



**NOTE MINIME A PRIMA LETTURA DEL DISEGNO RENZI  
DI RIFORMA COSTITUZIONALE\***

di

**Antonio Ruggeri**

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Messina)*

9 aprile 2014

**Sommario:** **1.** Un disegno che dichiara di voler fare oggetto di riforma unicamente alcuni punti della trama costituzionale ma che, in realtà, può produrre effetti a raggiera per l'intero campo costituzionale. – **2.** L'estromissione del nuovo Senato dalla relazione fiduciaria: una scelta perfettamente coerente con la esiguità dei poteri che gli sono assegnati. – **3.** La composizione della seconda Camera, l'indefinita durata in carica di alcuni suoi componenti, i rischi connessi alla presenza di troppe e potenzialmente confliggenti autonomie. – **4.** Le competenze delle Camere, con specifico riguardo alla formazione delle leggi, la prevedibile crescita dei ricorsi davanti alla Corte costituzionale originati da vizi formali delle leggi stesse, la conseguente e viepiù marcata esposizione del giudice al rischio della sua sostanziale delegittimazione, per effetto di strumentali letture dei suoi verdetti. – **5.** L'introduzione di una sorta di anomala *questione di fiducia mascherata* e la previsione di un singolare rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato accompagnato da un messaggio (stranamente...) indirizzato ad entrambe le Camere. – **6.** Il mantenimento del semestre bianco, ovverosia quando nessun insegnamento si trae da recenti, tristi e particolarmente sofferte esperienze. – **7.** A margine del nuovo Titolo V. – **7.1.** La soppressione delle Province. – **7.2.** La conservazione della specialità, in un quadro nondimeno complessivamente confuso, e la

---

\* Contributo richiesto dalla Direzione.

sconsiderata cancellazione della clausola di “specializzazione”, di cui all’art. 116, ult. c. – **7.3.** Materie, funzioni e tipi di potestà legislativa: in particolare, il riporto di alcune materie in capo allo Stato, l’inopinata rimozione della potestà concorrente, l’arrischiata riformulazione della clausola “residuale” e il timore che, al tirar delle somme, possa assistersi ad un sostanziale, cospicuo impoverimento del patrimonio di cui le Regioni dispongono al fine di far valere al meglio, al piano della legislazione, la loro autonomia. – **7.4.** Ancora a riguardo dello scarso profitto che l’autore del disegno ha tratto dagli insegnamenti venuti dall’esperienza, specie di quelli offerti dalla giurisprudenza costituzionale (a proposito del riparto delle funzioni amministrative, dell’organizzazione, dei controlli). – **7.5.** Una succinta notazione finale, a riguardo di ciò che non c’è e che avrebbe invece dovuto esserci e, perciò, delle sorti, temo non benigne, che verosimilmente attendono nel prossimo futuro l’autonomia.

### **1. Un disegno che dichiara di voler fare oggetto di riforma unicamente alcuni punti della trama costituzionale ma che, in realtà, può produrre effetti a raggiera per l’intero campo costituzionale**

Il pur lungo ed analitico titolo che porta il disegno di legge approvato a fine marzo dal Governo Renzi<sup>1</sup> non rispecchia in tutto fedelmente né esaurisce gli oggetti della revisione costituzionale ora messa in cantiere.

La prima notazione di ordine generale con la quale vorrei dar inizio a questo mio commento riguarda, invero, un dato di tutta evidenza, vale a dire che, poiché – come suol dirsi – tutto si tiene e fa “sistema”, è chiaro che le innovazioni alla Carta ora prefigurate, qualora dovessero giungere in porto così come sono state pensate, produrrebbero effetti a raggiera per l’intero dettato costituzionale, in modo diretto ovviamente sulla parte organizzativa ma con riflessi di non secondario rilievo anche per la prima<sup>2</sup>. Insomma, una riforma che, a prima (ma erronea) impressione, nasce ridimensionata rispetto a progetti dichiaratamente più ambiziosi che – come si sa – anche di recente sono stati messi a punto (sia pure in termini “aperti”, quale quello fatto oggetto di studio da una Commissione di “saggi” istituita dal Governo Letta) ma che, non diversamente da questi, risulta dotato di una formidabile *vis* espansiva, a conti fatti

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> ... senza, peraltro, tralasciare gli effetti ai piani sottostanti della normazione, a partire da quello in cui si situa la disciplina dei regolamenti camerali, bisognosi di essere complessivamente rifatti, così come si dovrà porre mano ad un’adeguata regolazione in ambito regionale (e locale) che tenga conto del nuovo e impegnativo compito di rappresentanza delle istituzioni territoriali affidato ai futuri senatori (ma, di ciò, nulla qui può dirsi, richiedendosi uno studio ampio ed approfondito che non può ora essere neppure avviato).

omnipervasiva. Di cosa, poi, tutto questo possa rappresentare, nel bene come nel male, mi pare che si debba avere piena avvertenza.

Faccio solo un paio di esempi, i primi che mi vengono in mente, a sostegno di quest'assunto, con riserva di riprendere la questione più avanti e, soprattutto, in altra sede a ciò espressamente dedicata.

E così, si consideri il fatto che il superamento del bicameralismo perfetto, col forte ridimensionamento della seconda Camera ad esso conseguente, già per ciò solo conferirà un nuovo volto ai rapporti tra Parlamento e Governo e, dunque, agli equilibri che tra di essi possono, secondo modello, aversi. Il ruolo del Governo è, poi, ulteriormente sottolineato da alcune previsioni, nelle quali si fa espressa menzione di iniziative, proposte, ecc. del Governo stesso quali condizioni di esercizio di alcune competenze e modalità peculiari di svolgimento di alcuni procedimenti (con specifico riguardo alla formazione delle leggi).

Si pensi, inoltre, alla inusitatamente ampia e francamente “spropositata ed ingiustificata” – come l’ha qualificata un sensibile studioso<sup>3</sup> – rappresentanza senatoriale di nomina presidenziale (ben ventuno membri: nuovo art. 57 cost.)<sup>4</sup>, resa ancora più evidente dalla riduzione del numero dei componenti il nuovo Senato in cui essa è destinata a trovare espressione, una rappresentanza di certo non qualificabile nei termini, teoricamente rozzi e praticamente del tutto infondati, di una sorta di “partito del Presidente”, che nondimeno ulteriormente (e, a mia opinione, impropriamente) rimarca il ruolo del Capo dello Stato in seno alla trama istituzionale<sup>5</sup> e che, ad ogni buon conto ed a tacer d’altro, appare francamente stonata in una Camera concepita per dare esclusivamente voce alle “istituzioni territoriali” ed alle loro peculiari istanze, sì da consigliarsene la pura e semplice abolizione<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 aprile 2014.

<sup>4</sup> Un “surrogato” del soppresso CNEL giudica l’innovazione in parola R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 marzo 2014, a cui opinione la durata settennale del mandato dei senatori nominati dal Presidente rende “la loro posizione assai ambigua”. Si tenga tuttavia presente che la nomina potrebbe aver luogo non contestualmente o all’indomani della elezione degli altri membri del Senato ma anche a distanza di molto tempo, così come potrebbe non aver luogo affatto ovvero solo in parte. La qual cosa può portare all’effetto che i senatori “presidenziali” restino in carica anche per anni pur dopo la fine del settennato del Capo dello Stato.

<sup>5</sup> Ci rammenta opportunamente C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4 aprile 2014, § 6, che i senatori “presidenziali” partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica e, perciò pure, alla eventuale rielezione del Presidente cui devono la loro nomina.

<sup>6</sup> Ne conviene, ora, anche A. PATRONI GRIFFI, *Il “Senato delle autonomie”, un disegno in chiaroscuro*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 5 aprile 2014.

Ancora, si ponga mente alla nuova (e, ad oggi, largamente imprevedibile) configurazione della “forma di Stato”, quale riferita non tanto – come pure si è soliti fare<sup>7</sup> – al modo di essere dei rapporti tra Regioni (ed enti territoriali in genere) e Stato quanto, secondo la sua ristretta e propria accezione, alle relazioni tra apparato governante e comunità governata, relazioni che di sicuro non saranno eguali a quelle fin qui venute a maturazione tra alterne e sofferte vicende e in modi invero non poco discosti dal modello costituzionale ed anzi, in più punti, in frontale opposizione rispetto ad esso. Relazioni che, dunque, promettono di subire un profondo rivolgimento (anche qui, non è chiaro se *in melius* ovvero *in peius*), con riflessi – sembra persino banale dover precisare – sulla stessa forma di governo, che potrebbe un domani portare con sé solo il ricordo sbiadito dell’antico regime parlamentare.

