

Osservatorio sulle fonti

TESTO DELL'AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429-B PRESSO LA 1^A COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO (28 LUGLIO 2015)

di *Giovanni Tarli Barbieri* **

SOMMARIO: 1. La questione della latitudine della possibile (e auspicabile) potestà emendativa del Senato dopo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati. – 2. L'ambigua configurazione del “nuovo” Senato. – 2.1. La definizione delle competenze della seconda Camera. – 3. La disciplina del procedimento legislativo. – 4. Il novellato art. 72 Cost. – 5. Il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali. – 6. La nuova, discutibile disciplina dell'elezione del Capo dello Stato. – 7. La “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione: le modifiche all'art. 117 Cost. – 8. Le modifiche all'art. 119 Cost. – 9. inapplicabilità della “riforma della riforma” alle Regioni a statuto speciale. – 10. Le modifiche all'art. 116, comma 3, Cost. – 11. La ridotta autonomia degli enti locali.

1. La questione della latitudine della possibile (e auspicabile) potestà emendativa del Senato dopo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati

Signor Presidente, desidero innanzitutto esprimere un ringraziamento per questo invito che mi ha veramente onorato.

L'oggetto della presente audizione riguarda il disegno di legge costituzionale n. 1429-B sul quale il Senato è chiamato a pronunciarsi in terza lettura, ma sempre nell'ambito della prima deliberazione, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

La 1^a Commissione ha già dedicato all'esame di questo testo numerose sedute, nelle quali sono già emersi, nel contesto di un dibattito ricco di numerosi spunti di interesse, a cominciare dalla pregevole relazione della Presidente Finocchiaro nella seduta del 7 luglio scorso¹, anche non pochi aspetti problematici. Si tratta di questioni che a mio parere dovrebbero essere affrontate anche attraverso una conseguente attività emendativa, essenziale per risolvere quantomeno le incongruenze che il testo di revisione costituzionale presenta. E ciò anche alla luce dell'ampiezza del testo che interviene organicamente su parti qualificanti della II^a parte della Costituzione².

* Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B - Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, Senato della Repubblica, 1a Commissione permanente (Affari costituzionali), 28 luglio 2015

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

¹ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 7 luglio 2015, res. somm., n. 430, pp. 13 ss.

² Senza entrare qui nella *vexata quaestio* dell'ammissibilità di ampie revisioni organiche della Costituzione, alla stregua dell'art. 138 Cost., anche nella prospettiva del *referendum* previsto da tale disposizione: per tutti, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle*

Osservatorio sulle fonti

Non sfugge però il fatto che attualmente il Senato è chiamato a esaminare il testo a seguito delle modifiche apportate dalla Camera: a tale proposito, come è noto, trova applicazione l'art. 121 del regolamento, il quale prevede che la prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale si svolge «nelle forme previste dal presente regolamento per i disegni di legge ordinaria» (comma 1) e che «se il disegno di legge è emendato dalla Camera, il Senato lo riesamina a norma dell'art. 104» (comma 3). A sua volta, l'art. 104, nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, prevede che «se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati». Per inciso, previsioni analoghe sono contenute anche nel regolamento della Camera³.

La questione, indubbiamente rilevante e per molti aspetti decisiva ai fini della latitudine delle possibili determinazioni del Senato dopo le modifiche apportate alla Camera, è peraltro ben presente alla Commissione, come si evince, in particolare, dagli interventi dei senatori Endrizzi, De Petris, Lo Moro, Calderoli, oltre che della Presidente della Commissione, nella seduta del 15 luglio scorso⁴.

Con riguardo all'art. 104, comma 3, del regolamento del Senato mi pare del tutto condivisibile l'esigenza che esso debba essere interpretato tenendo conto delle peculiarità del procedimento di revisione costituzionale; procedimento che, come è stato giustamente notato, «non è una variante che si innesta su un procedimento di formazione della legge da considerare in modo unitario. Si tratta invece di un procedimento a sé stante [...], con norme che presentano un contenuto parzialmente coincidente con quelle poste per il procedimento di formazione della legge ordinaria»⁵.

A ciò si aggiunge la specificità della fonte costituzionale rispetto alla legge ordinaria, che impone una particolare ponderazione delle scelte, allo scopo di evitare incoerenze e disarmonie in un testo destinato per sua natura, a porsi al vertice della produzione normativa. E tale rilievo appare ancora più degno di attenzione alla luce degli evidenti limiti di alcune delle revisioni costituzionali dell'ultimo quindicennio⁶.

Anche alla luce del fatto che, come ha ricordato la Corte costituzionale, «è però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzio-

prospettive di riforma dell'art. 138 Cost., in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione : scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 573 ss., ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

³ L'art. 97, comma 3, che rinvia all'art. 70, comma 2, prevede infatti: «I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera».

⁴ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 15 luglio 2015, res. somm., n. 435, pp. 59 ss.

⁵ M. VILLONE, *Legge costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, XXI, Roma, Treccani, 1990, p. 3.

⁶ Si pensi alla l. cost. 3/2001, non a caso oggetto di una "riforma" ad opera del disegno di legge n. 1429-B, o alle ll. costt. 1/2000 e 1/2001 che hanno introdotto la nuova disciplina del voto degli italiani all'estero.

Osservatorio sulle fonti

nali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici» (sent. 496/2000)⁷ e che proprio la competenza parlamentare in ordine alla revisione costituzionale costituisce, ad avviso della dottrina prevalente, parte del nucleo immodificabile dell'art. 138 Cost.⁸, occorre rifuggire da un'interpretazione troppo restrittiva del combinato disposto degli artt. 121 e 104, comma 3, del regolamento del Senato.

È quindi da ritenere del tutto condivisibile quanto recentemente affermato da Enzo Cheli, circa l'interpretazione più plausibile dell'art. 104 del regolamento del Senato, laddove, a proposito dell'attività emendativa di un testo di revisione costituzionale, fissa il limite della «diretta correlazione» con gli emendamenti apportati dalla Camera; secondo Cheli, «in un testo di riforma costituzionale tutte le parti si presentano tra loro fortemente interconnesse perché i congegni costituzionali sono in grado di funzionare in quanto espressioni di un sistema complesso e coerente dove tutto si tiene. Se in una riforma costituzionale si tocca un punto nodale tutti i punti della riforma vengono, di conseguenza, investiti e possono formare oggetto di nuovi emendamenti. In sostanza, nella materia costituzionale la “diretta correlazione” degli emendamenti di cui parla l'art. 104 del regolamento del Senato può essere interpretata con una ragionevole larghezza»⁹.

A sostegno di tale tesi si può ricordare anche il parere della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, approvato nella seduta del 5 maggio 1993, che, proprio sul presupposto della «particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale», ha ritenuto ammissibili emendamenti interamente soppressivi di un comma radicalmente modificato dal Senato¹⁰; ed è significativo che nella stessa seduta l'allora Presidente della Camera, Giorgio Napolitano sollecitasse una «riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra esser convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale»¹¹.

⁷ *Considerato in diritto*, n. 4.2.

⁸ Anche per quella parte della dottrina più aperta a revisioni dello stesso: così, ad esempio, S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*, Padova, Cedam, 1999, pp. 32-33.

⁹ E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015, p. 4; «la necessità, in questo caso, quantomeno di interpretare in modo elastico ed estensivo l'art. 104 del Regolamento del Senato, perché un conto è approvare una qualunque legge e un altro è approvare una legge costituzionale» è affermata anche da E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, *ivi*, p. 2; nello stesso senso anche F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, *ivi*, pp. 1-2.

¹⁰ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 5 maggio 1993, res. somm., p. 4; il parere è riportato anche da DI CIOLO, G. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 660, nt. 81.

¹¹ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 5 maggio 1993, p. 3; è poi da rimarcare, tra gli altri, l'intervento dell'on. Labriola, il quale appoggiò la proposta del Presidente che «non configura una deroga alla normativa vigente dal momento che la previsione dell'articolo 70 del Regolamento va applicata nella

Osservatorio sulle fonti

D'altra parte, che una interpretazione ragionevolmente estensiva dell'art. 104 sia pienamente sostenibile, lo si deduce anche dal fatto che nella seconda deliberazione non è possibile la presentazione di emendamenti (art. 99, reg. Camera; art. 123, reg. Senato), essendosi ritenuto che tale deliberazione non dia luogo ad un "ciclo legislativo completo", garantito dalla riserva di assemblea di cui all'art. 72, comma 4, Cost.¹².

2. L'ambigua configurazione del "nuovo" Senato

In effetti, il testo di revisione costituzionale, a fronte di alcune soluzioni condivisibili, presenta alcuni aspetti che suscitano serie perplessità e quindi richiederebbero più o meno estese correzioni. Ad essi è dedicato il presente contributo.

Per quanto riguarda il Senato, in premessa è da osservare che il superamento di un modello bicamerale paritario appare una scelta condivisibile e, in qualche misura, "prefigurata" già *de iure condito*, dall'art. 11 della l. cost. 3/2001¹³.

Alle citazioni in questo senso contenute nella pregevole relazione della Presidente¹⁴ ed a quelle contenute nell'ampio e articolato intervento del Presidente emerito della Repubblica, sen. Napolitano¹⁵, mi permetto di aggiungere una di Ruini che già nel 1952 dovette riconoscere che le soluzioni accolte dalla Costituzione riguardo alla seconda Camera «lasciano un senso diffuso di insoddisfazione», richiamando i lavori della Costituente nei quali si parlò dell'«inquietante enigma del Senato»¹⁶. Ed infatti, il dibattito sulla riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento prende le mosse già nel corso della I^a legislatura repubblicana¹⁷.

Ciò detto, di per sé, non appare censurabile né la scelta dell'elezione del Senato da parte dei Consigli regionali, anche se il disegno di legge di revisione costituzionale

specialità del procedimento di revisione costituzionale, che si caratterizza per la sua atipicità. Il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, essendo caratterizzato da elementi di sostanziale novità [...], giustifica una potestà emendativa piena, attraverso la proposta di soppressione di intere parti, perfettamente coerente con il carattere della prima lettura dei progetti di legge costituzionale» (p. 4).

¹² Sui dubbi di legittimità costituzionale di tali previsioni regolamentari cfr., in particolare, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 377; G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della «soluzione Alfonso Tesauro»*, in *Studi in onore di V. Atripaldi*, II, Napoli, Jovene, 2010, pp. 1221 ss.

