Limitando la nostra attenzione alle modifiche apportate al Titolo V, colpisce, in primo luogo, la revisione dell'art. 117 Cost., con il riaccentramento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di numerosi ambiti materiali, al di là di quanto sarebbe stato necessario per correggere alcune evidenti storture dell'attuale formulazione di tale articolo (si pensi, solo per citare un esempio, all'allocazione allo Stato della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» che la l. cost. 3/2001 colloca discutibilmente tra le materie di potestà concorrente). Sarebbero infatti allocati alla legislazione esclusiva dello Stato anche le «norme generali per la tutela della salute», «la tutela e sicurezza del lavoro» (art. 26, comma 2, lett. *d*), l'«ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica» (lett. *e*).

A questi si deve aggiungere lo spostamento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che nella prassi più recente, come si è accennato, ha costituito il titolo trasversale più penetrante e intrusivo dello Stato rispetto all'esercizio della potestà normativa regionale. Anche in questo caso, la Relazione alla proposta di legge evidenzia il collegamento con la *ratio* della l. cost. 1/2012: «In questa prospettiva, occorre, in particolare, considerare come il conferimento alla competenza esclusiva della legge statale della materia del coordinamento della finanza pubblica costituisca, a ben vedere, uno sviluppo coerente con le

---

<sup>46</sup> Relazione, cit., pp. 18-19.

<sup>47</sup> Cfr., in particolare, M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2012.

# Osservatorio sulle fonti

scelte già effettuate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha effettuato analogo conferimento per la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e novellato gli articoli 81, 97 e 119, della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni (e dunque anche a tutte le autonomie territoriali) il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito»<sup>48</sup>. In questo senso, anche alla luce degli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale, appare quantomeno dubbio che tale spostamento possa essere compatibile con la salvaguardia dell'«autonomia finanziaria degli enti locali», come invece sembra postulare la relazione alla proposta di legge costituzionale.

In secondo luogo, la proposta sopprime la potestà concorrente, sul presupposto che essa abbia determinato l'espansione del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni.

Sul punto, rinviando ai contributi dottrinali che se ne sono più specificatamente occupati, la proposta non sembra tenere conto adeguatamente della necessità in un ordinamento complesso di una legislazione integrata tra Stato e Regioni, sulla base di una chiara individuazione delle rispettive responsabilità<sup>49</sup>: in questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha ormai contribuito a dipanare molte delle problematiche interpretative sottese alla distinzione degli ambiti di intervento rispettivamente rimessi alla potestà legislativa statale e a quella regionale, tra l'altro ampliando, e non poco, la nozione stessa di “principi fondamentali”.

Pertanto, è sul piano del procedimento legislativo, nel contesto di una seria riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento, con l'istituzione di una “vera” Camera delle autonomie che il problema della potestà concorrente avrebbe potuto essere risolto. Ma non è questa la prospettiva assunta dalla proposta in esame, dato che, come si è in parte già accennato, a fronte dell'evidente erosione delle proprie competenze normative, le Regioni non sembrano realmente coinvolte nel processo di formazione delle leggi statali.

A ciò si aggiunga che, a fronte della soppressione della potestà concorrente, la proposta in esame alloca allo Stato numerose competenze qualificate in termini di “norme generali”; nozione che, nella sua pericolosa ambiguità, pare alludere ad una sorta di potestà concorrente “mascherata”, alla quale non è chiaro se si applicherebbero i punti di arrivo della giurisprudenza costituzionale formatasi nella vigenza dell'art. 117, comma 3, Cost. Né la soppressione della potestà concorrente trova una sorta di “equivalente sistemico” nella potestà legislativa delegata, codificata nel novellato art. 117, comma 5, Cost., giacché è evidente la differenza tra una potestà legislativa costituzionalmente spettante alle Regioni ancorché limitata dal rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, e una delegata, attivabile discrezionalmente dalla legge statale, e successivamente revocabile. Per di più tale potere legislativo risulta limitato da rigorosi presidi sia dal punto di vista procedurale (la delega sarebbe concessa con legge approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera, previa intesa con le Regio-

---

<sup>48</sup> *Relazione*, cit., p. 18.

<sup>49</sup> Per tutti, U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 204-205.

# Osservatorio sulle fonti

ni interessate, riguardando tale delega una o più Regioni, ed anche su richiesta delle stesse), sia dal punto di vista delle materie delegabili (dalle materie di competenza esclusiva statale sono escluse quelle relative all'ordine pubblico ed alla sicurezza, salva la polizia amministrativa locale, nonché quelle relative a cittadinanza, stato civile ed anagrafi e quelle relative alla giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, salva l'organizzazione della giustizia di pace), sia dal punto di vista temporale (la delega può essere concessa anche per un tempo limitato).

Infine, la proposta esplicita alcuni ambiti di potestà residuale delle Regioni: si tratta di una scelta di per sé condivisibile, ma declinata in termini tali da rendere gli ambiti di competenza regionale in questione del tutto marginali o interstiziali: si pensi, in particolare, al riferimento alla «organizzazione in ambito regionale [...] dei servizi sociali e sanitari», nonché «dei servizi scolastici» che sembrano attribuire alle Regioni una competenza non dissimile da quella attualmente spettante alle Province.