## **2. L’estromissione del nuovo Senato dalla relazione fiduciaria: una scelta perfettamente coerente con la esiguità dei poteri che gli sono assegnati**

Comincio l’analisi dell’articolato con una notazione proprio a riguardo della relazione fiduciaria, rifacendomi ad un pensiero che ho già avuto modo di rappresentare in altra sede, nella quale ho manifestato alcune perplessità circa l’estromissione del nuovo Senato dal circuito fiduciario<sup>8</sup>, per un duplice ordine di motivi: l’uno, di carattere generale, ha riguardo al modo di concepire la struttura dell’ordinamento; l’altro si fa specificamente riportare alle funzioni ed al ruolo della seconda Camera.

Quanto al primo, a mia opinione, la parte del disegno costituzionale relativa alle dinamiche della forma di governo dovrebbe armonicamente legarsi a quella che dà i lineamenti della struttura della Repubblica, quale fondata sul riconoscimento delle autonomie e la loro valorizzazione, la massima consentita dall’unità-indivisibilità dell’ordinamento, alle condizioni oggettive di contesto. Il modello, per come io lo vedo, dovrebbe dunque caratterizzarsi per una direzione politica, decisa in *tandem* da Parlamento e Governo, che nondimeno poggi ed incessantemente si rinnovi – come suol dirsi – *dal basso*, attraverso il fattivo concorso dei soggetti più immediatamente e genuinamente espressivi delle comunità stanziate sul territorio.

---

<sup>7</sup> Così, ancora da ultimo, R. BIFULCO, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014.

<sup>8</sup> *L’autonomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali)*, in *Le Regioni*, 4/2013, 732, nonché in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVII, *Studi dell’anno 2013*, Giappichelli, Torino 2014, 313. Cfr. al mio punto di vista quello manifestato da D. GIROTTO, *Considerazioni sulle funzioni non legislative e sul ruolo del Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4/2013, 701 ss.

E qui viene in rilievo il secondo motivo che, per il modo con cui si presenta il disegno Renzi, mal si accorda col primo. Perché il vero è che il mantenimento della fiducia anche con la seconda Camera implicherebbe che quest'ultima, ancorché privata in buona sostanza della legislazione, possa fare quotidiana ed incisiva opera di controllo nei riguardi del Governo. È proprio con riferimento a quest'aspetto che, nelle mie precedenti riflessioni sul tema, rilevavo la contraddizione insita nella previsione secondo cui il nuovo Senato sarebbe chiamato ad attività di controllo, restando però stranamente escluso dal circuito fiduciario. Un controllo che non presupponga la fiducia e perciò non abbia in essa la propria giustificazione a me pare esser cosa priva di senso.

Per questo verso (ma solo per questo), il disegno Renzi è coerente con se stesso, escludendo il Senato dalla relazione fiduciaria, secondo peraltro un'indicazione sulla quale si registra un consenso pressoché unanime<sup>9</sup>, e privandolo dei poteri di controllo, in via esclusiva demandati alla Camera (art. 55, III c., nuova vers.)<sup>10</sup>. Una scelta, questa, in merito alla quale si hanno dissensi e divergenze di orientamenti sia tra gli studiosi che la forze politiche; e basti solo pensare, a quest'ultimo riguardo, che i poteri in parola sono invece riconosciuti da altri disegni, sia vecchi che nuovi, come da ultimo quello a firma Monti-Lanzillotta (A.S. 1416).

Ora, ci si deve chiedere che senso abbia tenere artificiosamente in vita, esattamente così come si fa con soggetti agonizzanti ed incapaci ormai di rispondere positivamente alle cure, un organo privato (non solo della funzione legislativa ma anche) della funzione di controllo (per continuare nella metafora, sembra quasi una sorta d'insopportabile accanimento terapeutico...). Tanto varrebbe, allora, far propria quella radicale (e, invero, periodicamente ricorrente) proposta che lo vorrebbe soppresso<sup>11</sup>.

Per strano che possa a prima vista sembrare, la ragion d'essere dell'organo parrebbe dunque risiedere proprio nella perdurante "utilità" che esso può offrire (ma, eccezion fatta delle leggi costituzionali, per le altre in forma meramente consultiva) alla formazione delle leggi; ed è

---

<sup>9</sup> Anche A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16/2013, spec. al § 3, si è dichiarato dell'idea che il nuovo Senato debba partecipare al rapporto fiduciario, ma nel presupposto che i suoi membri seguitino ad essere eletti a suffragio universale e diretto. Ciò che non è (ed è giusto che non sia), secondo il disegno Renzi.

<sup>10</sup> Non è, tuttavia, affatto chiaro in cosa si concreterà l'"attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio", che spetterà svolgere al futuro Senato e che parrebbe invero implicare la titolarità di strumenti di "interrogazione" (in senso lato) anche nei riguardi del Governo. In ogni caso, come si è veduto, non potrà tradursi in una censura politica all'operato di quest'ultimo.

<sup>11</sup> Ha, tra gli altri, di recente avanzato quest'appunto critico, C. DE FIORES, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 aprile 2014. Di quest'idea si sono dichiarati, in seno alla Commissione dei saggi, G. Pitruzzella e P. Ciarlo e, tra gli autori di commenti al documento licenziato dalla Commissione stessa, O. CHESSA, *Il bicameralismo dei Saggi*, e I. RUGGIU, *Il Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013*, entrambi in *Le Regioni*, 4/2013, rispettivamente, 674 ss. e 742 s., nel quadro di una più generale opzione a favore della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze.

proprio in ciò che – a quanto pare – si esaurirà la non meglio precisata “funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni”, ora riconosciuta come propria del Senato<sup>12</sup>.

Non sottovaluto, sul punto, le prestazioni che l’organo potrebbe dare per una migliore confezione dei prodotti legislativi. Se, però, la principale (ancorché non esclusiva) giustificazione del suo mantenimento sta nel suo apporto alla produzione degli atti costituzionali<sup>13</sup>, tanto varrebbe immaginare partecipazioni occasionali dei rappresentanti delle Regioni (e delle restanti autonomie territoriali) ai lavori parlamentari aventi ad oggetto le leggi in parola<sup>14</sup>, senza bisogno di una stabile presenza di esponenti delle autonomie in genere a Palazzo Madama<sup>15</sup>. Una presenza che, nondimeno, per un verso, parrebbe essere costantemente richiesta (come potrebbe altrimenti realizzarsi il concorso dei senatori alla nascita delle leggi?) e però, per un altro verso, mal si concilia con la veste istituzionale dei senatori stessi (specie dei Presidenti delle Regioni), sì da rendersi pressoché inevitabile un largo ricorso al meccanismo delle deleghe (che, ad ogni buon conto, dovrebbe essere espressamente previsto).

### **3. La composizione della seconda Camera, l’indefinita durata in carica di alcuni suoi componenti, i rischi connessi alla presenza di troppe e potenzialmente confliggenti autonomie**

Quanto, poi, alla composizione del Senato<sup>16</sup>, rinnovo qui le mie perplessità in merito alla soluzione fatta propria dal disegno Renzi, che la vede estesa a “rappresentanti” dei Comuni a fianco di quelli delle Regioni, così come dubito che, per una diversa e più larga proposta (oggi ripresa dal progetto Monti-Lanzillotta), convenga incardinare nella struttura dell’organo altresì esponenti delle autonomie funzionali e sociali, una presenza questa che mal si concilia

---

<sup>12</sup> Il “raccordo” è figura giuridica misteriosa (se non fosse che promette ora di essere recepita dall’autore dalla riforma, sarei tentato di dire: “inventata”), una figura che, nondimeno, rimanda ad attività per il tramite delle quali prende forma; peccato, però, che qui – come si viene dicendo – i compiti assegnati alla seconda Camera siano estremamente esigui, temo comunque inadeguati a porre in essere un efficace “raccordo”.

