

I&R

INNOVAZIONE & RIFORME

N 3 - 2016 - CULTURA DEMOCRATICA

2 Giugno
1946

2 Giugno
2016

Dalla Costituente al referendum costituzionale

Indice

Numero speciale

<i>Editoriale</i>	2
<i>Prefazione</i>	3
<i>La forma di governo nella Riforma Renzi - Boschi</i> Danilo Capitanio	6
<i>Dal bicameralismo paritario a quello "asimmetrico": alcune considerazioni sulla composizione del nuovo Senato della Repubblica</i> Monica Cecchi	14
<i>I nuovi procedimenti legislativi</i> Fabio Masci	23
<i>La riforma del bicameralismo e la legge elettorale, verso la completa razionalizzazione del sistema parlamentare</i> Matteo Boldrini - Alberto Giusti	32
<i>La nuova disciplina del referendum nella riforma costituzionale</i> Guido D'Ippolito	37
<i>I CNEL</i> Edoardo Ferrero	42
<i>La nuova elezione del Presidente della Repubblica</i> Luca Di Donato	46
<i>La riforma costituzionale: le potestà legislative tra stato e regioni</i> Michele Ricciardo Calderaro	52
<i>Comuni e province nel nuovo quadro costituzionale</i> Simone Neri - Francesco Sansone	57

COMITATO SCIENTIFICO:

- Stefano Ceccanti: professore, presso il dipartimento di scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma
- Francesco Clementi: professore di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia
- Carlo Fusaro: Professore di diritto pubblico comparato, università "C. Alfieri" di Firenze
- Salvatore Vassallo: professore di scienza della politica, Università "Alma mater studiorum" di Bologna
- Pierluigi Petrillo: professore di diritto pubblico comparato, presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'università Telma, la Sapienza di Roma

Editoriale



La riforma costituzionale alla prova del referendum

Il referendum confermativo concernente la riforma costituzionale in materia di superamento del bicameralismo paritario, riduzione del numero dei parlamentari, contenimento dei costi di funzionamento delle Istituzioni, soppressione del CNEL e revisione del titolo V della parte II della Costituzione rappresenta un passaggio profondamente delicato per il percorso di riforme del Paese. Il numero speciale della

nostra rivista scientifica analizza approfonditamente, dal punto di vista giuridico, la normativa in esame e potrà costituire per i nostri lettori uno strumento autorevole e indipendente per formare il proprio convincimento.

Non si può tuttavia non tenere in considerazione la grande importanza che lo strumento referendario assumerà con riferimento alla stagione di innovazione e cambiamento attualmente in corso in Italia. Si tratta di un appuntamento denso di significato politico che rischia di polarizzare l'elettorato in un referendum sull'operato

del governo nel suo complesso se non, addirittura, sulla persona del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La nostra rivista scientifica, avendo come obiettivo l'analisi delle principali proposte di legge in discussione in Parlamento, ha dunque deciso di dedicare il più ampio spazio alla riforma costituzionale attraverso un numero speciale. Il referendum di Ottobre costituirà infatti uno spartiacque nella storia politica del Paese manifestando, di fatto, la scelta degli italiani in merito al proseguimento o meno di questa stagione di riforme.

Federico Castorina



Guarda la videolezione sulla riforma costituzionale tenuta dal Prof. Stefano Ceccanti nell'ambito della School of Government del think tank Cultura Democratica in collaborazione con l'Unità.TV

Prefazione



Perche' un numero speciale sulla riforma costituzionale

Durante l'iter parlamentare che si è concluso lo scorso 12 aprile, con l'approvazione del nuovo testo di revisione costituzionale, il dibattito che si è andato a consolidare, sia fuori che dentro il Parlamento, si è polarizzato in due principali nonché antitetiche estremità. Da un lato i sostenitori del disegno di legge Renzi-Boschi che considerano il superamento del bicameralismo paritario come un successo storico, mentre dall'altro, i contrari alla riforma che osservano come tale obiettivo sia stato perseguito in modo incoerente e sbagliato. Per questa ragione si può tranquillamente affermare che buona parte delle discussioni all'interno dei lavori parlamentari, propedeu-

tici all'adozione del testo di riforma della Costituzione, si sono cristallizzate intorno a dibattiti squisitamente di opportunità politica, tralasciando spesso il merito del contenuto della riforma. Certo non hanno giovato al dibattito nazionale le affermazioni del Presidente del Consiglio che ha dichiarato, a più riprese, la volontà di abbandonare lo scenario politico italiano a seguito di un eventuale insuccesso del referendum confermativo.