Inoltre, la proposta in esame costituzionalizza la c.d. chiamata in sussidiarietà, in termini assai generali, e per di più attivabile solo su proposta del Governo<sup>50</sup>, rinunciando tanto ai meccanismi di coinvolgimento delle autonomie regionali oggi necessari a partire dalla “celebre” sent. 303/2003 della Corte costituzionale quanto ad un ruolo del Senato delle Autonomie più forte di quello delineato dall'art. 70, comma 4, Cost., che pure avrebbe ben potuto essere configurato.

Un ultimo punto riguarda le Regioni a statuto speciale. Ad esse è dedicato, in particolare, l'art. 33, comma 13 della proposta, del seguente tenore: «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 sino all'adeguamento dei rispettivi statuti».

Tale disposizione suscita notevoli perplessità, in primo luogo perché finisce con l'ampliare la distanza, in termini di spazi di autonomia, tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale, in un momento nel quale l'attualità delle specialità è oggetto di discussione a livello dottrinale (e non solo)<sup>51</sup>. In secondo luogo, la stessa disposizione darebbe luogo ad incertezze quantomeno perché ad esse continuerebbero ad essere applicabili le disposizioni del Titolo V risultanti dalla l. cost. 3/2001, solo nella parte in cui esse prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti speciali.

Le conseguenze sull'esercizio anche della potestà legislativa statale di un tale intricato assetto di fonti sono facilmente intuibili.

Tra l'altro, l'art. 33, comma 13, darebbe luogo ad un fenomeno curioso a proposito della abolizione delle Province, prevista dall'art. 24 della proposta stessa, che quindi non troverebbe applicazione nelle Regioni a statuto speciale.

Certo, tale ultima disposizione non brilla per chiarezza, laddove la soppressione di

---

<sup>50</sup> Il novellato art. 117, comma 4, prevede: «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale».

<sup>51</sup> Per tutti, P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

# Osservatorio sulle fonti

ogni riferimento alle Province nell'art. 114 Cost. è contenuto in un articolo rubricato «abolizione delle Province», ma l'allocazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dell'«ordinamento degli enti di area vasta» ad opera del novellato art. 117, comma 2, lett. p), Cost. ha reso possibile ad una parte della dottrina<sup>52</sup> affermare la vigenza della l. 56/2014 (c.d. “legge Delrio” che riforma ma non abolisce certo le Province) anche dopo l'entrata in vigore della proposta di revisione costituzionale in esame<sup>53</sup>.

Concludendo sul punto, la proposta di revisione costituzionale in oggetto sembra davvero configurare, come efficacemente è stato sostenuto, una sorta di un' autonomia ormai “ottriata” delle Regioni<sup>54</sup>, tale da confinare le stesse entro una sfera di amministrazione che le farebbe assomigliare più a macroprovince che non a enti dotati di una significativa sfera di autonomia politica, come invece era nelle aspettative dei Costituenti e soprattutto dei riformatori del 2001.

Il tutto mentre infuria una polemica, in parte fondata su dati reali, ma non priva di elementi opinabili e pretestuosi, circa i “costi” della politica regionale, e le vere (o presunte) inefficienze delle politiche da queste sviluppate: polemiche che, in termini rovesciati, avevano colpito l'amministrazione statale nell'arco temporale che portò prima alle c.d. “leggi Bassanini” e quindi alla revisione costituzionale del 2001.

Da questo punto di vista, anziché continuare con scelte dettate non dico da slogan ma da analisi superficiali dal punto di vista giuridico e non solo, lo “spirito riformatore” dovrebbe connotarsi per una prospettiva di lungo periodo, corroborata da analisi serie e non condizionate da contingenze politiche. Da questo punto di vista, né nella relazione alla proposta di legge, né nel dibattito politico si trovano elementi minimi di riflessione. E questo, credo, dovrebbe indurre a serie (e forse amare) riflessioni i giuristi e non solo i giuristi.

Rimane cioè un monito di fondamentale importanza quello espresso da Antonio D'Atena al termine della sua relazione ad un recente convegno dell'Istituto Sturzo dal titolo quanto mai evocativo (*Che fare delle Regioni?*): «In una materia così delicata come quella dei rapporti centro-periferia in sistemi che conoscono forme significative di decentramento territoriale del potere politico, le soluzioni non vanno adottate in modo ideologico, sulla base di sommarie e “impressionistiche” valutazioni, ma riservando ai

---

<sup>52</sup> F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>53</sup> È noto, infatti, che l'art. 1, comma 51, della l. 56/2014, prevede che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»; peraltro, la relazione alla proposta di legge costituzionale afferma che «l'articolo 24 modifica l'articolo 114 della Costituzione, disponendo l'eliminazione delle province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica» (*Relazione*, cit., p. 16) e, quanto alle modifiche all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., precisa che l'introduzione del riferimento agli enti di area vasta «è correlata anche alla soppressione delle province e sottende l'esigenza di assicurare ai cittadini in modo uniforme la programmazione e la gestione coordinata di funzioni che insistono su aree vaste dei territori regionali» (p. 20).

<sup>54</sup> G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Cfr., altresì, per tutti, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2014.

# Osservatorio sulle fonti

problemi concreti la dovuta attenzione e calibrando su di essi le soluzioni più appropriate»<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> A. D'ATENA, *Alcune recenti tendenze nei sistemi federali e regionali europei*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, cit., p. 76.