<sup>13</sup> ... che, peraltro, qualche studioso vorrebbe ulteriormente circoscritta, alle sole leggi costituzionali riguardanti lo stesso Senato o il Titolo V (C. FUSARO, *op. et loc. ult. cit.*).

<sup>14</sup> ... se del caso, inserendo una congrua rappresentanza delle autonomie nell’unica Camera rimasta; ed è chiaro che il risultato sarebbe non poco diverso rispetto a quello dato dalla costituzione, sia pure secondo occasione, di un sistema bicamerale, specie per ciò che concerne l’assunzione delle deliberazioni, vale a dire il modo con cui si forma la maggioranza in occasione della loro adozione.

<sup>15</sup> Una conclusione, questa, che non dovrebbe valere per il progetto Monti-Lanzillotta, che fa salva la competenza del Senato a concorrere alla formazione di alcune specie di legge (ma, su ciò, più avanti).

<sup>16</sup> Non è inopportuno rammentare che sul punto in seno alla Commissione dei “saggi”, dietro richiamata, il ventaglio delle possibili opzioni è stato aperto praticamente a tutto campo (in argomento, nuovamente, I. RUGGIU, *Il Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013*, cit.).

con la funzione di rappresentanza dei territori riconosciuta come propria dell'organo<sup>17</sup>; la qual cosa temo che possa, in fin dei conti, dar voce a *lobbies* e, in genere, a soggetti portatori d'interessi particolari.

Con specifico riguardo alla presenza di esponenti dei Comuni nel nuovo Senato, mi limito qui a riproporre un appunto critico già altrove manifestato<sup>18</sup>, avvertendo del rischio che possa assistersi ad una endemica conflittualità tra i soggetti esponenziali di “tipi” diversi di autonomia, ciascuno portatore di interessi non assimilabili né molte volte concilianti con quelli degli altri, coi prevedibili riflessi negativi per la funzionalità dell'organo e dell'intero sistema cui esso appartiene. Non ripeto, poi, qui le ragioni che a mia opinione piuttosto deporrebbero per un modello complessivamente diverso, che vorrebbe diversamente conformata la struttura delle assemblee legislative regionali in modo da assicurare in queste la presenza stabile degli enti territoriali minori (e, segnatamente, dei Comuni), sì da realizzare una graduale partecipazione, con un moto – come si vede – ascendente, dei soggetti esponenziali dei territori nelle sedi istituzionali in cui prende corpo, nelle sue più salienti espressioni, la rappresentanza politica. Convengo, tuttavia, che, immaginare in tempi di *spending review* uno sdoppiamento delle assemblee legislative regionali, da organi monocamerale in organi bicamerale (con un “Senato” regionale composto dei rappresentanti dei Comuni) può suonare francamente stonato, pur laddove dovesse significativamente contrarsi il numero dei componenti le assemblee stesse.

Non so se in concreto si diano margini di una certa consistenza per un ripensamento della composizione delle Camere (e, segnatamente, appunto del Senato); temo di no, e dunque non insisto sul punto, volendo dare a questa mia riflessione un taglio per quanto possibile “operativo”, puntando cioè ad avanzare proposte correttive dell'articolato licenziato dal Governo quali mi sembrano dotate di una qualche *chance* di realizzazione.

Un punto che mi appare oscuro dalla lettura dell'articolato nella parte relativa ai profili strutturali del nuovo Senato è quello concernente la durata del mandato dei senatori (un mandato che essi pure, stranamente, eserciteranno senza vincolo...<sup>19</sup>), fatta coincidere con

---

<sup>17</sup> Critici, sul punto, tra gli altri, R. BIFULCO, nello scritto sopra cit., e G.E. VIGEVANI, *Il nuovo Senato: funzione di garanzia e partecipazione dei “sapienti”*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014, che però, diversamente dal disegno Renzi, vede nel Senato un “contropotere”, un organo essenzialmente di garanzia, composto altresì di esponenti della cultura: una soluzione allettante ma totalmente avulsa dalla realtà, il personale politico non essendo disponibile a cedere il posto a chi gli è estraneo, se non in modo assolutamente marginale.

<sup>18</sup> ... nel mio *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2013, § 4, nonché in “*Itinerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti, XVII, cit., 162.

<sup>19</sup> L'assurdità della previsione in parola è stata prontamente rilevata da più di un autore (per tutti, R. BIN, *Il problema non sono le regioni*, cit.).

quella degli “organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti” (nuovo art. 57 cost.). Nulla *quaestio* per i membri eletti dai Consigli regionali, che stanno in carica fino a quando lo sono questi ultimi; ma, per i sindaci? Poiché, infatti, questi ultimi sono eletti da un “collegio elettorale” (non un organo, dunque: ancora una svista...) composto dai sindaci della Regione, non v’è una durata prestabilita e di necessità eguale per tutti gli elettori: la norma suona, dunque, francamente incomprensibile.

#### **4. Le competenze delle Camere, con specifico riguardo alla formazione delle leggi, la prevedibile crescita dei ricorsi davanti alla Corte costituzionale originati da vizi formali delle leggi stesse, la conseguente e viepiù marcata esposizione del giudice al rischio della sua sostanziale delegittimazione, per effetto di strumentali letture dei suoi verdetti**

Passo ora a dire delle attribuzioni delle Camere e di altri organi. Tralascio di soffermarmi su profili meramente linguistici, per quanto non meritino affatto di essere trascurati, se non altro per i problemi che se ne potrebbero avere nella pratica giuridica, suscettibili quindi di gravare in special modo sui massimi organi di garanzia, Capo dello Stato e Corte costituzionale, i “terminali” delle più gravi e difficilmente risolvibili tensioni istituzionali. Non saprei dire, ad ogni buon conto, se alcune affermazioni siano studiate o inavvertite (come, ad es., quella, fatta oggetto – come si sa – di un animato dibattito teorico, che qualifica l’indirizzo politico quale “funzione”: nuovo art. 55<sup>20</sup>).

Al piano delle competenze e delle modalità del loro esercizio, le maggiori questioni interpretative con ogni probabilità si avranno per ciò che concerne l’*iter* di formazione delle leggi, specificamente nella parte in cui si prevede (nuovo art. 70) la facoltà del Senato di avocare a sé, dietro richiesta di un terzo dei suoi componenti, i disegni di legge già approvati dalla Camera. Il termine entro cui il Senato stesso può pronunciarsi è oggettivamente stretto e, perciò, facilmente superabile in caso di ostruzionismo<sup>21</sup>.

Il dettato dell’art. 70 “novellato” stabilisce espressamente che, ove il termine per deliberare dovesse decorrere inutilmente, il procedimento seguirà il suo corso naturale con la promulgazione della legge. Dunque, il silenzio del Senato varrà come tacita approvazione. Non è chiaro, invece, cosa potrà accadere nel caso che trascorra inutilmente il successivo

---

<sup>20</sup> Mi piace qui ricordare la critica pungente mossa a questa pur diffusa ed accreditata opinione dal mio compianto Maestro: v., dunque, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss., ora in *Opere*, I, Milano 2000, 403 ss.

<sup>21</sup> Quanto a quest’ultimo, segnale di passaggio che non dovrebbe aversene frequente riscontro, proprio a motivo della composizione della seconda Camera; eppure, quel rischio della conflittualità interna, di cui dicevo poc’anzi, potrebbe proprio qui farsi sentire. Solo dopo che sarà chiaro il modo con cui verrà a formazione la volontà del Senato (in particolare se ciascun senatore sarà messo in grado di pronunciarsi *uti singulus* ovvero se si voterà per “gruppi” territoriali omogenei), potremo cercare di saperne di più.



termine di venti giorni a disposizione della Camera per deliberare nuovamente, a seguito delle proposte avanzate dal Senato, ovvero qualora la deliberazione camerale si abbia ma oltre il termine stesso. Per la prima evenienza, sarei propenso a ritenere che il procedimento si interrompa, facendo difetto la (seconda) deliberazione camerale che, sola, perfeziona la formazione della legge; così ragionando, come si vede, verrebbe ancora una volta a galla il differenziato ruolo esercitato dalle due Camere al piano della produzione legislativa (e, di riflesso, della direzione politica). Per la seconda evenienza, invece, avrei qualche dubbio circa il carattere perentorio del termine (se ritenuto tale, la legge, ancorché venuta a formazione, potrebbe considerarsi viziata per il profilo formale-procedimentale)<sup>22</sup>.