¹³ Esso, come è noto, prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione».

¹⁴ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 7 luglio 2015, cit., p. 14.

¹⁵ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 15 luglio 2015, cit., pp. 55 ss.

¹⁶ M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 63.

¹⁷ Cfr., da ultimo, F. MAZZEI, *De Gasperi e lo "Stato forte". Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950-1952)*, Milano, Mondadori, 2013, cap. 13.

Osservatorio sulle fonti

sembra ispirarsi, per alcuni profili, ad un modello, quello del *Bundesrat* austriaco¹⁸, che non ha mostrato un rendimento particolarmente apprezzabile¹⁹, né la qualificazione della seconda Camera come rappresentativa delle istituzioni territoriali, anche se questo riferimento può essere ritenuto ambiguo, e comunque meno pregnante rispetto a quanto si deduce da altre Costituzioni contemporanee²⁰. Rimane poi singolare il fatto che il disegno di legge costituzionale in esame preveda l'istituzione di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, nello stesso momento in cui le autonomie territoriali nella proposta stessa risultano alquanto ridimensionate.

Rimane però l'esigenza che la fisionomia della seconda Camera risulti chiara e che vi sia coerenza tra composizione e assetto delle funzioni.

Su entrambi i punti, sarebbe necessaria ancora una riflessione supplementare, vista la grande complessità tecnica, oltre che politica, di una revisione costituzionale relativa all'assetto del Parlamento²¹, e visto soprattutto il fatto che in ordine ad essi il disegno di legge costituzionale n. 1429-B non sembra contenere soluzioni convincenti.

In premessa, sembrano condivisibili i dubbi espressi anche in sede di dibattito presso questa Commissione²² circa la natura di questo ramo del Parlamento nel progetto di riforma, poiché nel testo non è chiaro se esso «debba svolgere una funzione di rappresentanza degli enti territoriali o, piuttosto, debba conservare una natura eminentemente politica»²³.

È evidentemente dalla risposta a questo interrogativo che si può apprezzare la persuasività delle soluzioni fatte proprie dal disegno di legge costituzionale, in particolare sia quanto riguarda la disciplina della composizione, sia per quanto attiene alla disciplina dell'esercizio delle funzioni.

Venendo ai contenuti della proposta di riforma, quanto alla composizione, è stata messa in evidenza da più parti la stravagante previsione della presenza dei cinque 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. 59,

¹⁸ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015, p. 2; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 86.

¹⁹ Per tutti, P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco: genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, Giappichelli, 2007.

²⁰ Si vedano le puntuali osservazioni contenute in Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Dossier del Servizio Studi sull'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 parte seconda della Costituzione»*, n. 133, aprile 2014, pp. 17 ss.

²¹ Non a caso, in ordinamenti nei quali, pur essendovi diffuse critiche 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.

²² Per tutti, si può ricordare l'intervento del sen. Palermo nella seduta del 15 luglio scorso.

²³ Si può citare, ancora una volta, il sen. Palermo: Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 15 luglio 2015, cit., p. 53.

Osservatorio sulle fonti

comma 2 Cost., nel testo risultante dall'art. 3 della proposta) e che per di più dovrebbero svolgere le loro funzioni del tutto gratuitamente.

Ma più in generale è la stessa configurazione del Senato che suscita perplessità, trattandosi di un ramo del Parlamento ridimensionato nella composizione (100 membri, computandosi i 5 senatori di nomina presidenziale) e nelle prerogative dei propri membri, che non rappresenterebbero più la Nazione, pur esercitando le sue funzioni senza vincolo di mandato, e sarebbero privati delle indennità.

Una Camera siffatta appare uno strano ibrido che non sembra rispondere alla dichiarata *ratio* della sua istituzione e che, per le modalità della sua elezione (elezione da parte dei Consigli regionali ma assenza di vincolo di mandato e riconoscimento pieno delle garanzie di cui all'art. 68 Cost.), potrebbe ben atteggiarsi come una sorta di Camera politica svincolata dal rapporto fiduciario.

Appaiono quindi del tutto fondate le perplessità desumibili dalla relazione della Presidente Finocchiaro, laddove si afferma che «le modalità di elezione dei senatori, così come definite all'esito delle prime letture dell'iter di revisione, unitamente alla permanenza di divieto di mandato imperativo, parrebbero richiamare criteri di natura politica, suscettibili di sovrapporsi alle dinamiche di composizione più propriamente territoriale, che pure, nelle intenzioni iniziali, avrebbero dovuto prevalere»²⁴.

A ciò si aggiunge la rappresentanza mista (Consiglieri e Sindaci) che sembra sottovalutare l'esigenza che questo ramo del Parlamento svolga una funzione di raccordo soprattutto sul piano della funzione legislativa (ciò che dovrebbe comportare la presenza degli enti dotati di funzioni legislative²⁵). Rimane poi l'interrogativo, giustamente evidenziato anche nel dossier del Servizio studi del Senato²⁶, circa l'eleggibilità dei Presidenti e degli assessori regionali che possono non essere Consiglieri regionali, la compatibilità delle due cariche costituendo una scelta rimessa agli statuti e alle leggi elettorali regionali²⁷.

Per quanto riguarda la distribuzione dei seggi tra le Regioni, emergono tutti i dubbi derivanti dal numero esiguo dei componenti del Senato, che finirebbe per collocare ben dieci istituzioni regionali su ventuno al livello della soglia minima di rappresentanza prevista dall'art. 57, comma 3, Cost. (ovvero due componenti, ovvero un Consigliere e un Sindaco), in tal modo dando luogo ad un problema esattamente opposto rispetto alla

²⁴ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 7 luglio 2015, cit., p. 15.

²⁵ U. ALLEGRETTI, *Intervento al seminario di Bologna dell'11 giugno 2015*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2015, p. 4.

²⁶ Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (A.S. n. 1429-B) Schede di lettura*, n. 229, luglio 2015, p. 10.

²⁷ Per quanto riguarda il Presidente, la differenza tra la qualificazione di componente del Consiglio e quello di consigliere è accennata nella sent. 3/2006 della Corte costituzionale: in tale pronuncia, l'art. 7, comma 1, dello statuto marchigiano, ai sensi del quale «il Presidente della giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare», è interpretato nel senso di escludere «che il legislatore statutario della Regione Marche abbia inteso considerare il Presidente della Giunta regionale un componente del Consiglio regionale come gli altri membri di esso, come viceversa è espressamente previsto per il Presidente del medesimo Consiglio, la cui elezione avviene tra i consiglieri»: *Considerato in diritto*, n. 3.3.

Osservatorio sulle fonti

soluzione fatta propria dal testo di riforma approvato in prima lettura dal Senato (in quel caso, era prevista una rappresentanza paritaria delle Regioni, a prescindere dalla loro consistenza demografica): come è stato esattamente osservato, per tali enti sussiste il rischio concreto di una perdita di fiducia «nell'istituzione destinata a fornire loro proiezione nelle istituzioni centrali ed interesse a partecipare ai suoi lavori. Si tratterebbe di un vulnus di legittimazione allarmante per un organo totalmente nuovo e bisognoso di radicarsi nel contesto istituzionale, oltre che politico, italiano come il nuovo Senato»²⁸.

D'altra parte, per queste stesse Regioni sarebbe arduo immaginare una elezione «con metodo proporzionale», che pure è imposta dal novellato art. 57, comma 2, Cost., e, per la prima elezione, dall'art. 39, comma 1²⁹, così come non potrebbe essere attuata quell'«equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza» che anche la legge elettorale per il Senato, ai sensi del novellato art. 55, comma 2, Cost., deve promuovere³⁰.

A ciò si aggiunga che la somma dei senatori eletti nelle Regioni rappresentate al minimo non potrebbe attivare la procedura di esame del Senato, di cui al novellato art. 70, comma 3, Cost.³¹.

Secondo quanto stabilito dal novellato ultimo comma dell'art. 57 Cost., i seggi senatoriali debbono essere attribuiti «in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

In tal modo, come è stato esattamente osservato, non solo «nella selezione dei pochi senatori di ciascuna Regione (salve le sole Regioni più popolate) vengono sommandosi le distorsioni maggioritarie prodotte dalle legislazioni elettorali regionali, con il sicuro esito finale di sottorappresentare notevolmente i partiti medi e piccoli»³², ma tale previsione dovrebbe essere coordinata con il mantenimento di una potestà legislativa regionale in materia di sistema di elezione dei Consiglieri regionali (art. 122, comma 1, Cost.), ad oggi limitata da una normativa statale alquanto esile (l. 165/2004). In effetti, dati i generici parametri cui debbono essere ancorate le scelte del legislatore statale (voti espressi e composizione di ciascun Consiglio), ed anche alla luce della disciplina transitoria di cui all'art. 39, comma 1, sembra emergere un'esigenza di maggiore omogeneità di soluzioni che nella prassi non sembra però riscontrabile date le differenze tra le diverse leggi elettorali regionali (il pensiero corre soprattutto a quelle adottate nel più recente periodo). Se è vero che tale esigenza, ove recepita nel testo, darebbe luogo ad una ulteriore limitazione dell'autonomia regionale, il mantenimento di soluzioni differenziate tra le Regioni finirebbe per contribuire ad una composizione del Senato non lineare.

A ciò si aggiunga che, se il riferimento ai voti espressi e alla composizione di ciascun Consiglio, pur nella sua genericità, può costituire un parametro per l'elezione dei senatori tra i Consiglieri regionali, esso risulta assai più problematico per quanto riguarda

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it, p. 3.

²⁹ A. D'ATENA, *Luci ed ombre*, cit., p. 4, E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, cit., p. 4.

³⁰ Forse non a caso, di tale finalità non si fa per nulla carico la disciplina della prima elezione del Senato di cui all'art. 39, comma 1, del testo di riforma.

³¹ Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 14.

³² U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015, p. 4.

Osservatorio sulle fonti

l'elezione dei Sindaci. Anche per questo, e non a caso, la c.d. "Bozza Violante" presentata nella XV legislatura (A.C. n. 533-A) prevedeva che l'elezione dei senatori tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane avvenisse ad opera del Consiglio delle autonomie locali che l'art. 123, comma 4, Cost., qualifica come «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali»³³.