In ogni caso non interessa in questa sede richiamare o analizzare le strategie dei due opposti schieramenti che si fronteggeranno durante la prossima consultazione referendaria che sancirà la possibile trasformazione della nostra Carta costituzionale. Purtroppo questa premessa serve a dimostrare come nel corso degli ultimi

due anni – coincidenti con la presentazione del testo di riforma all'interno delle commissioni parlamentari – la discussione relativa al superamento del bicameralismo cd. paritario si sia sin da subito appiattita e concentrata sulla fiducia o meno nel progetto governativo. Non volendo generalizzare, e provando a non scadere anch'io nella dilagante retorica che caratterizza questa stagione politica, è proprio la mancanza di un reale dibattito su temi concreti e più strettamente giuridici che ha fatto nascere l'idea di un numero speciale all'interno di una rivista che, seppur giovane, è nata con il preciso intento di non cedere al facile slogan comunicativo, provando così ad avere un approccio più analitico sui temi che attraversano questa grande stagione di riforme per il nostro Paese.



Il presente lavoro nasce, quindi, da questa precisa volontà con l'obiettivo ultimo, tramite il contributo di giovani studenti e professionisti, di leggere il nuovo e pur sempre possibile testo con gli occhi scevri da preconcetti e con la consapevolezza che proprio noi, giovani generazioni, saremmo destinatarie di questo imponente cambiamento.

Si ringrazia per questo lavoro l'associazione Cultura Democratica, il suo presidente e tutto lo staff che pazientemente ha raccolto e impaginato il testo. Uno speciale plauso va a tutti i giovani pro-

tagonisti di questi elaborato che con la massima onestà intellettuale hanno lavorato liberamente alla stesura dei loro contributi. Un ringraziamento speciale va infine al comitato scientifico di questi numero che con pazienza e dovizia ha letto i testi e avanzato preziosi commenti.

In conclusione, si può essere convinti o meno della bontà della riforma, quello però che non si può fare è cedere facilmente alla tentazione di semplificare drasticamente la realtà circostante. Tutto questo è ancor più vero quando si parla della nostra Carta costituzionale, nata

sulle ceneri di una società profondamente scossa all'indomani della fine del conflitto mondiale.

Se oggi non può non rinvenirsi quella altezza morale e spirituale dei nostri "padri costituenti", anche alla luce di contingenze storiche pressoché molto diverse, noi "figli costituiti" abbiamo l'obbligo morale e intellettuale di conoscere e capire la riforma in atto; riforma che se dovesse ricevere l'approvazione popolare dovrà da noi stessi essere osservata e rispettata.

Simone Neri

LA FORMA DI GOVERNO NELLA RIFORMA RENZI - BOSCHI

SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO



SOLO LA CAMERA DEI DEPUTATI CONFERISCE E REVOCA LA FIDUCIA AL GOVERNO

LA CAMERA È PROTAGONISTA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SALVO LIMITATI CASI IN CUI LA FUNZIONE LEGISLATIVA È BICAMERALE

L'INTERVENTO DEL SENATO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO RACCORDA IL LEGISLATORE STATALE CON I LEGISLATORI REGIONALI

1. Dalla centralità del Parlamento al rafforzamento del Governo

Analizzando il quadro complessivo delle disposizioni oggetto della riforma costituzionale del Governo Renzi, secondo un'ottica formale, non si potrebbe dubitare che queste incidano in maniera significativa sulla forma di governo, pur non essendovi modificazioni significative

agli artt. 92-95 Cost. (se non per quanto attiene al rapporto di fiducia con la sola Camera dei deputati), relativi al procedimento di formazione del Governo, né all'art. 88 sullo scioglimento (che riguarda ormai la sola Camera) (1). Dunque vi sono notevoli differenze con i precedenti tentativi di riforme costituzionali che intervenivano apertamente sulla natura della forma di governo: dal "semi-presidenzialismo all'italiana",

proposto dalla commissione D'Alema, al "premierato assoluto"(2), contenuto nella riforma del Governo Berlusconi III, approvata dalle Camere nel 2005 e poi bocciata dal referendum popolare del 2006, sino al tentativo di riforma della seconda parte della Costituzione avviato dal Governo Letta che faceva espresso riferimento alla modifica della forma di governo.