Una cosa è, ad ogni buon conto, certa; ed è che queste (ed altre) questioni interpretative lasciate aperte dalla lettera del dettato finiranno, con ogni probabilità, con lo scaricarsi – come si diceva – sugli organi di garanzia, e in specie sul giudice costituzionale, chiamato in non pochi casi a pronunciarsi su (supposti) vizi di procedura delle leggi. Insomma, questioni di costituzionalità ad oggi – come si sa – infrequenti potrebbero invece avere un pericoloso innalzamento, coi prevedibili, negativi effetti sulla funzionalità della Corte, oltre a determinare, nel nostro sistema politico connotato da una endemica lacerazione interna, una accentuata esposizione “politica” dell’organo, conseguente a strumentali letture dei verdetti emessi dalla Corte stessa a conclusione dei propri giudizi.

Di non secondario rilievo appare, poi, essere l’apporto offerto dal Senato con riguardo alla formazione delle leggi per le quali si prevede che la loro approvazione da parte della Camera, ove non conforme alle modifiche proposte dal Senato, debba aver luogo a maggioranza assoluta; il che, in un sistema politico assai frazionato e connotato da un differenza numerica di solito assai contenuta tra esponenti della maggioranza e forze di opposizione<sup>23</sup>, potrebbe in buona sostanza comportare in molti casi la mancata venuta alla luce delle leggi in parola. Non è, poi, chiara la ragione dello sperequato trattamento fatto tra le materie di cui all’art. 117, II c., solo per un paio di esse [e, segnatamente, quelle di cui alle lett. *p*) ed *u*)] valendo l’aggravamento procedurale suddetto.

Non minori problemi, poi, verosimilmente si avranno qualora, discostandosi dal modello Renzi, si dovesse optare per la soluzione patrocinata dal progetto Monti-Lanzillotta, che fa salva la competenza del Senato a concorrere in via stabile alla formazione di alcune specie di legge ordinaria. In più d’un caso, infatti, stabilire se una certa legge rientra, o no, tra quelle

---

<sup>22</sup> Qui, i rischi connessi a quell’uso ostruzionistico degli strumenti offerti dai regolamenti parlamentari, poc’anzi segnalati, appaiono invero essere incombenti e forieri di guasti incalcolabili.

<sup>23</sup> Qui, il discorso dovrebbe aprirsi alla considerazione delle prospettive aperte dalla futura riforma elettorale; nulla di sicuro, tuttavia, al riguardo è possibile ad oggi dire.

soggette al voto di entrambe le Camere è impresa assai ardua, forse addirittura disperata. La qual cosa si rende particolarmente evidente con riguardo a leggi individuate con somma vaghezza, quali quelle che incidono “*prevalentemente sui diritti civili e politici*”, laddove alle difficoltà di messa a fuoco dell’oggetto della regolazione si sommano, ancora maggiori, quelle connesse all’avverbio.

##### **5. L’introduzione di una sorta di anomala questione di fiducia mascherata e la previsione di un singolare rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato accompagnato da un messaggio (stranamente...) indirizzato ad entrambe le Camere**

Una sorta di anomala *questione di fiducia mascherata* si prevede, poi, laddove (art. 72, ult. c.) si dà modo al Governo di chiedere alla Camera che un disegno di legge abbia la priorità rispetto ad altri e pervenga dunque al voto entro sessanta giorni (o, addirittura, ancora prima). Nel qual caso, infatti, il disegno stesso è votato senza modifiche (diversamente dalla questione di fiducia in senso proprio, però, il voto ha luogo a scrutinio segreto, a meno che il Governo non ponga su di esso la fiducia *stricto sensu*...).

Qui, i punti di maggior rilievo sono, a mio modo di vedere, due.

Il primo è dato dalla preclusione fatta alla presentazione di emendamenti: ancora una sottolineatura, come si vede, della centralità di ruolo del Governo, anche nei suoi rapporti con la Camera “politica”.

Il secondo riguarda, ancora una volta, una zona d’ombra dell’articolato, conseguente ad un utilizzo non sempre adeguatamente vigilato della prosa in cui esso si esprime.

Non è chiaro, infatti, se si tratti di disegni di legge in senso tecnico, perciò di esclusiva iniziativa governativa, ovvero di progetti di legge in genere. A favore del primo corno dell’alternativa depone il termine “disegno” che figura nel nuovo disposto costituzionale; a favore del secondo, invece, la circostanza per cui si discorre di “testo proposto o *accolto* dal Governo”, formula che farebbe pensare a progetti presentati da altri e fatti quindi propri dal Governo.

Singolare è, poi, la statuizione del nuovo art. 74, I c., che dà modo al Capo dello Stato di chiedere una nuova deliberazione su una legge già approvata, indirizzando un “messaggio motivato *alle Camere*”.

Si può fare più di una supposizione al riguardo.

La prima è che tali leggi debbano costituire oggetto di nuova deliberazione da parte di entrambe le Camere, pur se non lo siano state la prima volta. Giudico, nondimeno, quest’esito interpretativo alquanto arduo da difendere.

La seconda è che il rinvio (corredato del messaggio) debba farsi alla sola Camera ovvero ad entrambe, a seconda che si sia pronunciata solo la prima ovvero anche la seconda. La prima variante, però, fa a pugni con la lettera; la seconda è il frutto di una costruzione teorica che può, volendo, sembrare ragionevole ma che, nuovamente, non appare suffragata da alcun indizio testuale.

Degna di nota è, poi, la previsione secondo cui, nel caso che il rinvio investa le leggi di conversione dei decreti-legge, il termine per la conversione stessa è differito di trenta giorni. Saggia previsione, sol che si pensi che il rinvio di tali leggi può, nei fatti, tradursi nella definitiva bocciatura dei decreti cui esse si riferiscono; e, per questo verso, il potere presidenziale viene, come si vede, ridimensionato al piano degli effetti, per quanto non possa del tutto escludersene un utilizzo strumentale.

Sempre in tema di decreti-legge, segnalo, poi, di sfuggita l'opportuna "razionalizzazione" di alcuni (stranamente, però, non di tutti i) limiti posti alla loro adozione dalla legge 400 o dalla giurisprudenza<sup>24</sup>, per quanto proprio con riferimento a quest'ultima il richiamo alle indicazioni date dalla Consulta (specie con le sentt. nn. 22 del 2012 e 32 del 2014) avrebbe potuto essere ancora più fermo ed esplicito.

## **6. Il mantenimento del semestre bianco, ovvero sia quando nessun insegnamento si trae da recenti, tristi e particolarmente sofferte esperienze**

Non mi soffermo, poi, su tutta una serie di annose questioni, il cui esame richiederebbe uno spazio di cui ora non dispongo. Mi limito solo a rilevare come esse vengano qui a riproporsi, per effetto di scelte discutibili dell'autore dell'articolato che, facendovi luogo, mostra di non aver tratto alcun insegnamento da recenti, particolarmente sofferte esperienze, nel corso del cui svolgimento si è assistito al formarsi di un groviglio inestricabile di nodi, qui appunto non sciolti.

Faccio solo un esempio al riguardo. E, dunque, si pensi alla norma sul semestre bianco, rimasta immutata anche nel disegno Renzi. È il caso di rammentare la travagliata vicenda venutasi a determinare per effetto dell'ultimo risultato elettorale, quando il Presidente Napolitano si è veduto privato proprio della sua arma più efficace per superare lo stallo creato dalle principali forze politiche?

---

<sup>24</sup> Ciò che potrebbe far pensare che quelli non menzionati non valgano più, proprio a motivo della loro mancata ricezione (una sorta di "abrogazione" per disciplina *ex novo* dell'intera materia, insomma).

## **7. A margine del nuovo Titolo V**

### **7.1. La soppressione delle Province**

Passo infine a dire del nuovo Titolo V; e lo faccio con estrema rapidità, anche per non ripetere cose già altrove dette.