Anche la scelta di privare i senatori di una indennità per l'esercizio delle funzioni non appare persuasiva³⁴. Come è stato bene evidenziato, tale scelta, oltre a presupporre la pratica irrilevanza delle funzioni senatoriali, finisce per dare vita al paradosso di un organo i cui componenti percepirebbero indennità diverse, dato che la commisurazione delle stesse è demandata, ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost., ad una legge statale nel limite dell'importo di quelle spettanti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione³⁵.

È appena il caso di osservare che il parametro individuato nella progettata disposizione non è omogeneo, rilevando la dimensione demografica dell'ente. A ciò si aggiunga, infine, come si dirà più oltre (n. 9), che queste misure non si applicherebbero alle Regioni a statuto speciale ed alle due Province autonome fino all'adeguamento dei loro statuti sulla base di intese con le stesse (art. 38, comma 11).

Anche le modifiche apportate all'art. 66 Cost. sembrano confermare la natura "ibrida" del nuovo Senato: il testo infatti non apporta innovazioni quanto al comma 1, nonostante una prassi applicativa del tutto deteriorata, e senza considerare il fatto che la vigente disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità con l'ufficio di Senatore (rimessa dal testo in esame ad una legge da approvare con procedimento bicamerale alla stregua di quanto previsto dal novellato art. 70, comma 1, Cost.) dovrebbe essere compiutamente ripensata alla luce delle nuove modalità di elezione dei senatori, tenendo anche conto del fatto che la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri regionali è demandata alla legislazione regionale (art. 122, comma 1, Cost., non modificato dal disegno di legge costituzionale in esame).

Il novellato art. 66, comma 2, Cost. prevede poi che il Senato «prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore» (comma 2).

La formulazione in questione appare assai ambigua. In effetti, non solo non appare chiara la latitudine delle determinazioni del Senato ma la disposizione in esame non appare quantomeno ben coordinata con l'immutato primo comma che continua a radicare anche nel Senato la competenza in ordine alle «cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità».

A ciò si aggiunga, come si evince dalla relazione della Presidente della Commissione, il non chiaro coordinamento tra i novellati art. 57, comma 5, e 66, comma 2, Cost. La prima disposizione è stata modificata dalla Camera nel senso di prevedere che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai (e non più nei) quali sono stati eletti, anche se Sindaci (cosicché, come si legge nella

³³ A. D'ATENA, *Luci ed ombre*, cit., p. 3.

³⁴ E. CHELI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 2.

³⁵ U. DE SIERVO, *Un tentativo*, cit., p. 4.

Osservatorio sulle fonti

relazione, «si potrebbe pertanto prospettare l'ipotesi di un Sindaco che non esercita più le funzioni di governo locale, ma continua ad essere senatore fino alla scadenza del Consiglio regionale che lo ha eletto»³⁶). Tuttavia, il nuovo art. 66 Cost. stabilisce, al contrario, che il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore, sul presupposto che la durata della carica coincida con quella che il senatore contestualmente ricopre a livello locale.

Rimangono poi i problemi legati al coordinamento tra la disciplina di cui sopra e quella relativa alle fattispecie di incandidabilità e all'eventuale sospensione dei Consiglieri regionali e dei Sindaci eletti senatori ai sensi del d.lgs. 235/2012 (artt. 7 e 8).

Sul primo punto, è da sottolineare che il d.lgs. 235/2012 dà luogo ad una differenziazione tra le fattispecie relative alle cariche regionali rispetto a quanto previsto per i parlamentari nazionali: infatti, per questi ultimi la disciplina appare meno rigorosa, poiché l'incandidabilità è prevista solo nel caso di condanne definitive superiori a due anni di reclusione per i reati di cui all'art. 1, mentre, ai sensi del d.lgs. 235/2012, l'incandidabilità per i Consiglieri regionali e comunali e per i rispettivi vertici degli Esecutivi scatta: 1) per coloro che siano stati condannati con sentenza definitiva rispettivamente per i reati di cui agli artt. 7, comma 1, lett. da *a*) a *c*), e 10, comma 1, lett. da *a*) a *c*), indipendentemente dalla pena comminata; 2) per coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati negli artt. 7, comma 1, lett. *c*) e 10, comma 1, lett. *c*); 3) per coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo (artt. 7, comma 1, lett. *d*, e 10, comma 1, lett. *d*); 4) coloro nei cui confronti il tribunale abbia applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4, comma 1, lett. *a*) e *b*), del d.lgs. 159/2011 (artt. 7, comma 1, lett. *e*, e 10, comma 1, lett. *e*)³⁷.

A ciò si aggiunga che, ai sensi degli artt. 7, comma 3, e 10, comma 3, l'eventuale elezione ad una carica regionale di un soggetto incandidabile è nulla e «l'organo che ha deliberato la nomina o la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse». Poiché, come è noto, la convalida per queste cariche spetta ai rispettivi Consigli, emerge anche a questo proposito un'ulteriore esigenza di coordinamento.

Analoghe esigenze di coordinamento sussistono a proposito dell'istituto della sospensione, prevista, per quanto interessa ai fini del disegno di legge costituzionale n. 1429-B, per i Presidenti delle Giunte e per i Consiglieri regionali, nonché per i Sindaci ma non per i componenti delle Camere: ebbene, occorrerebbe sapere quali conseguenze detta sospensione potrebbe determinare nel caso in cui i primi fossero eletti senatori, dal

³⁶ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, sedute 7 luglio 2015, cit., p. 15.

³⁷ Sul punto, in particolare, G. RIVOSECCHI, *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, in particolare p. 308.

Osservatorio sulle fonti

momento che, come è noto, *de iure condito*, è previsto che i Consiglieri sospesi «fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata» (art. 8, comma 3) e decadono dalla carica «di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione» (comma 6).

2.1. La definizione delle competenze della seconda Camera

A fronte dei discutibili criteri di composizione del nuovo Senato, cui si è alluso, esso, a seguito di alcuni emendamenti al novellato art. 55, comma 5, Cost. da parte della Camera dei deputati, si vede ridimensionato in alcune prerogative: esso dovrebbe “concorrere” all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l’Unione europea, mentre il testo deliberato dal Senato prevedeva che la funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica fosse competenza propria della seconda Camera, pur essendo essa rappresentativa delle autonomie territoriali. Ancora, il Senato perde la funzione di raccordo tra Stato e Unione europea, essendo mantenuta quella tra gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Infine, riguardo alla valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, nonché alla verifica dell’attuazione delle leggi statali, la competenza senatoriale è ridotta alla sfera del concorso.

Se è lecito nutrire qualche perplessità su alcune delle modifiche introdotte dalla Camera, una notazione preliminare riguarda però il fatto che alcune delle competenze delineate dal novellato art. 55, comma 5, Cost. appaiono delineate in modo generico 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 (a maggior ragione nel caso di competenze “in concorso” tra i due rami del Parlamento, nel quadro del superamento di un assetto bicamerale paritario) ma anche perché alcune di esse sono declinabili in modo tale da quantomeno “interferire”, o comunque da richiedere un coordinamento, con il rapporto di fiducia del quale dovrebbe essere titolare la sola Camera dei deputati ai sensi del novellato art. 55, comma 4, Cost.

Il pensiero corre, in particolare, ma non solo, alla competenza relativa alla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea, a proposito della quale, tra l’altro, il testo dovrebbe essere più adeguatamente 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

Osservatorio sulle fonti

non conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà e consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi (art. 6).

Lo stesso può dirsi per la competenza relativa al concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e soprattutto per quella relativa alla valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché dell'attuazione delle leggi dello Stato (una competenza simile è stata attribuita in Francia ad entrambi i rami del Parlamento nella revisione costituzionale del 2008).

Infine, appare 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 avrebbero potuto essere esplorate con riferimento, ad esempio, all'elezione del Capo dello Stato³⁸, alla disciplina della messa in stato di accusa³⁹ e forse, con riferimento all'elezione dei giudici costituzionali⁴⁰.

Rimangono poi ulteriori questioni che rimangono impregiudicate, come ad esempio, la sorte delle non poche Commissioni bicamerali (attualmente ben 10) il cui ruolo istituzionale non è affatto irrilevante.

3. La disciplina del procedimento legislativo

La disciplina del procedimento legislativo ha formato oggetto di una vasta attività emendativa in prima lettura da parte della Camera dei deputati e quindi potrebbe pacificamente essere oggetto di interventi ulteriori in questa terza lettura da parte del Senato.

Sul punto la dottrina maggioritaria ha evidenziato i rischi derivanti da una moltiplicazione dei procedimenti legislativi sulla base di materie (ne sono stati contati ben cinque, anche se alcuni autori ne rinvengono ulteriori, e ciò nonostante che la Camera abbia introdotto alcuni emendamenti ispirati ad un accorpamento delle procedure)⁴¹.

Certo, non è mancato chi ha osservato che una tale scelta è figlia, per così dire, dell'abbandono del bicameralismo paritario⁴²: ma sul punto ci si può limitare ad osservare che, anche a seguire tale opinione, il prezzo pagato alla riforma in tanto potrebbe

³⁸ Ad esempio, 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).

³⁹ In ordine alla quale l'art. 38, comma 14, introdotto dalla Camera, non sopprime il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa di cui all'art. 12 della l. cost. 1/1953, come modificato dalla l. cost. 1/1989, limitandosi a prevedere che esso sia presieduto dal Presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera.

⁴⁰ A questo proposito, la soluzione fatta propria in prima lettura dal Senato, che, modificando l'art. 135, primo comma, Cost., prevedeva che tre giudici fossero eletti dalla Camera e due dal Senato appariva quantomeno rispettosa della diversa composizione numerica delle due Camere.

⁴¹ Sul punto, per tutti, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 203 ss.

⁴² Così, ad esempio, M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvata dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015, p. 2.

Osservatorio sulle fonti

risultare sopportabile in quanto essa introduca quella “Camera delle Regioni” da tante parti auspicata. Viceversa, per le ragioni che si sono accennate, non è questo il modello risultante dal disegno di legge costituzionale n. 1429-B.

È pertanto ancora da meditare il passo della Relazione della Commissione per le riforme costituzionali, presieduta dal sen. Quagliariello, nella quale si legge testualmente: «La commissione nella disciplina del procedimento legislativo non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto con i criteri di semplicità, rapidità, immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire», concludendo sul punto che «il sistema politico italiano ha bisogno di avere e trasmettere certezze»⁴³.