1 M. Volpi, Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio, Bologna, 2015.

2 Secondo l'espressione coniata da L. Elia ne "Il premierato assoluto", relazione al Seminario ASTRID del 22 settembre 2003, in ID., La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra, Bologna, 2005, 61 ss.

Proprio il Presidente del Consiglio Letta sosteneva la necessità di un rafforzamento della "investitura popolare dell'esecutivo" e una riforma della forma di governo che assumesse anche "scelte coraggiose, rifiutando piccole misure cosmetiche e respingendo i pregiudizi del passato"(3). La Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal Governo, prospettò, in merito alla forma di governo due soluzioni: una forma di governo parlamentare a razionalizzazione forte o un semipresidenzialismo alla francese; emergeva anche l'ipotesi di una "forma di governo parlamentare del Primo ministro", la cui natura restava indefinita, in quanto rimanevano aperte due questioni essenziali: l'elezione popolare o meno del Primo ministro e l'estensione della sua potestà di richiedere lo scioglimento della Camera. Se, come accennato, da una lettura formale della riforma costituzionale non appare un mutamento significativo della forma di governo, un'analisi approfondita della stessa,

in combinato disposto con la riforma elettorale, ci dimostra come, in realtà, queste incidono significativamente su di essa. Infatti, nella riforma vengono ad essere modificati il Parlamento e i rapporti tra questi e il Governo, l'iter legis, il rapporto tra lo Stato e le Regioni, vengono inserite la c.d. questione di Governo(4), ovvero la facoltà, per il Governo, di richiedere il voto a data certa su una sua proposta con una discussione parlamentare circoscritta e, da ultimo, la clausola di supremazia. In prima approssimazione il dato più rilevante sui rapporti fra poteri, è il nuovo assetto del bicameralismo differenziato che farebbe della Camera l'unico ramo politico del Parlamento legato al rapporto di fiducia con il Governo e, proprio per questo, diviene fondamentale la lettura del ddl costituzionale in combinato disposto con la legge n. 52/2015(5), poiché questa seconda, contribuisce in misura significativa alla formazione della maggioranza parlamentare e ai rapporti di

questa con il Governo. Questo sistema elettorale, teoricamente proporzionale, con correttivi ipermaggioritari, è teso a garantire la certezza dell'attribuzione della maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito e attribuiscono al "capo" della forza politica più forte (anche se di minoranza), una legittimazione popolare che appare evidente soprattutto nel turno di ballottaggio. Ciò che risulta interessante è, se questa chiave di lettura, delle due riforme insieme, farebbe permanere una forma di governo parlamentare, corretta in senso maggioritario, oppure si andrebbe verso una forma di governo parlamentare "presidenzialista"(6).

3 Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta rese il 23 Aprile 2013 alla Camera dei Deputati

4 Art. 72 Testo approvato dalla Camera dei Deputati: "[...]Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di Governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione."

5 Lettura imprescindibile, poiché le due riforme hanno carattere di complementarità.

6 Si intenda a tal proposito una forma di governo parlamentare razionalizzata con un premierato forte.

Sicuramente vengono messi in discussione, ma certamente non intaccati, i due pilastri della forma di governo parlamentare. Il primo, formulato da Leopoldo Elia: "si può parlare di Governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo"(7). Questo primo, è stato confutato, già prima della riforma e durante il corso dell'ultimo ventennio, da chi ha sostenuto che, di fatto, Governo e Presidente del Consiglio erano eletti dal popolo, ovvero con l'inserimento del nome del leader all'interno del simbolo delle due coalizioni alle elezioni del 2001 e l'indicazione preelettorale del "candidato unico" della coalizione prevista dalla legge n. 270/2005(8). Questo appare confermato e rafforzato attraverso la nuova legge elettorale, con la certezza che il capo del partito sia collocato alla testa del Governo, come conseguenza obbligata del voto popolare, imposta dal premio di maggioranza, che però non è arbitrario come