A riguardo della soppressione delle Province ormai il dibattito sembra avvolgersi senza molto costruito su se stesso e le tesi sono, da una parte e dall'altra, stancamente rappresentate, a mo' di *slogan*. Il disegno lo chiude in modo secco, abolendo un tipo di ente che non ha mai avuto fortuna nel sistema degli enti in cui si articola la Repubblica, schiacciato dal basso e dall'alto e smagrito quanto al patrimonio di funzioni loro assegnato. Meglio, ad ogni buon conto, la via piana della revisione costituzionale piuttosto che le soluzioni rabberciate adottate per vie traverse e volte al sostanziale svuotamento delle funzioni stesse a mezzo di atti comuni di normazione, come tali assai discutibilmente idonei allo scopo. La redistribuzione delle funzioni, infatti, può certo sempre aver luogo con tali atti; solo che, una volta che dovesse essere superata una certa soglia (in fin dei conti, apprezzabile unicamente col metro usuale della ragionevolezza, in una delle sue forme tipiche, che la vuole rapportata a un tempo a "fatti" e valori), il passaggio dalla quantità alla qualità rischia di tradursi in una frode alla Costituzione, vale a dire nell'aggiramento del principio della promozione di tutte le autonomie in cui si articola su basi territoriali la Repubblica.

### **7.2. La conservazione della specialità, in un quadro nondimeno complessivamente confuso, e la sconosciuta cancellazione della clausola di "specializzazione", di cui all'art. 116, ult. c.**

Quanto alle Regioni, rilevo la mancanza di coraggio nell'affrontare di petto una questione che, a mia opinione, richiede di essere riguardata senza alcun preorientamento, ideologico o di cultura: quella del mantenimento della specialità così com'è. La specialità, infatti, per un verso, richiede di essere, in alcuni suoi aspetti, senza rimpianto rimossa, la differenziazione del regime non poggiando ormai più (se mai ha poggiato...) su un sostrato economico-sociale e politico idoneo a giustificarla. Per un altro verso, invece, meriterebbe di essere con vigore rilanciata, facendone un modo strutturale di essere dell'ordinamento regionale<sup>25</sup>, convertendo l'attuale modello in uno connotato da una "*specialità diffusa*", che dia cioè modo a ciascuna

---

<sup>25</sup> Ci ha, ancora di recente, opportunamente rammentato R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?"*, che "la differenziazione è ... lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione". A sessantasei anni dal varo della Carta repubblicana, dobbiamo purtroppo riconoscere che così non è stato, non è e – ciò che è peggio – promette di non essere anche per l'avvenire.

Regione di differenziarsi – limitatamente, com'è ovvio, ad alcune materie e per alcune funzioni – rispetto alle altre (ed allo Stato)<sup>26</sup>.

Qui, si va invece nella direzione esattamente inversa; quanto meno, così parrebbe. Perché il vero è che l'articolato esibisce una prosa affrettata e pasticciona, che non consente di pervenire a sicure ricostruzioni del disegno.

Da un canto, viene infatti mantenuto l'attuale art. 116, I c., col riferimento in esso fatto alle cinque Regioni a regime differenziato. Da un altro canto, si dichiara (art. 33, ult. c., prog.) che il nuovo Titolo V si applicherà pari pari anche alle Regioni stesse: affermazione che, presa alla lettera, porterebbe alla pressoché totale omologazione delle due specie di autonomia. Non a caso, la previsione in parola ha suscitato una veemente reazione (segnatamente, in Sicilia), concretatasi nell'approvazione all'unanimità da parte dell'Assemblea di un ordine del giorno che mira a riprodurre, anche nel nuovo Titolo V, la clausola di maggior favore per l'autonomia introdotta dall'art. 10 della legge di revisione del 2001, nel mentre il Presidente dell'Assemblea stessa ha sollecitato un incontro col Presidente della Corte costituzionale svoltosi il 7 aprile 2014 (iniziativa inusuale, di cui francamente non si capisce la *ratio*, posto che quest'ultimo nulla – com'è chiaro – aveva ed ha da dire, in un senso o nell'altro, all'esponente regionale).

È ovvio, ad ogni buon conto, che la correzione è opportuna; nondimeno, sarei propenso a dare una lettura “adeguatrice”, proprio alla luce della previsione di ordine generale di cui al I c. dell'art. 116, del disposto che vuole esteso il regime generale alle Regioni in parola, intendendolo nel senso che l'estensione stessa si farà unicamente ove ricorrano le condizioni previste dalla clausola suddetta. Se non fosse questo il senso giusto del disposto sopra richiamato, si dovrebbe pervenire all'irragionevole esito di ritenere che, per l'intanto (fino a quando cioè non si farà luogo al varo dei nuovi statuti speciali), il trattamento riservato a tali Regioni sarà in tutto e per tutto identico a quello delle Regioni di diritto comune, restando dunque sospesa la specialità, in attesa di farsi nuovamente valere (ed in forme adeguate al nuovo contesto) solo a seguito e per effetto delle discipline differenziate che si avranno negli statuti. Un ragionamento, questo, saldamente ancorato alla lettera e tuttavia palesemente inaccettabile. A quanto pare, dunque, la specialità *dovrebbe* restare così com'è, salva l'immediata applicazione delle condizioni più vantaggiose per l'autonomia; in ogni caso,

---

<sup>26</sup> Della bontà di questo modello mi sono dichiarato da tempo: v., dunque, volendo, il mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.; favorevole anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da “regionalista” per la riforma del Titolo V*, paper presentato al Seminario su *I costituzionalisti e le riforme*, organizzato dall'AIC, Roma 28 giugno 2013, specie al punto 4. In argomento, tra gli altri, M. MARCANTONI - M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma 2013.

risulterebbe obbligata a restare ristretta alle cinque Regioni e, perciò, chiamata a manifestarsi nelle forme antiquate previste dai rispettivi statuti, dei quali da troppo tempo si attende il congruo aggiornamento<sup>27</sup>.

La pur pallida, sbiadita immagine di una “specialità diffusa” consegnataci dall’ultimo comma dell’art. 116, peraltro – come si sa – rimasta sulla carta<sup>28</sup>, viene pertanto inopinatamente cancellata dalla lavagna costituzionale, mentre a compenso di siffatta rimozione si prefigura il ricorso a deleghe legislative relative a materie di esclusiva spettanza dello Stato (comunque, non a tutte), che si aggiungono alle già esistenti deleghe regolamentari (queste ultime, diversamente dalle prime, stranamente non limitate ad alcune materie)<sup>29</sup>. Un compenso che è tuttavia – a me pare – del tutto inadeguato ad una corposa, non meramente nominale o di facciata, valorizzazione dell’autonomia.

### **7.3. Materie, funzioni e tipi di potestà legislativa: in particolare, il riporto di alcune materie in capo allo Stato, l’inopinata rimozione della potestà concorrente, l’arrischiata riformulazione della clausola “residuale” e il timore che, al tirar delle somme, possa assistersi ad un sostanziale, cospicuo impoverimento del patrimonio di cui le Regioni dispongono al fine di far valere al meglio, al piano della legislazione, la loro autonomia**

Il vero è che discorrere di rilancio dell’autonomia, nella presente congiuntura segnata da una crisi economico-finanziaria senza precedenti, può suonare come ingenuo e francamente penoso, tant’è che, in linea con una generale tendenza all’accentramento (già al piano dei rapporti internazionali e sovranazionali), anche il disegno Renzi, al pari di altri (come quello del Governo Monti) ad esso per quest’aspetto omologhi ed ai quali sembra essersi ispirato, dà per la sua parte voce a questa tendenza che parrebbe rispondere ad un bisogno a quanto pare fortemente avvertito. E lo fa, a parer mio, nel modo sbagliato.

Paro subito una facile critica alla notazione ora fatta, secondo cui la migliore garanzia delle istanze di autonomia è già, *in nuce*, racchiusa e mirabilmente espressa nella trasformazione strutturale della seconda Camera. Io stesso, peraltro, mi sono già da tempo dichiarato dell’idea

---

<sup>27</sup> Sarebbe interessante chiedersi (ma non qui) per quale ragione l’adeguamento degli statuti, già prefigurato dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, non sia riuscito a venire alla luce; il che la dice lunga circa l’effettivo bisogno di preservare la specialità così com’è, senza far luogo al suo radicale, critico ripensamento.