Infatti, l'inevitabile flessibilità interpretativa delle espressioni linguistiche, talvolta poco rigorose, unita alla moltiplicazione delle materie, rende fin troppo probabile la moltiplicazione dei conflitti e quindi la possibilità di un'espansione del contenzioso costituzionale che rischia di aggiungersi a quello esistente tra lo Stato e le Regioni (che peraltro, a mio parere, il testo di revisione costituzionale non contribuisce a risolvere: cfr. *infra*, par. 7). A ciò si aggiungano i dubbi relativi ai disegni di legge che, in ragione della loro materia, si situino, per così dire, “a cavallo” di diversi procedimenti legislativi e tra questi i decreti legge che ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost., nel testo novellato dalla Camera, possono disciplinare anche materie bicamerali⁴⁴.

La soluzione individuata dalla proposta di revisione costituzionale per cercare di dipanare i possibili conflitti è quella desumibile dall'art. 70, comma 6, Cost., ai sensi del quale «i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti».

A parte ulteriori dubbi interpretativi che tale disposizione suscita⁴⁵, è più che dubbio che da una tale previsione possa dedursi l'insindacabilità sul piano giurisdizionale delle leggi per violazioni relative al procedimento di approvazione.

A ciò si aggiungano i dubbi relativi all'allargamento dell'elenco dei casi di legge con procedimento bicamerale che risulta dalle modifiche apportate all'art. 70 Cost. nel corso dell'esame del testo di riforma alla Camera: dubbi che riguardano l'eterogeneità delle fattispecie previste ma soprattutto le gravi lacune proprio per quanto riguarda le leggi relative a materie di interesse delle Regioni o degli enti locali (si pensi alle leggi di cui al novellato art. 117, comma 4, Cost., alla generalità delle leggi statali attuative dell'art. 118 e 119 Cost. e, tra queste ultime, quella relativa alla definizione degli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni di cui al comma 4 nel testo novellato dalla Camera, o, ancora, alla legge statale recante i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta): si tratta di uno degli aspetti più criticabili del disegno di legge costitu-

⁴³ 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, 2013; i passi citati sono a p. 41.

⁴⁴ Per tutti, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 246-247; G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, *ivi*, pp. 156-157.

⁴⁵ Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 31.

Osservatorio sulle fonti

zionale, perché, in definitiva, l'emarginazione del Senato nel procedimento di approvazione delle leggi in questione finisce per snaturare la configurazione della seconda Camera come assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali⁴⁶.

Il procedimento legislativo riguarda ormai ben 16 leggi statali, alcune delle quali rilevanti sul piano dell'attuazione costituzionale (ma non si capisce perché, ad esempio, siano comprese le leggi relative ai *referendum* popolari e le altre forme di consultazione di cui al novellato art. 71 Cost. ed escluse altre, parimenti rilevanti, come la legge recante «le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento» della Corte costituzionale), altre decisive sul piano politico-istituzionale (si pensi all'inserimento delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, a proposito dei quali giustamente il *Dossier* del servizio studi del Senato si chiede se tale categoria comprenda anche i trattati come il *Fiscal Compact* che non sono formalmente trattati dell'Unione europea⁴⁷).

Su queste leggi il consenso del Senato (Camera sottratta al rapporto fiduciario) rimane così essenziale, tanto che l'esame dei disegni di legge con procedura bicamerale può iniziare anche da questo ramo del Parlamento (art. 72, comma 1, Cost.).

Da questo punto di vista, non appare chiara la modifica operata all'art. 121, comma 2, Cost. (art. 38, comma 10) la quale prevede che i Consigli regionali possano presentare proposte di legge alla Camera dei deputati. In effetti, se non si interpreta tale disposizione nel senso di impedire alle Regioni di presentare proposte di legge con procedimento bicamerale (ma per alcune di queste sussiste un chiaro interesse regionale), non si capisce la ragione di una tale deroga alla regola generale di cui all'art. 72, comma 1, Cost., che consente la presentazione di tali proposte indifferentemente alla Camera o al Senato.

Un'ultima considerazione riguarda l'ultimo periodo dell'art. 70, comma 1, ai sensi del quale le leggi approvate con procedimento bicamerale «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma». Tale disposizione, pure in sé condivisibile allo scopo di garantire una maggiore «stabilità» a tali leggi e di limitare i fenomeni della c.d. «legislazione *omnibus*», rischia anch'esso di alimentare un ulteriore contenzioso laddove rende costituzionalmente cogente un vincolo di omogeneità contenutistica⁴⁸.

Ciò detto, la nuova disciplina del procedimento legislativo avrebbe dovuto tenere più adeguatamente conto delle peculiarità delle fonti c.d. atipiche o rinforzate: si pensi a quei casi nei quali, *de iure condito*, la Costituzione prevede l'approvazione di leggi con maggioranza qualificata in entrambi i rami del Parlamento (art. 79, comma 1; art. 81, comma 6), a proposito delle quali la differenziazione del bicameralismo finisce, a tacer d'altro, per «attenuarne» il rigore procedimentale. Ancora, si pensi all'art. 40, comma 4, il quale dispone che il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane sia stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione, sembra

⁴⁶ Per tutti, A. RUGGERI, *Una riforma*, cit., pp. 245 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, ivi, pp. 75-76.

⁴⁷ Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 27.

⁴⁸ Sul punto, per tutti, E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., p. 211.

Osservatorio sulle fonti

prevedere in tale materia una legge “monocamerale”, mentre sembrerebbe opportuna una legge bicamerale, non solo per la rilevanza istituzionale della materia, ma anche perché le leggi relative agli enti locali nelle materie di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. sono approvate con procedimento bicamerale. È poi da rimarcare che il testo non prevede alcuna possibilità di intervento delle popolazioni interessate, nonostante che il territorio sia elemento costitutivo di questo ente (rimane poi indeterminato il caso dell’istituzione di nuove Città metropolitane, per la quale sembrerebbe sufficiente una legge ordinaria).

La Camera ha poi modificato la disciplina del procedimento di formazione delle leggi con le quali è fatta valere la “clausola di supremazia statale” di cui al novellato art. 117, comma 4, Cost.

Secondo quanto previsto dall’art. 70, comma 4, Cost., «l’esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti».

Anche questa disposizione non appare chiarissima.

In primo luogo, appare discutibile che le leggi in questione, proprio in relazione al loro oggetto, siano state sottratte al procedimento bicamerale.

In secondo luogo, l’obbligo per la Camera di pronunciarsi a maggioranza assoluta dei componenti sembra scattare solo qualora il Senato abbia proposto modifiche a sua volta con la maggioranza assoluta dei componenti, cosicché paradossalmente il peso delle determinazioni senatoriali in questo ambito appare ridimensionato dalla previsione di un *quorum* rafforzato.

Tuttavia, per come è formulata la prima parte della disposizione (l’esame del Senato [...] è disposto), il coinvolgimento della seconda Camera sembrerebbe necessario, ancorché temporalmente compresso (non essendo peraltro chiaro il verbo «è disposto»), non trovando quindi applicazione in questo caso la richiesta di esame di cui al novellato art. 70, comma 3, Cost.

Non mi pare tuttavia sicuro dedurre da tale disposizione una sorta di veto da parte del Senato in caso di mancata deliberazione del testo, dato l’effetto paradossale cui darebbe luogo tale interpretazione⁴⁹.

Peraltro, non è questo l’unica incertezza relativa alla disciplina dell’esame delle proposte di legge da parte del Senato: così, anche per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo, si prevede che essi siano esaminati dalla seconda Camera, rendendosi così probabilmente necessario il coinvolgimento di essa, sia pure nell’ambito di un procedimento legislativo non bicamerale.

Un’ultima considerazione riguarda il novellato art. 71 Cost., laddove si afferma che il Senato può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, richie-

⁴⁹ Questa interpretazione sembra fatta propria in Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 24.

Osservatorio sulle fonti

dere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. 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 (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), 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 (peraltro, da un punto di vista testuale, l'intervento del Senato si atteggia come una richiesta di esame di un disegno di legge che ben potrebbe essere già stato presentato).

4. Il novellato art. 72 Cost.

Venendo ora alla disciplina dell'esame delle proposte di legge in seno alle Camere, il testo di revisione costituzionale curiosamente mantiene inalterati i commi 3 e 4 dell'art. 72 Cost. (art. 12).

Il testo sembra quindi sottovalutare i gravi limiti che la procedura decentrata di approvazione delle leggi ha evidenziato⁵⁰, nonostante che il ricorso ad essa sia diminuito negli ultimi anni.

La riproposizione della procedura decentrata nel disegno di legge costituzionale in esame dà luogo ad una serie di problematiche interpretative di non poco conto: in primo luogo, la procedura decentrata rimarrebbe possibile innanzitutto nel procedimento legislativo c.d. "bicamerale" che riguarda alcune materie rilevanti ma non tutte coperte da "riserva di assemblea" (art. 10, che modifica l'art. 70 Cost.).

In questo caso, colpisce il fatto che il testo non specifica alcun criterio di composizione delle Commissioni in seno al Senato, visto che solo per quelle della Camera varrebbe la previsione della loro formazione «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Tuttavia, tale lacuna conferma tutte le difficoltà a immaginare il ricorso alla procedura decentrata in un organo come il futuro Senato, sia in ragione della sua limitata composizione, sia per il fatto che in esso, data la sua natura ambigua, potrebbe non essere scontata la formazione di commissioni che rispecchino l'Aula.

Almeno da un punto di vista testuale, la sede deliberante sembrerebbe poter trovare applicazione anche per il procedimento di cui al novellato art. 70, comma 3, Cost.⁵¹, con riferimento alla prima lettura da parte della Camera; più problematica è l'ammissibilità, nell'ambito dello stesso procedimento, di un esame decentrato da parte del Senato: sul punto, anche se il novellato art. 72, comma 6, Cost. demanda al regolamento del Senato

⁵⁰ Per tutti, A. PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Ed. Comunità, 1975.

⁵¹ Si tratta delle proposte di legge che, dopo l'approvazione della Camera dei deputati, possono essere esaminate dal Senato su richiesta di un terzo dei componenti. Sulle eventuali modifiche proposte dal Senato la Camera si pronuncia in via definitiva.

Osservatorio sulle fonti

stesso il compito di disciplinare «le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70», rimane il fatto che, da un lato, la procedura decentrata continua a essere declinata nel senso dell'esame e dell'approvazione di un disegno di legge (quando invece il Senato nel procedimento di cui al novellato art. 70, comma 3, Cost. può solo «deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva») e che, dall'altro, la procedura di riesame da parte del Senato appare delineata con riferimento al *plenum* e non già ad una sua articolazione interna.