con la precedente legge elettorale, ma è rimesso nelle mani del popolo (al primo turno con una maggioranza consistente o al secondo turno con ballottaggio). Tuttavia, è evidente come sia la precedente che l'attuale riforma elettorale, non hanno messo e non mettono in discussione la derivazione parlamentare del Governo e del suo vertice, poiché permane immutato il meccanismo fiduciario tra governo e parlamento, proprio del sistema parlamentare, che presuppone la fiducia, ulteriore, del popolo. Ceteris paribus, non muta il potere di scioglimento, che resta nelle mani del Capo dello Stato. Il rilevante potere di scioglimento non avrebbe alcun senso se non si presupponesse che tra corpo elettorale e assemblea parlamentare vi sia una consonanza permanente, che è apprezzabile soltanto da un'istanza come il Capo dello Stato, che è un organo super partes e svincolato dai partiti. Il rapporto di fiducia e il potere di scioglimento sono le due facce della stessa medaglia, la consonanza tra popolo e Camere e il rapporto di fidu-

cia vero e proprio tra Camere e Governo, sono entrambi legati tra loro e non si possono separare. Nei classici del parlamentarismo si parlava di trusteeship(9) anche tra popolo e Camere, ed è su tale rapporto che il Presidente della Repubblica può decidere per lo scioglimento. Tuttavia (data la maggiore omogeneità della maggioranza), il Presidente del Consiglio può chiedere, se non vi sono più le condizioni per mantenere in piedi la maggioranza, lo scioglimento, però l'apprezzamento finale spetta sempre e comunque al Presidente della Repubblica. Questo rappresenta il secondo pilastro della forma di governo parlamentare, che è la sua flessibilità e che consente, anche nelle forme di Governo parlamentari maggioritarie, di sostituire il Primo ministro ed eventualmente anche il Governo nel corso della legislatura senza fare ricorso necessariamente ad un nuovo voto popolare(10).

7 Cfr. L. Elia, *Forme di Governo*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 642.

8 M. Cotta, L. Verzichelli, *Il Sistema politico italiano*, Il Mulino 2011

9 Il popolo – cioè l'insieme, il gruppo degli individui che hanno consentito ad unirsi in società – accorda la sua fiducia al legislativo come all'esecutivo, per la realizzazione del bene pubblico, niente di più, niente di meno. Il potere è un deposito (trust, trusteeship) affidato ai governanti, a vantaggio del popolo. Se i governanti, chiunque essi siano – parlamento o re – agiscono in modo contrario al fine per cui avevano ricevuto l'autorità, cioè al bene pubblico, il popolo ritira la sua fiducia, ritira il deposito, riprende la sua sovranità iniziale, per affidarla a chi giudicherà opportuno. J.J. Chevallier, *Le grandi opere del pensiero politico. Da Machiavelli ai nostri giorni*, Il Mulino, Bologna 1968, pp. 122-132

10 Su tale caratteristica del parlamentarismo ha costantemente insistito G. Sartori; vedi *Opposizione e oppositori*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, 272; *Populismo costituzionale*, in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2010; *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, VI ed., 2013, pp. 130-131.

Senza dubbio con la riforma in corso il Governo sarebbe più difficilmente sostituibile, ma non insostituibile, tutto a vantaggio della stabilità dell'esecutivo. Il rapporto di fiducia e lo scioglimento sono due poteri intrinsecamente legati e sono l'essenza della forma di governo parlamentare che paiono restano immutati nella riforma. Autorevole dottrina ha sostenuto che la legge elettorale 52/201 darebbe vita al massimo ad una "democrazia di investitura", nella quale "il cittadino possa designare

o investire [...] per il tramite del voto il Governo", secondo quanto avverrebbe nei maggiori sistemi parlamentari europei¹¹ Si avrebbe quindi una forma di governo "neoparlamentare", nella quale il Presidente del Consiglio sarebbe "non investito da un voto elettorale, ma designato sulla base del voto elettorale". Si tratta quindi di un modello simile ad altri sistemi parlamentari, nei quali il corpo elettorale è chiamato a votare per il Parlamento e la probabilità che dalle elezioni del Parlamento emerga

la persona che diverrà Primo ministro dipende dalla natura bipartitica o bipolare del sistema politico e dal verificarsi di condizioni, come la conquista della maggioranza dei seggi da parte di un partito o di una coalizione che abbia una chiara leadership.

¹¹ Così T.E. Frosini, "Rappresentanza + Governabilità - Italicum", dal testo dell'audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, 15 aprile 2015, in Confronti costituzionali, 12 maggio 2015.