<sup>28</sup> Questa circostanza è stata giudicata “sintomo di irragionevolezza” (A. D’ALOIA, *Quale regionalismo nel progetto (in bozza) del Governo Renzi?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 26 marzo 2014): una “irragionevolezza” tuttavia che è – a me pare – non già della previsione costituzionale *ut sic* bensì del sistema politico-istituzionale, una volta di più in ritardo rispetto ai più avanzati scenari prefigurati dalla Carta; e ciò, a prescindere dalla eccessiva cautela con cui la previsione stessa si è mossa lungo la via di una consistente “specializzazione” dell’autonomia.

<sup>29</sup> Avverte dei rischi connessi al possibile uso non vigilato del nuovo strumento A. D’ALOIA, nello scritto sopra cit.

che il modo più efficace per promuovere l'autonomia è quello non già di devolvere (o *promettere* future devoluzioni di) materie e funzioni dal centro alla periferia, una devoluzione che per l'una o per l'altra ragione sembra ineluttabilmente votata ad asfittiche realizzazioni, bensì di *portare la periferia nel centro*. Il punto è però che il patrimonio delle competenze riconosciute come proprie del nuovo Senato è – come si diceva – estremamente impoverito. In altri disegni (e, tra questi, ora in quello Monti-Lanzillotta), è ad es. previsto che l'organo possa concorrere alla formazione delle leggi idonee a porre vincoli per l'autonomia (tra le quali, le leggi-cornice), leggi dunque istituzionalmente “bicamerali”. Nel disegno Renzi, tuttavia, questa opportunità viene – come si vede – meno<sup>30</sup>. Una seconda Camera – si diceva poc'anzi – che non ha poteri di controllo e non decide della legislazione (con la sola eccezione, a conti fatti, di quella di forma costituzionale) è – a dirla con franchezza – una larva di se stessa.

Se, poi, a ciò si aggiunge il massiccio ritorno di materie in capo allo Stato (in qualche caso, per vero, giustificato, rimediandosi a sviste dell'autore della riforma del 2001), l'ulteriore incremento delle materie-“non materie” (come le ha chiamate una sensibile dottrina<sup>31</sup>) e la possibilità che le leggi dello Stato stesso possano, a piacimento ed in ogni tempo, appropriarsi dei campi regionali, in virtù della clausola di salvaguardia dell'unità (espressa, peraltro, in termini talmente vaghi e sibillini da sottrarre, in buona sostanza e il più delle volte, le leggi che la adducano a loro giustificazione alla pur sempre astrattamente possibile verifica della loro costituzionalità<sup>32</sup>), se ne ha un quadro complessivo a dir poco sconcertante per le sorti future dell'autonomia.

Ciò che più preoccupa è una certa qual astrattezza che sembra informare l'intero articolato qui fatto oggetto di commento, che peraltro si somma all'uso di una prosa alquanto disinvolta e francamente traballante, tale da concorrere per la sua parte a rendere fortemente instabili i rapporti Stato-Regioni, specie in alcune delle loro più espressive movenze. Si pensi solo, al riguardo, alle carenze linguistiche che si riscontrano in ordine alla descrizione degli oggetti

---

<sup>30</sup> ... anche per effetto della rimozione della potestà ripartita, sulla quale tornerò a momenti; ma le leggi statali abilitate per Costituzione ad esprimere vincoli per l'autonomia non sono, come si sa, unicamente le leggi-quadro.

<sup>31</sup> L'espressione è stata, come si sa, coniata da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., ed è ormai d'uso comune.

<sup>32</sup> Affaccio al riguardo l'ipotesi che si possa venire a formare un indirizzo giurisprudenziale analogo a quello riscontrato in altri campi di esperienza (ad es., per ciò che concerne il sindacato sulla rispondenza dei decreti-legge ai presupposti fattuali posti a base della loro adozione), ammettendosi l'annullamento delle leggi in parola unicamente al ricorrere della “evidente mancanza” delle cause che secondo Costituzione ne giustificano l'approvazione. Quando, infatti, il parametro costituzionale si esprime in termini fin troppo vaghi e sibillini, rimandando pertanto ad apprezzamenti largamente discrezionali e dotati di un tasso intrinseco di ineliminabile “politicità”, il giudice è comprensibilmente cauto e non spinge il sindacato oltre una certa soglia (malgrado, secondo modello, dovrebbe effettuarlo in termini non diversi dall'usuale), al fine di non esporsi alla facile critica di voler sovrapporre alla valutazione politica del legislatore la propria.

della regolazione regionale: in disparte alcune formulazioni assai incerte e che perciò verosimilmente daranno non poco filo da torcere ai protagonisti della legislazione e, in ultima istanza, al giudice costituzionale, si faccia caso come alla precedente dizione, che discorreva delle sole “materie” quali oggetto di disciplina legislativa, si aggiunga ora una estesa alle “funzioni”, senza tener conto però del fatto che alcuni di tali oggetti non sono riportabili né alle une né alle altre: così, ad es., le “*norme generali...*”. Le quali previsioni, nondimeno, confermano che una qualche, originale, potestà “concorrente” potrà ugualmente prendere forma<sup>33</sup>, sol che si pensi che alle “norme generali” in parola potranno far seguito norme (evidentemente, “non generali”) delle Regioni, in punto di diritto riportabili agli ambiti di competenza “residuale” ma che, nei fatti, potranno combinarsi con la disciplina statale in un rapporto di *species a genus* analogo a quello intercorrente tra i “principi fondamentali” delle leggi-quadro e le regole regionali, di cui all’attuale art. 117, III c.

Francamente singolare e stupefacente è, poi, il fatto che non si siano tenuti nel debito conto i più marcati indirizzi delineati da una ormai consolidata giurisprudenza, espressiva di un *trend* che mi parrebbe assai improbabile possa essere interrotto pur dopo il varo della nuova riforma. Insomma, come si è già rilevato poc’anzi ad altro riguardo e purtroppo dovrà ripetersi anche più avanti in relazione ad altri punti dell’articolato, nessun insegnamento sembra aver tratto l’autore del testo qui annotato dalla lezione della storia.

Cosa c’insegna, infatti, questa giurisprudenza, sullo specifico piano della ricognizione delle materie e delle esperienze della normazione che le riguardano?

La Corte ci dice che il più delle volte le competenze sono talmente connesse che separare a colpi d’accetta le materie spettanti all’uno da quelle proprie dell’altro ente è impresa praticamente disperata, comunque di assai remoto riscontro; di contro, le materie si sovrappongono reciprocamente ed estesamente, tanto da doversi ogni volta stabilire se la disciplina oggetto di sindacato sia riportabile in maggior misura a questo o a quell’ambito materiale, facendosi quindi attrarre dall’uno o dall’altro *per praevalentiam* (e, laddove ciò si dimostri impossibile, rendendosi indispensabile il ricorso a quel vero e proprio *deus ex machina* che è la “leale cooperazione”)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Ne conviene, ora, anche C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, cit., § 8, in nt. 4.

<sup>34</sup> Tra i molti che ne hanno variamente discusso, C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il “ruolo” delle fonti regionali*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, 201 ss., spec. 222 ss.; S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Jovene, Napoli 2012, 227 ss.; L. VIOLINI - A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 957 ss.



Ora, questo dell'intreccio delle materie null'altro è se non la proiezione (materiale, appunto) della natura internamente composita degli interessi pubblici oggetto di regolazione. È, insomma, un *fatto*, di cui occorre prendere atto, come tale non alterabile dal nuovo rifacimento del quadro costituzionale delle competenze. Un fatto, peraltro, di cui lo stesso disegno qui annotato prende, per altro e limitato verso, atto, tanto da ammettere – come si è veduto – che sugli stessi campi materiali rimessi alla esclusiva coltivazione dello Stato, ai quali cioè fanno *per tabulas* capo interessi nazionali (o, addirittura, sovranazionali), possa mettere piede la Regione, d'ora innanzi anche a mezzo di discipline di forma legislativa, sia pure dietro “delega” dell'ente titolare.