In ogni caso, la procedura decentrata è da ritenersi esclusa, oltre che nei casi contemplati nell'art. 72, comma 5, Cost. (che riproduce, senza alcuna modifica, l'attuale testo dell'art. 72, comma 4), quantomeno con riferimento ai disegni di legge che danno attuazione al novellato art. 117, comma 4, Cost., stante le maggioranze speciali ivi previste.

Infine, un'ultima considerazione attiene all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. che, nel testo novellato dalla Camera, non contempla più la previsione del voto bloccato prevedendo uno speciale procedimento legislativo c.d. "a data certa". A fronte di questo indubbio miglioramento del testo, rimane un problema legato al presupposto di attivazione della procedura in esame che fa riferimento all'approvazione di un disegno di legge «indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo» quando, come è noto, i programmi di governo nell'esperienza italiana appaiono connotati da genericità se non da vera e propria evanescenza.

Infine, non è chiara l'utilizzabilità della procedura decentrata nel caso dei disegni di legge indicati dal Governo come essenziali per l'attuazione del programma di governo (art. 72, comma 7), anche se la particolare rilevanza politica degli stessi e le possibili conseguenze in caso di una loro reiezione potrebbero far ritenere esclusa la praticabilità, anche se in questo caso le future determinazioni del regolamento della Camera potrebbero risultare decisive (l'ultima parte del comma afferma infatti: «Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge»).

Ciò detto, rimangono sullo sfondo ulteriori interrogativi, puntualmente indicati anche nel *Dossier* del Servizio studi del Senato, a cominciare dalla compatibilità di tale procedura con la posizione della questione di fiducia⁵².

5. Il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali

Un ulteriore punto meritevole di qualche approfondimento è l'art. 13 del testo di revisione costituzionale che ha modificato l'art. 73 Cost. introducendo il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi che disciplinano l'elezione dei componenti delle Camere su ricorso presentato da una minoranza dei componenti di una di esse. Rispetto a tale previsione, la Camera dei deputati è intervenuta modificando la frazione dei parlamentari proponenti il ricorso (1/4 anziché 1/3 dei deputati, mantenendo invece la

⁵² Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 37.

Osservatorio sulle fonti

quota di senatori nella misura di 1/3) e sopprimendo l'obbligo di indicare nel ricorso gli «specifici profili di incostituzionalità», ed individuando un termine per la presentazione del ricorso stesso (dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata).

Inoltre la Camera ha introdotto nell'art. 39 (recante «Disposizioni transitorie») un'apposita previsione (comma 10) finalizzata a rendere possibile il ricorso diretto (ma non preventivo, trattandosi di legge in vigore) sulla l. 52/2015 (c.d. *Italicum*). Infatti, tale disposizione prevede che «in sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni».

Su tali previsioni mi paiono condivisibili i rilievi critici mossi da una parte della dottrina, che ha evidenziato la disarmonia di tale nuova forma di controllo rispetto al modello italiano di giustizia costituzionale il cui positivo rendimento costituisce un dato ragionevolmente condiviso, oltre a esprimere preoccupazioni non infondate circa i rischi di sovraesposizione politiche della Corte costituzionale⁵³.

L'introduzione di tale nuovo giudizio preventivo si giustifica anche alla luce della sent. 1/2014, nella quale, con riferimento alle leggi elettorali per Camera e Senato, nella sostanza è stata giustificata una forma di accesso analoga ad un ricorso diretto per la tutela di diritti costituzionali, presente in altri ordinamenti⁵⁴. Tuttavia, se tali vicende recenti spiegano la scelta del legislatore di revisione costituzionale, è tuttavia più dubbio che esse la giustifichino pienamente e non solo per le considerazioni più generali sopra esposte (e ribadite anche dal Presidente della Corte costituzionale, Criscuolo, in occasione della presentazione della relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2014). In effetti, così come è formulata, la disposizione non appare priva di ambiguità o di aspetti criticabili: innanzitutto relativamente all'oggetto dell'impugnazione, individuato nelle «leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», non è chiaro se esse comprendano anche la c.d. «legislazione di contorno»; in secondo luogo, la facoltà di impugnazione sembra riconosciuta a 1/3 dei senatori anche in relazione alla legge elettorale per la Camera, con ciò attribuendo a una minoranza del Senato una prerogativa che pare asimmetrica rispetto alla disciplina del procedimento legislativo (il testo di revisione costituzionale riconduce la legge elettorale per la Camera non a quelle «bicamerali» ma a quelle rimesse alla competenza prevalente della Camera stessa); in terzo luogo, l'eliminazione dell'obbligo per i ricorrenti di indicare gli specifici profili di incostituzionalità (previsione questa presente nel

⁵³ E. CATELANI, *Pregi e difetti*, cit., pp. 3-4.

⁵⁴ F. DAL CANTO, *Qualche osservazione*, cit., pp. 4-5, che si richiama a R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, p. 1836 ss.

Osservatorio sulle fonti

testo approvato dal Senato in prima lettura) rende l'esame della Corte costituzionale riferibile a tutti gli eventuali profili di incostituzionalità della legge, con ciò rendendo quantomeno problematici i rapporti tra tale giudizio (preventivo) e l'eventuale successivo giudizio incidentale che la disposizione in esame non sembra escludere; in quarto luogo, il novellato art. 73 non appare coordinato con la facoltà di rinvio con richiesta di riesame che l'art. 74 Cost. riconosce al Capo dello Stato; da ultimo, la disposizione non regola la questione, invero decisiva, del seguito dell'eventuale pronuncia di accoglimento parziale, non essendo chiaro se anche in tale ipotesi trovi applicazione il divieto di promulgazione di cui all'ultima parte della disposizione in esame.

Da questo punto di vista, anche la previsione di cui all'art. 39, comma 10, del testo di revisione costituzionale presenta almeno due ulteriori motivi di dubbio: il primo, relativo al fatto che essa, avendo effetti retroattivi⁵⁵ non è un ricorso preventivo bensì diretto, la cui possibilità di trovare effettiva applicazione non è scontata, avendo ad oggetto leggi promulgate nella stessa legislatura in cui è destinata a entrare in vigore la revisione costituzionale. In effetti, potrebbe verificarsi una asimmetria a tale proposito, nel caso di scioglimento delle Camere (anticipato o meno) dopo l'approvazione parlamentare della legge di revisione costituzionale ma prima del *referendum* di cui all'art. 138 (è stato questo, del resto, il caso della legge di revisione della II parte della Costituzione approvata dalle Camere alla fine della XIV legislatura).

A ciò si aggiunga, come si evince dal pregevole *Dossier* del Servizio studi del Senato⁵⁶, l'ambiguo riferimento ad una legge per l'elezione dei membri del Senato, che non può essere la l. 52/2015 (che non si riferisce a tale ramo del Parlamento) e che appare dissonante con la disciplina della composizione del Senato quale risulta dalla presente proposta di revisione costituzionale (art. 2, modificativo dell'art. 57 Cost.).

6. La nuova, discutibile disciplina dell'elezione del Capo dello Stato

Sull'elezione del Presidente della Repubblica, il Senato in prima lettura aveva apportato una importante modifica all'art. 83, comma 3, Cost., prevedendo che dopo il quarto scrutinio fosse richiesta la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea e dopo l'ottavo scrutinio la maggioranza assoluta (attualmente richiesta, come è noto, a partire dal quarto scrutinio). La Camera ha modificato tale previsione prevedendo che dal quarto scrutinio sia sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea e dal settimo scrutinio la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Si tratta di una modifica assai criticabile, anche a prescindere dalle scelte legislative in materia elettorale, in quanto con tale previsione si rende possibile, a partire dal settimo scrutinio, l'elezione di un Capo dello Stato, per così dire, "di minoranza", essendosi introdotto un *quorum* non strutturale, ovvero non riferito ai componenti.

⁵⁵ Aspetto, questo invero criticabile, come sottolineato efficacemente da E. CATELANI, *Pregi e difetti*, cit., p. 3.

⁵⁶ Senato della Repubblica, Servizio studi, XVII legislatura, *Riforma costituzionale*, cit., p. 74.

Osservatorio sulle fonti

Sul punto, è sufficiente ricordare quanto ebbe a scrivere, in ordine all'art. 83 della Costituzione, Livio Paladin: «Tanto i *quorum* richiesti per l'elezione quanto la durata in carica del Capo dello Stato fanno [...] intendere che i costituenti non hanno voluto stabilire un necessario collegamento fra il titolare di quest'organo e la maggioranza di governo, ma hanno cercato [...] di svincolarlo dalle forze sulle quali si regge in quella fase il raccordo Governo-Parlamento: per assicurargli in partenza quella veste di rappresentante dell'intera "unità nazionale" che gli deriva – sulla carta – dalla proclamazione iniziale dell'art. 87 Cost.». Ed infatti i *quorum* previsti dall'art. 83 mirano a «garantire al Capo dello Stato una base parlamentare e politica più larga (ed eventualmente diversa) da quella che sostiene il Governo in carica»⁵⁷.

Anche alla luce del fatto che la recente riforma elettorale (l. 52/2015) consegna alla lista vincitrice nelle elezioni della Camera al primo o al secondo turno un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi e visto che l'evidente differenza anche numerica tra deputati e senatori, unita a un sistema politico sostanzialmente nazionale, non sembra tale da consentire alla rappresentanza della seconda Camera di "correggere" i rapporti di forza presenti nella prima, sarebbe stato opportuno quantomeno non abbassare i *quorum* presenti nel vigente testo dell'art. 83 Cost. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che hanno accompagnato l'elezione del Presidente della Repubblica in alcune occasioni (e massimamente nel 2013), la soluzione prevista dal testo in esame appare fuori asse rispetto all'esigenza, che appare prevalente, di salvaguardare la configurazione istituzionale del Capo dello Stato presupposta dalla Costituzione.

D'altra parte, il fatto che nella prassi il numero dei votanti coincida con quello dei componenti del Parlamento in seduta comune, nulla toglie circa il discutibilissimo significato istituzionale di questa proposta di revisione.

7. La "riforma della riforma" del Titolo V della Costituzione: le modifiche all'art. 117 Cost.

L'ultima parte del mio intervento è dedicata alla "riforma della riforma" del Titolo V.