2. I contrappesi nel mutamento della forma di governo

In un sistema costituzionale di checks and balances, il mutamento della forma di governo presuppone però una ulteriore riflessione sul punto. Infatti uno scopo così ragguardevole è stato già anticipato dall'approvazione della riforma elettorale, seguita dalla discussione della riforma costituzionale rischiando, in questo modo, di intervenire vigorosamente sulla forma di governo, senza che siano particolarmente evidenti (ad una lettura della costituzione come dovrebbe essere novellata) i necessari contrappesi. Potrebbe, secondo parte della dottrina¹², non costituire un valido contrappeso un Senato, soprattutto nella sua composizione: è stato rilevato come i tre quarti dei consiglieri regionali, eletti in base a leggi regionali ultra maggioritarie, vanno a rappresentare una minoranza del corpo elettorale e, stante il divieto di mandato imperativo, configurano il Senato come un'assemblea "politica" ¹³, che si distingue dalla Camera per minor numero di componenti, con inferiore

legittimazione democratica e con tutti i difetti della rappresentanza proporzionale. Altrettanto si può dire per la previsione di uno "statuto delle opposizioni" ¹⁴ che viene interamente rinviato al regolamento della Camera, senza che siano stabilite precise linee di indirizzo e senza l'attribuzione a minoranze qualificate di significativi poteri di controllo. Non da ultimo neppure gli istituti di partecipazione popolare vengono significativamente irrobustiti, visto che la garanzia della discussione e della deliberazione delle proposte di legge di iniziativa popolare è interamente demandata in quanto a forme e limiti ai regolamenti parlamentari. Così come le nuove ipotesi di referendum propositivo e di indirizzo sono rinviate a future leggi, una costituzionale e una ordinaria. Tuttavia tali applicazioni, differenziate dagli allarmi a volte eccessivi di gran parte della dottrina, dipenderanno dalle applicazioni pratiche della novella costituzionale. Anzi tutto dipenderà proprio dai Senatori assicurare il senso della territorialità, anche mediante dialettica partitica, evitando, però, di proiettare all'interno della seconda camera, i rapporti di forza

dei sistemi politici regionali. Permangono, immutati i loro poteri, gli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale) idonei, ovviamente, a costituire un valido contrappeso a tendenze sconsiderate della maggioranza e a vigilare sulla corretta applicazione della Costituzione riformata.

¹² A. Pace, Il Senato rimanga elettivo, Il Fatto Quotidiano 13 Agosto 2015; L. Carlassare, "Così si strozza la democrazia", Il Manifesto 25 Luglio 2014.

¹³ Cfr. G. Silvestri, Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica del 28 Luglio 2015.

¹⁴ Art. 6 AS 1429B: "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni"

2.1 Il rapporto di fiducia

Parallelamente alla perdita del rapporto di fiducia tra Senato e Governo, si viene a creare una continuità istituzionale tra la sola maggioranza della Camere e il Governo. La Camera dei deputati, infatti, rimane la sola assemblea politica, che traduce in norme l'indirizzo programmatico del Governo e concorre con questo all'esercizio della funzione di direzione politica⁽¹⁵⁾ (16). Alla Camera si svolge il processo politico e rappresentativo degli interessi generali, l'elaborazione dialettica dell'indirizzo politico e, dunque, solo essa ha il rapporto fiduciario con il Governo. E non potrebbe essere altrimenti, poiché il Senato cambia completamente i connotati: viene a configurarsi come l'assemblea dei raccordi tra lo Stato e le autonomie⁽¹⁷⁾. Saranno, poi, Camera e Senato insieme, attraverso l'attuazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione a favorire la sintesi tra gli interessi del centro e

quelli della periferia. Non è irrilevante, tuttavia, il potere del Senato di proporre modifiche a leggi già approvate dalla Camera nei confronti di qualsiasi legge. Il nuovo ruolo del Senato pur non esprimendo la determinazione paritaria del contenuto definitivo della legge, mantiene comunque un peso politico niente affatto irrilevante nei rapporti tra questi e il Governo, per due ordini di ragioni: anzitutto riversa sulla diversa decisione della Camera l'onere di apparire salda e poi di fare rilievi opportuni e nei confronti della Camera ma anche nei confronti del Governo. Inoltre, l'intervento più rilevante del Senato, ovvero quello superabile dalla Camera solo a maggioranza assoluta, riguarda leggi di certa e pesante incidenza sulle competenze regionali⁽¹⁸⁾, che dunque dovranno essere sempre ben preparate e meditate sia dal Governo sia dalla Camera medesima, non potendo né il Governo prima né la Camera poi, senza assumerne la responsabilità politica, proporre e ap-

provare interventi legislativi che gli interventi del Senato giudichino arbitrari o centralizzatori e che potranno, anche se non accolte, sempre fornire utili elementi nel sindacato di costituzionalità su queste leggi.