Come reagisce l'autore del disegno di riforma davanti a questo stato di cose? Ci si aspetterebbe che a complessità di interessi corrisponda una disciplina parimenti composita, frutto dell'apporto congiunto, in spirito appunto di “leale cooperazione”, dei soggetti titolari dei poteri di legislazione. E, invece, no. Dandosi seguito ad una indicazione da tempo venuta dalla dottrina<sup>35</sup>, il tipo di potestà legislativa dotato della maggiore flessibilità strutturale ed agilità di movenze, la concorrente, è rimosso *ex abrupto* dal dettato costituzionale, mirando l'autore della riforma al duplice, impossibile, obiettivo di porre fine alle ripetute mortificazioni dell'autonomia perpetrate attraverso usi distorti di tale tipo di potestà e di separare perciò in modo netto i campi materiali rispettivamente spettanti allo Stato ed alla Regione. Un obiettivo, però, come si diceva, contraddetto dal mantenimento (ed anzi dall'ulteriore incremento) delle competenze “trasversali” dello Stato e, soprattutto, dalla previsione della clausola di salvaguardia dell'unità, cui pure si faceva poc'anzi cenno. Temo che, stando così le cose, il canale naturale di sfogo per gli interessi dalla natura composita, una volta ostruitosi quello apprestato dalla potestà concorrente, finisca con l'essere dato da un ulteriore, abnorme, incremento nell'esercizio delle competenze “trasversali” e della clausola suddetta, con buona pace – come si vede – per l'autonomia...

Cosa avrebbe invece potuto farsi (e, invero, ancora potrebbe farsi, visto che la partita è in via di svolgimento), volendosi preservare la necessaria “cooperazione” nella disciplina di interessi il più delle volte “misti”, congiuntamente statali e regionali, con la flessibilità propria dell'originario modello, allo stesso tempo parando (fin dove possibile...) il rischio del perpetuarsi delle antiche vessazioni a carico dell'autonomia?

---

<sup>35</sup> ... e, peraltro, ancora di recente riproposta (tra gli altri, da G. SCACCIA, *L'ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2014, § 3); v., inoltre, con specifico riguardo ai lavori della Commissione dei saggi, S. PARISI, *Appunti sul sistema delle competenze Stato-Regioni proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4/2013, 715 ss.

A mia opinione, si sarebbe dovuto (o si dovrebbe) mantenere la potestà ripartita, stabilendo però che le sole leggi espressive di “principi fondamentali” d’ora innanzi potranno considerarsi unicamente quelle varate dal nuovo Parlamento, in uno dei suoi rami composto – come si è veduto – dai rappresentanti delle autonomie. Non consiglio, per evidenti ragioni, di introdurre qui un meccanismo-ghigliottina, sottraendo le leggi regionali vigenti all’osservanza delle norme di principio desumibili dalle leggi statali già approvate; per il futuro, tuttavia, si potrebbe introdurre un criterio (se si vuole, rigido e però) garantista al meglio per l’autonomia, circoscrivendo il vincolo alle sole leggi bicamerali. Insomma, se lo Stato vuol porre norme vincolanti per le Regioni, deve farle passare sotto le forche caudine allestite presso la seconda Camera.

Si dirà che, così ragionando, tanto varrebbe allora lasciare così com’è l’attuale bicameralismo perfetto. A parte però il carattere radicale, esasperato, di questa conclusione, se il suo significato dovesse essere quello per cui una parte cospicua della legislazione dovrebbe venire alla luce per via “bicamerale”, ecco che si avrebbe allora conferma del fatto che la disciplina statale non vuole avere davanti a sé ostacolo di sorta, volendosi praticamente portare pressoché in ogni campo materiale di esperienza, senza alcun rispetto per le istanze di autonomia.

Se il re è nudo, giova pertanto farlo uscire allo scoperto: *ut scandala eveniant*, insomma.

Un’ultima notazione in relazione alle esperienze della normazione, con riferimento alla potestà “residuale”.

Come sappiamo, tale tipo di potestà si è, a conti fatti, trovato costretto a restare confinato entro angoli ristretti e remoti (o remotissimi), senza che sia riuscito a farsi davvero, in apprezzabile misura, valere<sup>36</sup>.

Il disegno Renzi lo mantiene, in linea con la “filosofia” che lo ispira, volta – come si diceva – a tenere separati i campi materiali di Stato e Regione e distanti, perciò, le relative competenze, malgrado la ingombrante presenza di quelle “trasversali” dello Stato. Si precisa, tuttavia, che alcune materie rientrano con certezza tra quelle “residuali”<sup>37</sup>.

Che dire di questa specificazione concettuale, che poi è una mera esemplificazione (dice il nuovo dettato: “*con particolare riferimento a...*”)?

---

<sup>36</sup> Per tutti, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 341 ss. e *La gerarchia delle fonti*, cit., spec. 227 ss.

<sup>37</sup> ... e, segnatamente, la pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale, la mobilità al suo interno, l’organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari, eccezion fatta dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici e l’istruzione e formazione professionale.

A mia opinione, costituisce un'arma a doppio taglio. Per un verso, garantisce che gli ambiti materiali espressamente nominati non potranno, in alcun caso o modo, essere tolti alle Regioni (salvo, però, il loro sempre possibile attraversamento da parte delle norme statali espressive di competenza "trasversale")<sup>38</sup>; per un altro verso, non peregrino appare essere il sospetto che, al tirar delle somme, *quelli e solo quelli* (e, al più concedere, pochissimi altri) saranno gli ambiti effettivamente rientranti nella disponibilità delle Regioni.

Staremo a vedere. Come sempre, l'ultima parola alla Corte, la cui giurisprudenza, nondimeno, si presenta – come si rammentava –, nel suo complesso, di certo non benigna per le istanze facenti capo all'autonomia.

#### **7.4. Ancora a riguardo dello scarso profitto che l'autore del disegno ha tratto dagli insegnamenti venuti dall'esperienza, specie di quelli offerti dalla giurisprudenza costituzionale (a proposito del riparto delle funzioni amministrative, dell'organizzazione, dei controlli)**

Solo poche notazioni ancora e chiudo, dalle quali si ha ulteriore riprova della scarsa considerazione data dall'autore dell'articolato alle esperienze fin qui maturate del nostro sistema regionale, specie a quelle di cui si è avuta tangibile testimonianza attraverso la giurisprudenza costituzionale.

La prima ha riguardo al piano delle attività amministrativa.

L'art. 118 è rimasto, in buona sostanza, immutato, perlomeno nell'assetto complessivo dei pubblici poteri in esso prefigurato e della sua ispirazione di fondo, che – come si sa – è stata di decisa, radicale rottura nei riguardi del precedente modello che aveva nel principio del parallelismo delle funzioni il perno attorno al quale ruotavano, in occasione del loro esercizio, le attività regionali (e, di riflesso, anche quelle di altri enti).

L'abbandono del principio stesso, come pure sappiamo, si è rivelato un errore, tale perlomeno è stato considerato dalla giurisprudenza (specie nella famosa sent. n. 303 del 2003). D'altro canto, che i Comuni non potessero farsi carico della gran parte dei compiti di amministrazione era cosa facilmente prevedibile già al momento del varo della riforma del 2001, a tutti noto essendo lo stato disastroso in cui molte realtà comunali versavano (e versano), senza peraltro tener conto della esiguità delle risorse disponibili, man mano sempre più resa evidente dalla

---

<sup>38</sup> A questa *ratio* va invero ricondotta la proposta, già da tempo avanzata da una sensibile dottrina, di far luogo nella Carta "novellata" ad un doppio elenco di materie di potestà regionale (v., part., B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, cit., specie al punto 18).

crisi economica e dai vincoli che ci sono conseguentemente imposti (specie dall'Unione europea).

La verità è che aveva visto bene il Costituente del '48, nel momento in cui rapportava la consistenza del patrimonio delle funzioni amministrative a quella delle potestà legislative, pur con le note eccezioni al riguardo stabilite nel vecchio art. 118, peraltro rivelatesi alla prova dei fatti più apparenti che reali.

Una volta di più, tuttavia, l'autore della riforma di cui oggi discutiamo sembra non avere consapevolezza delle vicende dell'amministrazione, per come sono venute (per la verità, non sempre in modo lineare) svolgendosi nel corso dell'esperienza regionale. E, così, si tiene artificiosamente in piedi un modello mai realizzatosi e – temo – irrealizzabile, limitandosi ad aggiungere l'ovvia, banale previsione secondo cui le funzioni amministrative hanno da rispettare, in occasione del loro esercizio, i canoni di semplificazione e trasparenza ed i criteri di efficienza e responsabilità (ma non c'erano già, a questo riguardo, gli artt. 97 e 28 della Carta?).

Le ultime osservazioni, relativamente all'organizzazione ed ai controlli.