Iniziando dalle modifiche all'art. 117 Cost., rinvio integralmente a quanto affermato dalla dottrina circa i limiti dell'attuale testo, il suo sostanziale "abbandono" da parte del Parlamento subito dopo la sua entrata in vigore, il collegamento tra la progettata riforma e l'entrata in vigore della l. cost. 1/2012, chiaramente affermato anche dalla relazione al disegno di legge costituzionale.

In particolare, espressione di questo collegamento è lo spostamento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che nella prassi più recente ha costituito il titolo trasversale più penetrante e

⁵⁷ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 443-444.

Osservatorio sulle fonti

intrusivo dello Stato rispetto all'esercizio della potestà normativa regionale⁵⁸. 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 stessa relazione⁵⁹.

È noto infatti che la giurisprudenza costituzionale di fatto ha tanto valorizzato questo titolo competenziale da usarlo ormai quasi come una sorta di “grimaldello” per ridimensionare, talvolta fino ad annuarle, non solo la potestà legislativa regionale ma anche la potestà statutaria e organizzativa delle Regioni, come già avvenuto nella prassi⁶⁰. Né è ancora chiaro se, quantomeno con riferimento alle Regioni a statuto speciale, possa consolidarsi la giurisprudenza costituzionale più recente (sentt. 19 e 155/2015) che sembra valorizzare in questa materia moduli consensualistici, espressivi del principio di leale cooperazione.

L'intento dei riformatori sembra sul punto quello di attribuire allo Stato una sorta di clausola *passe-partout*, assai più intrusiva della “clausola di supremazia” di cui al novellato art. 117, comma 4, Cost. (cfr. *infra*), dato che con l'attrazione di questo titolo competenziale alla potestà legislativa esclusiva dello Stato verrebbe meno l'unico argine individuato dalla giurisprudenza costituzionale a tutela delle Regioni, ovvero l'affermazione dell'incostituzionalità delle leggi statali per il carattere eccessivamente dettagliato delle loro disposizioni.

È alla luce di questa considerazione che si può inquadrare una nota del Ministero per le riforme istituzionali e i rapporti con il Parlamento nella quale si legge che l'attrazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario «è stata fondamentale dettata dalla necessità di offrire chiarezza in ordine alle attribuzioni di alcune materie e funzioni e di superare le numerose criticità che hanno determinato un incremento esponenziale del contenzioso costituzionale». Da questo punto di vista, però, il testo non valorizza affatto l'intervento del Senato, essendo quantomeno opinabile, anche in generale, che quest'ultimo sia stato individuato «come il fulcro attorno al quale ruota la composizione preventiva degli interessi statali e regionali, finalizzata a scongiurare il rischio di contenzioso costituzionale»⁶¹.

Ciò detto, sicuramente il testo asseconda un approccio riformatore che valorizza fin troppo le prerogative statali, ridimensionando l'autonomia legislativa regionale. Certamente, le Regioni hanno le loro responsabilità, avendo in non poche occasioni utilizzato male gli spazi di autonomia loro riconosciuti (peraltro, tale giudizio dovrebbe essere correttamente declinato tenendo conto del diverso rendimento istituzionale delle Regio-

⁵⁸ Da ultimo, G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013.

⁵⁹ Disegno di legge costituzionale, A.S. n. 1429, XVII legislatura, *Relazione*, p. 18.

⁶⁰ Si pensi alla fissazione del numero massimo dei consiglieri regionali con l'art. 14 del d.l. 138/2011, giustificato anche, ma non solo per la verità, alla luce del coordinamento della finanza pubblica e inopinatamente “salvato” dalla Corte costituzionale (sent. 198/2012).

⁶¹ Il testo della nota è rinvenibile in Camera dei deputati, XVII legislatura, I^a Commissione permanente, 19 novembre 2014, *Boll. Giunte Comm. parl.*, allegato n. 2, cit., p. 35.

Osservatorio sulle fonti

ni), ma ciò non giustifica un ripensamento così radicale del modello di Stato regionale accolto dalla Costituzione; anche perché è tutto da dimostrare che un robusto riaccentramento di funzioni possa produrre effetti positivi nella definizione e nello svolgimento delle politiche pubbliche oggi rimesse, in tutto o in parte, alle Regioni.

L'impianto del novellato art. 117 Cost. consta di quattro principali novità: *A)* una redistribuzione delle materie, con un robustissimo incremento di quelle ricondotte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; *B)* l'individuazione espressa di ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa regionale residuale, accompagnata dalla conferma della previsione secondo la quale essa è destinata a trovare applicazione «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»; *C)* l'eliminazione, almeno apparente, della potestà legislativa concorrente; *D)* l'introduzione di una sorta di «clausola di supremazia» per cui «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (comma 4).

A) Venendo ora ad alcune brevi considerazioni su ciascuno di questi punti, sul primo punto colpisce, come già accennato, il riaccentramento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di numerosi ambiti materiali (essi salirebbero a 49!), forse anche al di là di quanto necessario per correggere alcune evidenti storture dell'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.⁶².

È poi decisivo, come si è detto, lo spostamento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La Camera ha poi addirittura ulteriormente aumentato il già amplissimo elenco di competenze legislative esclusive dello Stato desumibile dal testo approvato in prima lettura dal Senato, aggiungendovi ulteriori titoli competenziali, quali la «promozione della concorrenza»; le «disposizioni generali e comuni per le politiche sociali»; la «tutela e sicurezza sul lavoro» (il testo prima si riferiva alle sole disposizioni generali e comuni); le «politiche attive del lavoro»; le «disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale»; il coordinamento informativo statistico e informatico «dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale».

Peraltro, nonostante questa logica di riaccentramento, mancano anche nella proposta di modifica dell'art. 117, comma 2, Cost. alcuni titoli competenziali che invece sarebbero opportuni in ragione delle esigenze unitarie ad essi sottese: si pensi alle materie economicamente rilevanti (industria, commercio ecc.) o alle norme generali sulla circolazione stradale che la Corte costituzionale è stata costretta a riconoscere allo Stato «torcendo» fino alle estreme conseguenze la potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (sent. 428/2004).

⁶² Si pensi, solo per citare un esempio, all'allocatione allo Stato della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» che la l. cost. 3/2001 colloca discutibilmente tra le materie di potestà concorrente: per tutti, U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, p. 198.

Osservatorio sulle fonti

B) Il testo di riforma non sembra superare (anzi, per certi profili, sembra esaltare) un limite di fondo anche dell'attuale art. 117 che ha finito per aumentare il contenzioso costituzionale, ovvero le frequenti sovrapposizioni tra titoli materiali allocati allo Stato o alle Regioni, tanto più in quanto, salvo la clausola di supremazia, il criterio fondamentale di ripartizione tra lo Stato e le Regioni sembra ancora connotato da rigidità e da frequenti imprecisioni nella definizione degli ambiti competenziali. A ciò si aggiunga la persistente presenza di titoli "trasversali" allocati alla competenza legislativa statale, valorizzati, a maggior ragione nel più recente periodo, tanto dal legislatore statale quanto dalla giurisprudenza costituzionale e tali da condizionare potenzialmente interi ambiti rimessi alla legislazione statale. Così, ad esempio, il testo di riforma alloca alla competenza esclusiva statale la «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. g) quando è noto che la giurisprudenza costituzionale ha già, *de iure condito*, riconosciuto una particolare capacità penetrativa in tale materia alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e di «coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sent. 180/2015). Ancora più forte è stata l'espansione della potestà in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: solo per citare un esempio, nella giurisprudenza costituzionale (così, da ultimo, sent. 121/2014), tale titolo competenziale è riferito ormai anche agli istituti della semplificazione amministrativa e alla disciplina apicale del procedimento amministrativo (che la proposta di revisione costituzionale alloca alla potestà statale ma solo limitatamente a «quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale»: art. 117, comma 2, lett. g).

Tornando alle sovrapposizioni tra ambiti materiali rimessi alla competenza statale e regionale, per citare alcuni esempi, si può ricordare che allo Stato è rimessa una competenza esclusiva in materia di «tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici» (art. 117, comma 2, lett. s), mentre alle Regioni una competenza legislativa per la «disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici» (comma 3); in materia di tutela della salute, allo Stato spettano le «disposizioni generali e comuni» (oltre, ovviamente, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) mentre alle Regioni la «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari» (comma 3); in materia di governo del territorio (in senso lato), allo Stato spetta una competenza esclusiva, oltre che in materia di «disposizioni generali e comuni» (art. 117, comma 2, lett. u, Cost.), anche quella relativa a «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale» (art. 117, comma 2, lett. z, Cost.), mentre alle Regioni la «pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno» (comma 3).

Infine, non appare superata la complessa articolazione di competenze relative all'istruzione; anzi potrebbe discutersi della perdurante attualità della giurisprudenza costituzionale che aveva cercato, non senza fatica (sent. 279/2005; 200/2009), di dipa-

Osservatorio sulle fonti

nare i problemi sussistenti in questa materia⁶³: allo Stato infatti spetta una competenza esclusiva in materia di «disposizioni generali e comuni» sull'istruzione (ma non è chiaro se queste coincidano con le norme generali sull'istruzione di cui all'art. 33 Cost.) che si aggiungono a quelle in materia di «ordinamento scolastico e istruzione universitaria» - e qui non si comprende come si coordini l'ordinamento scolastico con le «disposizioni generali e comuni sull'istruzione», essendo il primo, forse una specificazione/attuazione delle seconde. Da questo punto di vista rimane poi incerta la compatibilità con la competenza piena delle Regioni in materia di «servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario», salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Le considerazioni che precedono finiscono quindi per ridimensionare una novità potenzialmente positiva della proposta di revisione costituzionale, ovvero l'esplicitazione degli ambiti rimessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Tali ambiti si accompagnano peraltro alla riproposizione della clausola per cui essa si esplica, altresì, «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato» che non ha avuto significative applicazioni anche alla luce della giurisprudenza costituzionale⁶⁴.

Certo, a fronte di questa *ratio* di valorizzazione delle prerogative statali vi erano alcune eccezioni entrambe fortemente discutibili, parzialmente corrette nel corso dell'esame del testo di riforma alla Camera: si pensi al riconoscimento di una potestà legislativa regionale in materia di «rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche» (art. 117, comma 3, Cost.) che avrebbe determinato un anomalo e non giustificabile spazio di normazione in un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato che tale è (art. 117, comma 2, lett. *f*, Cost.) e che tale non potrebbe non essere (diversamente, infatti, si sarebbe determinato il caso, davvero paradossale e inedito anche sul piano comparatistico, di una parte di sistema elettorale per le Camere del Parlamento nazionale rimesso alle Regioni, in ipotesi con soluzioni anche diversificate tra una Regione e l'altra). Peraltro, il testo modificato dalla Camera, secondo il quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche» appare, a sua volta, non privo di problemi e ambiguità sul piano interpretativo, quantomeno con riguardo all'ambito di applicazione (essendo dubbio cosa significhi tale «rappresentanza») e all'individuazione delle «minoranze linguistiche», non essendo chiaro se per a tale scopo si debba fare riferimento alla l. 482/1999 e quindi a quelle storiche, tanto più in quanto allo Stato è riconosciuta una potestà legislativa «di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche» (come si evince dal novellato art. 70, comma 1, Cost.).

⁶³ Per tutti, E. GIANFRANCESCO, G. PERNICIARO, *Istruzione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 95 ss.

⁶⁴ Cfr., in particolare, R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1855 ss.; G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV. *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 113 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341 ss.

Osservatorio sulle fonti

C) La proposta sopprime la potestà concorrente, sul presupposto, assai opinabile, che essa abbia determinato l'espansione del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni.

Rinviando ai contributi dottrinali sul punto, 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 responsabilità⁶⁵: 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"⁶⁶ che possono atteggiarsi anche come disposizioni specifiche qualora essi siano legati ai principi da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione (Corte cost., sent. 430/2007 più volte richiamata dalla giurisprudenza successiva).

Peraltro, 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 adeguatamente risolto. Ma non è questa la prospettiva assunta dalla proposta in esame, dato che, come detto (par. 3), a fronte dell'evidente erosione delle proprie competenze normative, le Regioni non sembrano coinvolte in modo organico 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 «disposizioni generali e comuni», «disposizioni di principio», «profili ordinamentali generali», «norme ... tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale», mentre altre materie sono declinate lungo il crinale degli interessi (nazionali o regionali), ed altre ancora alludono ad una competenza statale per i profili "strategici"⁶⁷. Non è chiaro se a tale riparto, invero pericolosamente ambiguo, possano applicarsi i punti di arrivo della legislazione e della giurisprudenza costituzionale formatasi nella vigenza dell'art. 117, comma 3, Cost., come, ad esempio, la possibilità di desumere i principi fondamentali, in assenza di una loro espressa codificazione legislativa, dal complesso della legislazione statale vigente in materia (art. 1, comma 3, l. 131/2013).

Né è chiaro poi se le varieguate espressioni in questione siano equivalenti sistemici o alludano a spazi di normazione eterogenei, più o meno estesi nei singoli casi, dato che appare persuasivo il rilievo secondo il quale i confini del concorso tra la legislazione statale e la legislazione regionale, declinati in termini diversi, potrebbero essere sindacati in modo differenziato dalla Corte costituzionale, essendosi evidenziato che «un conto è che la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato sia limitata a porre le dispo-

⁶⁵ Per tutti, U. DE SIERVO, *Realtà attuale*, cit., p. 204; *contra*, A. D'ATENA, *Luci ed ombre*, cit., pp. 10 ss.

⁶⁶ Per tutti, F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni 2011*, pp. 287 ss.

⁶⁷ Così, in particolare, A. RUGGERI, *Una riforma*, cit., pp. 250 ss.

Osservatorio sulle fonti

sizioni generali e comuni; un conto è che sia limitata ai principi fondamentali [...]; un altro conto è che sia limitata alla “strategicità” o alla “programmazione” di alcuni ambiti materiali; o ancora al “coordinamento”»⁶⁸.

Rimane il fatto che la giurisprudenza costituzionale ha distinto nettamente, con riferimento all’istruzione, le “norme generali” dai “principi fondamentali” (sent. 279/2005), ritenendo che le prime possano dettare anche una disciplina esaustiva della materia: se questa giurisprudenza fosse generalizzata nel nuovo quadro costituzionale, sarebbe evidente l’ulteriore arretramento dell’autonomia legislativa regionale⁶⁹.

In ogni caso, i rischi di confusione e di moltiplicazione del contenzioso costituzionale appaiono seri, tanto più in quanto permarrebbero nel testo singole fattispecie nelle quali sembra permanere una potestà concorrente (così, il già citato art. 122 Cost., in materia di sistema di elezione dei Consiglieri regionali e di determinazione dei casi di inleggibilità e di incompatibilità).

D) La proposta in oggetto costituzionalizza un istituto che certo supera la rigidità nella definizione dell’assetto delle competenze ma in una logica squisitamente centralistica: la c.d. clausola di supremazia, declinata dall’art. 117, comma 4, Cost., nel testo risultante dalla proposta, è declinata infatti in termini assai generali, per non dire generici, del tutto slegati dal rispetto del principio di legalità (la disposizione consente questa possibilità «quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale»), e per di più attivabile solo su proposta del Governo, senza alcun riferimento né ai meccanismi di coinvolgimento delle autonomie regionali oggi necessari a partire dalla “celebre” sent. 303/2003 della Corte costituzionale, né ad un ruolo forte del Senato, che pure avrebbe ben potuto essere configurato, ove si fosse scelta la via dell’approvazione con legge necessariamente bicamerale: viceversa, come detto (par. 3), la legge dello Stato è approvata ai sensi dell’art. 70, comma 4, Cost., per cui la Camera dei deputati può non conformarsi alle eventuali modificazioni proposte dal Senato ma solo a maggioranza assoluta dei componenti pronunciandosi a sua volta nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti.

A ciò si aggiunga che il novellato art. 117, comma 4, Cost. non allude al rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In definitiva, come è stato esattamente sottolineato, tale potere dello Stato appare di difficile giustiziabilità da parte della Corte costituzionale, così come dimostra l’esperienza tedesca più recente: «In sintesi, ci troviamo di fronte ad un sistema che prevede un legislatore (quello statale) libero di determinare con ampi spazi di discrezio-

⁶⁸ G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, in www.gruppodipisa.it, p. 6.

⁶⁹ 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, aprile 2014; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, n. 3, p. 4.

Osservatorio sulle fonti

nalità l'effettiva misura della potestà legislativa regionale e, se del caso, di attrarla a sé, sulla base di presupposti generici e in sostanza non sindacabili»⁷⁰.

È infine da ricordare che tale possibilità conviverebbe con altri strumenti istituzionalmente preposti alla tutela delle esigenze unitarie, quali, in primo luogo, la competenza statale ormai piena in ordine al coordinamento della finanza pubblica, la perdurante sussistenza di titoli trasversali rimessi alla competenza esclusiva dello Stato, l'individuazione di materie nelle quali lo Stato sarà chiamato a disciplinare parte della materia.

8. Le modifiche all'art. 119 Cost.

Le novità introdotte nell'art. 119 Cost. non possono essere apprezzate adeguatamente, come si è detto, a prescindere dall'impatto prodottosi sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali a seguito della l. cost. 1/2012 che ha inciso in modo decisivo anche nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali⁷¹. Come si legge nell'ultima relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, essa «è in realtà il culmine che fa seguito a un lungo processo di interpretazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, volta nel complesso a riconoscere un'ampia gamma di poteri statali nell'esercizio della competenza sul “coordinamento della finanza pubblica”», per cui allo Stato è stato riconosciuto, nell'esercizio di questa competenza, «il potere di comprimere con varie modalità gli ambiti di autonomia regionale e locale»⁷².

Rimane quindi l'asimmetria tra la *ratio* dell'art. 119 Cost. e la logica profonda della l. cost. 1/2012, tanto che si è affermata la necessità di una riscrittura del primo dato che le ragioni dell'equilibrio di bilancio sembrano ormai prevalenti su quelle dell'autonomia finanziaria, come è reso evidente dal fatto che, a seconda del ciclo economico, le entrate di Regioni ed enti locali sono destinate ad affluire agli enti stessi ovvero allo Stato⁷³.

In effetti, questa logica appare incompatibile con la *ratio* profonda dell'art. 119 Cost.: in effetti, a Costituzione vigente l'autonomia tributaria regionale in senso pieno «finisce, allo stato, per dipendere dal concorso di due fattori che sono di difficile, se non impossibile, realizzazione: da un lato, dall'emanazione di atti legislativi diretti a depotenziare il sistema tributario statale attraverso la rinuncia, da parte dello Stato, ad alcuni suoi tributi; dall'altro, dal simmetrico potenziamento ad opera della Regione del sistema tributario regionale, conseguente alla parallela istituzione dei tributi rinunciati. Ciò significa che, finché la congiuntura non migliorerà, lo spazio riservato all'esercizio della

⁷⁰ P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 4.

⁷¹ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio”*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 49 ss.

⁷² Il testo della relazione è in Camera dei deputati, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Boll. Giunte Comm. parl.*, 31 luglio 2014 (il passo citato è a p. 12).

⁷³ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., pp. 75 ss.

Osservatorio sulle fonti

potestà legislativa primaria della Regione con riferimento ai tributi propri sia regionali che locali resterà minimo, se non inesistente»⁷⁴.

Il testo di riforma prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali debba esercitarsi, oltre che in armonia con la Costituzione, «secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», mentre la formulazione attuale fa riferimento, più limitatamente, all'«armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Tale modifica non appare di carattere meramente formale perché «nell'innovare la disciplina dell'autonomia tributaria regionale e locale, peggiora addirittura la già carente situazione. Supera, infatti, radicalmente gli inconvenienti denunciati svalutando del tutto l'autonomia tributaria in senso pieno e riducendola agli interventi, legislativi e regolamentari, all'interno delle rigide *guide lines* fissate dalle leggi statali» (art. 119, comma 2, Cost.)⁷⁵.

È quindi quantomeno dubbio che le Regioni possano mantenere la loro attuale (seppur scarsa) autonomia tributaria nel senso che esse possono continuare a stabilire i loro tributi e quelli locali nel solo rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato (come consente ora il testo vigente dell'art. 119).

In questo caso, a seguito dell'eventuale entrata in vigore del disegno di legge costituzionale n. 1429-B, ogni tributo proprio della Regione sarebbe comunque “derivato” (ovvero sempre stabilito da una legge statale e solo istituito da una legge regionale).

È poi rilevante che, come risulta da un emendamento approvato nel corso dell'esame del testo di riforma alla Camera, sia demandata ad una legge dello Stato la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni; legge che, come si è accennato (par. 3), sarebbe approvata secondo il procedimento ordinario (ovvero senza il riconoscimento di un ruolo forte al Senato).