Quanto alla prima, in buona sostanza, tutto resta così com'è. Ho già detto prima della possibile trasformazione delle assemblee regionali e, dunque, ora non mi ripeterò. Mi limito solo a constatare che, in merito alla forma di governo, il quadro è rimasto immutato, specie per ciò che attiene al *simul simul*. Forse, un temperamento della rigidità di tale meccanismo sarebbe stato consigliabile, se non altro al fine di evitare che vicende sicuramente prive di valenza politica (ad es., la morte del Presidente eletto a suffragio universale e diretto) possano essere caricate di indebito significato, con riflessi immediati per la stabilità e la funzionalità di entrambi gli organi della direzione politica.

Il sistema di elezione diretta avrà pure i suoi pregi ma in alcune Regioni (e, tra queste, anche quella in cui vivo ed opero, la Sicilia) si è tradotto in un vero e proprio strapotere del Presidente, dando vita ad effetti alquanto discutibili (così, senza far luogo alla formale apertura di una crisi di governo, il Presidente ritiene di avere titolo per rinnovare da cima a fondo o, quanto meno, nella sua gran parte la Giunta, dando pertanto vita ad una personalizzazione della direzione politica praticamente senza limiti di sorta).

Infine, per ciò che attiene ai controlli, nessuna novità qui si registra nel dettato dell'art. 127. Non si dica, come invero si è detto a riguardo del documento dei "saggi" nominati da Letta, che il mandato non comprendeva la giustizia (in larga accezione, comprensiva dunque anche della giustizia costituzionale). In disparte infatti la circostanza per cui l'art. 127 fa parte del Titolo V, il disegno odierno espressamente tocca la Consulta, specificamente per ciò che

attiene alla sua composizione, stabilendo che dei cinque giudici di scelta parlamentare tre saranno designati dalla Camera e due dal Senato (ancora uno sperequato trattamento, come si vede, tra i due rami del Parlamento).

Venendo a dire specificamente dei controlli sulle leggi, qui nuovamente si ha la conferma delle carenti reminiscenze storiche possedute dall'autore dell'articolato. Sappiamo tutti che, malgrado gli indubbi passi in avanti fatti rispetto al dettato originario, l'art. 127, nella sua attuale formulazione, non è riuscito ad impedire il formarsi di un indirizzo giurisprudenziale che perpetua il difetto di "parità delle armi" di Stato e Regioni, per riprender ora una felice espressione di una sensibile dottrina<sup>39</sup> con la quale si riassume e descrive la loro diseguale posizione processuale. Perché allora non mutare registro e dichiarare chiaro e tondo che la posizione stessa ha da essere d'ora innanzi in tutto e per tutto eguale<sup>40</sup>? Non sono un ingenuo e conosco dunque la risposta: semplicemente, perché questa parità non la si vuole. È giusto che sia così? Francamente, ne dubito, per plurime ragioni che ho già altrove rappresentato e che non posso ora riprendere una ad una. Mi limito solo a rammentare la timida apertura dalla stessa giurisprudenza fatta per ciò che attiene alla rappresentanza processuale delle minori autonomie territoriali ad opera delle Regioni: un'apertura che, in un contesto che si vorrebbe ispirato al principio della promozione dell'autonomia, potrebbe riprodursi anche in altri ambiti di esperienza, senza che perciò ne derivi un insopportabile sovraccarico di lavoro per il giudice costituzionale, allo stesso tempo recando immediati ed evidenti vantaggi per la salvaguardia dei beni costituzionalmente protetti (specie dei diritti fondamentali, alla cui tutela le Regioni possono, e devono, offrire i loro quotidiani servizi).

---

<sup>39</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, 45 ss.

<sup>40</sup> ... salvo, poi, a stabilire se il livellamento sia opportuno che si abbia all'alto ovvero al basso. La questione è complessa e mi riservo, dunque, di studiarla in altra sede, consapevole che entrambe le soluzioni astrattamente prospettabili presentano sia vantaggi che inconvenienti. Immaginare che lo Stato possa per l'avvenire essere privato del potere di ricorso al di fuori dei casi di vizi d'incompetenza delle leggi regionali sembra invero fuori della realtà, per quanto questa evenienza possa portare a deflazionare in notevole misura il contenzioso in via principale (che, come si sa, si mantiene assai elevato), allo stesso tempo offrendo maggiore spazio alle questioni in via incidentale (la sede naturale, elettiva, come pure è noto, per la salvaguardia dei diritti fondamentali). D'altro canto, dar modo alle Regioni di rivolgersi alla Corte anche al di fuori dei casi di violazione della propria sfera di competenza, nel mentre valorizza il ruolo delle Regioni stesse quali enti esponenziali della comunità stanziata sul territorio e rappresentative degli interessi generali di questa, può far ulteriormente crescere il contenzioso e, dunque, ulteriormente contrarre lo spazio per le questioni proposte in via d'eccezione.

### **7.5. Una succinta notazione finale, a riguardo di ciò che non c'è e che avrebbe invece dovuto esserci e, perciò, delle sorti, temo non benigne, che verosimilmente attendono nel prossimo futuro l'autonomia**

Molto altro si potrebbe e dovrebbe dire ma è giunto finalmente il momento di chiudere. E chiudo segnalando che il volto dell'autonomia che traspare dalle (e tra le) righe dell'articolato è quello di un valore agonizzante, senza futuro, malgrado la sua apparente rigenerazione attraverso la seconda Camera.

Siamo infatti in presenza di un articolato che: *a)* trascura vistosamente alcuni profili di straordinario rilievo, a partire da quelli relativi al ruolo delle Regioni al piano dei rapporti internazionali e sopranazionali (in fase, come suol dirsi, tanto ascendente che discendente)<sup>41</sup>; *b)* non fa alcuno sforzo di fantasia per immaginare tipi nuovi di fonti<sup>42</sup>, adeguati alle sfide che sono ormai incombenti, ovvero per ripensare da cima a fondo a quelli esistenti, facendone oggetto di una complessiva, critica riconsiderazione e della conseguente, opportuna, nuova regolazione (e basti solo por mente alla confusione che regna, praticamente indisturbata, a riguardo dei modi di esercizio degli strumenti di normazione, ai loro ambiti di disciplina, agli effetti); *c)* non si mostra consapevole dell'importanza dei raccordi intersoggettivi o interorganici (totalmente assente dall'orizzonte teorico-ricostruttivo la condizione degli enti infraregionali, nessuna attenzione alle Conferenze ed ai raccordi sul versante degli esecutivi, ecc.); *d)* non si fa carico del bisogno di partecipazione alle dinamiche di apparato che è sempre più intensamente avvertito da una comunità stanca, sfiduciata, propensa a dare sfogo alle proprie amarezze attraverso canali di protesta politica inadeguati a dar voce al bisogno stesso, convertendolo in proposte credibili, costruttive, davvero alternative rispetto a quelle avanzate dagli attori politici tradizionali<sup>43</sup>.

Se quelle che risultano dall'articolato in esame sono, dunque, le nuove e solide basi, complessivamente ristrutturata, sulle quali far poggiare la casa di tutti, temo che non resisteranno a lungo al vento che, da noi come altrove, soffia ormai sempre più impetuoso di

---

<sup>41</sup> Segnalo, a quest'ultimo proposito, la sibillina affermazione contenuta nel nuovo art. 55, secondo cui il Senato dovrebbe offrire il proprio concorso in fase tanto ascendente quanto discendente al processo decisionale dell'Unione europea; non si sa, tuttavia, come possa farlo, posto che non dispone di strumenti adeguati allo scopo. In ogni caso, palesemente inadeguati risultano i timidi, meramente allusivi, cenni fatti nel disegno in commento al c.d. "potere estero" delle Regioni, tanto più se riguardati alla luce della sconcertante esperienza al riguardo maturata.

<sup>42</sup> ... al di là della nuova potestà legislativa regionale esercitata dietro "delega" dello Stato, cui si è dietro fatto cenno.

<sup>43</sup> Neppure una parola, infatti, si rinviene nel disegno Renzi circa le sedi istituzionali e gli strumenti della partecipazione stessa. È casuale?

una contestazione che coinvolge strati crescenti della comunità ed alla quale non state date (e non si danno) risposte credibili e, almeno in misura apprezzabile, appaganti.