9. L'inapplicabilità della “riforma della riforma” alle Regioni a statuto speciale

La proposta di riforma ripropone la storica distinzione tra le quindici Regioni a statuto ordinario e le cinque Regioni a statuto speciale.

Proprio riguardo a queste ultime, emerge un primo serio motivo di criticità poiché l'art. 39, comma 11, della proposta afferma testualmente che «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 sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

⁷⁴ F. GALLO, *Due “temi caldi” che gli studiosi di diritto tributario dovrebbero approfondire: la nozione di tributo e l'autonomia tributaria degli enti territoriali*, in www.astrid-online.it, ottobre 2014, p. 4.

⁷⁵ F. GALLO, *Due “temi caldi”*, cit.

Osservatorio sulle fonti

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 ad autonomia particolare, in un momento nel quale l'attualità delle specialità è oggetto di discussione a livello dottrinale⁷⁶ e non solo⁷⁷ e la dottrina più avveduta ha espresso l'auspicio che la sorte dell'autonomia speciale debba essere «compiutamente ripensata e organicamente inserita nel contesto dell'ordinamento generale»⁷⁸.

In secondo luogo, la stessa disposizione darebbe luogo ad incertezze quantomeno perché alle Regioni ad autonomia particolare continuerebbero ad essere applicabili le disposizioni del Titolo V risultanti dalla l. cost. 3/2001, ma solo nella parte in cui esse prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti speciali (art. 10, l. cost. 3/2001).

Le conseguenze anche sull'esercizio della potestà legislativa statale di un tale intricato e perciò incerto assetto di fonti anche nell'ottica del disegno di legge costituzionale n. 1429-B sono facilmente intuibili: si pensi all'introduzione della clausola di supremazia di cui al novellato art. 117, comma 4, Cost., la cui *ratio* è quella di attribuire una speciale prerogativa allo Stato, riferibile necessariamente a tutte le Regioni, pena il suo snaturamento o la sua pratica inutilità.

Infine, l'art. 39, comma 11, in esame appare alquanto discutibile anche nella parte in cui prevede il futuro adeguamento degli Statuti speciali sulla base di intese con le Regioni.

Sul punto, è certamente sostenibile che le modifiche alle «forme e condizioni particolari di autonomia» cui allude l'art. 116 Cost. debbano derivare da una interlocuzione con le Regioni interessate: ed infatti già la l. cost. 2/2001 prevede che le proposte di modifica degli Statuti speciali di iniziativa parlamentare o governativa siano comunicate al Consiglio della Regione interessata che su di essi esprime il proprio parere entro due mesi⁷⁹.

Viceversa, la previsione di una procedura pattizia (per cui le revisioni deriverebbero dal consenso delle parti in una logica accentuatamente “federalista”) sembra restringere, fino ad eliminare, l'attività emendativa del Parlamento nazionale (anche se il termine «sulla base di intese» lascia aperto qualche dubbio in proposito, potendosi ritenere che l'intesa sia, appunto la “base” ma non necessariamente il contenuto dettagliato della proposta di modifica), come se la sfera di autonomia riconosciuta a parti importanti del territorio nazionale sia una questione rimessa ad un accordo tra il Governo nazionale e la Regione interessata e non abbia una rilevanza, anche politica, di carattere generale (si

⁷⁶ Per tutti, G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, entrambi in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, rispettivamente pp. 251 ss. e 395 ss.; R. BIN, *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in www.astrid-online.it, marzo 2014.

⁷⁷ Per tutti, P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

⁷⁸ G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, cit., p. 273.

⁷⁹ Per tutti, G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

Osservatorio sulle fonti

pensi, solo per citare un esempio non casuale, alle ricorrenti polemiche sul regime finanziario delle Regioni in questione).

Tale progettata innovazione deve essere poi inquadrata alla luce delle innovazioni al procedimento di revisione degli Statuti già introdotte con la citata l. cost. 2/2001, che ha discutibilmente escluso il *referendum* di cui all'art. 138 Cost., e quindi l'intervento del corpo elettorale nazionale nella procedura di approvazione degli Statuti stessi⁸⁰.

I nodi che si sono evidenziati non sono stati corretti nel corso dell'esame della proposta di riforma in seno alla Camera: viceversa, l'art. 39, comma 11, della stessa è stato ulteriormente integrato da un ulteriore periodo, a tenore del quale «sino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai suddetti statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione». In tal modo, non solo non troverebbero applicazione le nuove disposizioni relative alle “sanzioni” consistenti nell'esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle funzioni quando sia stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente ma, alla luce del testo di tale disposizione, si potrebbe sostenere che alle Regioni a statuto speciale non potrebbe applicarsi la generale disciplina dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost.: un esito davvero discutibile e paradossale.

10. Le modifiche all'art. 116, comma 3, Cost.

Il testo di riforma fa salvo (diversamente da quanto previsto nel testo approvato dal Senato) l'art. 116, comma 3, Cost., che consente alle Regioni a statuto ordinario di conseguire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» con una legge approvata da entrambe le Camere, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Si tratta di una previsione rimasta fino ad oggi inattuata, anche per la mancanza di una disciplina procedimentale attuativa che è intervenuta solo con la legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 571, l. 147/2013) e nonostante che quattro Regioni in momenti diverse avessero avviato iniziative per addivenire all'intesa di cui all'art. 116 in esame (Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto), anche se il forte processo di riaccentramento dei poteri normativi operato dalla revisione costituzionale potrebbe indurre talune Regioni a chiedere l'attivazione della procedura in questione.

Sul punto, è da osservare che il mantenimento dell'art. 116, comma 3, Cost., a causa del ridimensionamento delle competenze normative regionali previsto dalla riforma, si accompagna ad una limitazione delle materie sulle quali possono essere riconosciute alle Regioni ordinarie forme e condizioni particolari di autonomia (la Camera ha introdotto le politiche attive del lavoro, nonché l'istruzione e la formazione professionale).

⁸⁰ Sul punto, in particolare, R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 123 ss.; L. CAPPUCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 399 ss.

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, la definizione di quelle rimaste si presta, in taluni casi, a dubbi interpretativi (non è chiaro, ad esempio, come potrebbero essere riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia in materie come «disposizioni generali e comuni sull'istruzione» o «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo» o ancora «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» o «sistema nazionale» della protezione civile).

Ancora, non appare comprensibile perché la riforma preveda che la procedura possa derivare «anche» da una richiesta delle Regioni, essendo opinabile o comunque difficilmente immaginabile l'attivazione di una procedura del genere, per così dire, «dall'alto».

Infine, appare inopportuna la soppressione della previsione per cui la legge di recepimento dell'intesa è approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, stante la natura almeno parzialmente «decostituzionalizzante» di tale fonte.

Rimangono poi i non pochi dubbi che già il testo vigente pone⁸¹. Tra questi: *a*) la latitudine delle «forme e condizioni particolari di autonomia», con particolare riferimento alla potestà legislativa (non è chiaro se si possano istituire potestà atipiche, non previste dalla Costituzione, ad esempio, ripristinando anche formalmente una potestà concorrente); *b*) la possibilità di revoca di tale strumento di autonomia ovvero di «restituzione concordata» di esso; *c*) l'ampliamento della potestà regolamentare anche al di là dei limiti desumibili dall'art. 117 Cost.; *d*) i riflessi sull'autonomia finanziaria, che la l. 42/2009 risolve in termini fin troppo laconici («Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»: art. 14), ma che il disegno di legge costituzionale declina in termini assai più rigorosi («nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio»).

11. La ridotta autonomia degli enti locali

Un'ultima considerazione attiene agli enti locali.

Sul punto, è da ricordare, in primo luogo, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., che appare discutibile perché la potestà legislativa statale in materia di enti locali sarebbe estesa anche all'ordinamento di Comuni e Città metropolitane, con ciò escludendo del tutto le Regioni che però rientrerebbero in gioco riguardo alle forme

⁸¹ Sul punto, per tutti, M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 69 ss.; M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'articolo 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., pp. 419 ss.

Osservatorio sulle fonti

associative dei Comuni per le quali la legislazione statale dovrebbe limitarsi alle disposizioni di principio⁸².

Viceversa, come si è detto, sarebbe diversa l'allocazione delle competenze in materia di enti di area vasta per le quali la competenza statale è limitata ai «profili ordinamentali generali», mentre le «ulteriori disposizioni in materia» sarebbero rimesse alla legislazione regionale: art. 40, comma 4, della proposta⁸³.

Ciò detto, la nuova formulazione dell' art. 117, comma 2, lett. p), Cost., lungi dal porre solo un problema di asimmetria, evidenzia una questione ulteriore, ovvero la sorte dell'autonomia anche normativa degli enti locali che certamente il vigente titolo V declina in termini talmente ambigui da aver fatto parlare la dottrina coeva alla sua entrata in vigore di un rischio di “ribaltone” nell'ordine delle fonti⁸⁴ che però nella prassi non si è verificato. Da questo punto di vista, non potendo in questa sede approfondire una tale complessa problematica, si può però affermare che la riforma immagina un arretramento degli spazi riconosciuti a tale potestà laddove, da un lato, sposta sulla legge statale la materia, invero assai ampia, dell'ordinamento degli enti locali, dall'altro afferma che «i Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», aggiungendo poi «nel rispetto della legge statale o regionale», e quindi immaginando ormai una subordinazione gerarchica piena di tali fonti rispetto all'esercizio della potestà legislativa (art. 117, comma 6, Cost.).

⁸² Per tutti, L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 55 ss.; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, *ivi*, p. 296.

⁸³ Per inciso, la riserva ad una legge statale della disciplina dell'ordinamento degli enti di area vasta fa sì che alle Regioni sia preclusa ogni possibilità di configurare soluzioni differenziate in relazione a situazioni territoriali o organizzative diverse: alla legge regionale rimarrebbe, come prima della riforma del Titolo V, «la possibilità di “aggiungere”, nelle materie regionali, funzioni amministrative diverse e ulteriori rispetto a quelle fondamentali» ma non la possibilità «di intervenire sui tratti organizzativi di fondo degli enti locali»: F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. fed.*, 2014, p. 242.

⁸⁴ A. BARBERA, *Un “ribaltone” nel sistema delle fonti?*, in *Quad. cost.* 2002, pp. 803 ss.