15 Così G. Scaccia, La legge elettorale Italicum fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali, in *Questione giustizia*, n. 1/2015.

16 Art. 55 della riforma costituzionale: "La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo."

17 Art. 55 della riforma costituzionale: "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali."

18 Art. 10 AS 1429B: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di Governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni [...]".

3. Il rafforzamento del Governo in Parlamento: la questione di Governo

Dopo l'abuso continuo della decretazione d'urgenza, a causa della debolezza del Governo in Parlamento, opportunamente si è rafforzato il ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, con la possibilità di una corsia preferenziale per i progetti di legge di iniziativa del Governo. Secondo l'art. 12 della novella costituzionale in esame: "Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, considerato essenziale dallo stesso Governo per l'attuazione del programma di Governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera entro settanta giorni dalla deliberazione ovvero entro un termine differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge."

Questo strumento rafforza

notevolmente i poteri del Governo in Parlamento, che ha quindi la possibilità di conoscere i tempi per la approvazione dei propri disegni di legge. Nel passaggio alla Camera, l'articolo in questione è stato modificato nella sua natura, passando da essere istituto a voto bloccato (che bloccava, quindi, anche il testo) a istituto di voto a data certa (potendo quindi la Camera emendare il testo nei limiti dell'omogeneità, senza che il Governo potesse optare tra il testo dallo stesso presentato o tra quello emendato dalla Camera sul quale chiedere una pronuncia definitiva), recependo le osservazioni della dottrina che criticava tale strumento, poiché era fortemente limitativo del ruolo del Parlamento sia per quanto concerne il dibattito che la stessa proposizione di emendamenti (decorsi i 60 giorni si sarebbe votato direttamente il testo del Governo⁽¹⁹⁾). Il testo così come modificato è maggiormente coerente con l'evoluzione della forma di governo parlamentare. L'elemento qualificante della forma di governo parlamentare, infatti, è la fiducia che intercorre tra Parlamento e Governo, fiducia che viene votata dal Parlamento sulla base di

un programma. Dunque è confacente ad una forma di governo parlamentare razionalizzata, la previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge proposti dal Governo per l'attuazione di quel programma su cui il Parlamento ha votato la fiducia. Non sembra una forzatura, guardando anche ad esperienze costituzionali a noi vicine, come la Francia, che l'Esecutivo chieda che il Parlamento si pronunci entro un determinato termine su un disegno di legge ritenuto essenziale per l'attuazione del proprio programma di Governo, consentendo, dunque, al Governo stesso di poter contare su tempi certi per la approvazione degli atti legislativi attuativi del programma, senza ricorrere a strumenti straordinari, come la decretazione d'urgenza. Cionondimeno non possono essere sottovalutati eventuali abusi sul piano quantitativo di questo strumento, "anche perché essa, quantomeno fino ad una ipotetica revisione del regolamento della Camera, andrebbe a sommarsi e non a sostituirsi alla questione di fiducia, viste le differenze sussistenti tra tali due procedimenti"⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾.

19E. Bindi, "L'esigenza di un rafforzamento del Governo", in Osservatorio sulle fonti, Maggio 2014.

20 G. Tarli Barbieri, in "Alcune osservazioni sulla legge di riforma Costituzionale Renzi Boschi", Osservatorio sulle fonti, 2/2014.

21 L'apposizione della questione di fiducia in combinato con la questione di Governo potrebbe marginalizzare del tutto il ruolo del Parlamento.

Il disegno di legge costituzionale, dunque, è diretto quindi a rafforzare il ruolo del Governo nell'ambito del procedimento legislativo, conferendogli sia la facoltà di richiedere l'iscrizione prioritaria di un disegno di legge all'ordine del giorno della Camera dei deputati, sia una pronuncia definitiva, di approvazione o reiezione del ddl, entro un termine determinato in settanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione.

La ratio profonda di questo istituto rappresenta uno dei tasselli della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, attribuendo al Governo strumenti in grado di incidere sui tempi di approvazione di una legge necessaria per l'attuazione del proprio programma politico. Possibilità questa, ad oggi, non del tutto sconosciuta, ma prevista dai regolamenti parlamentari vigenti solo per i procedimenti speciali, quali la conversione di decreti legge e per la legge di stabilità²², (cosa che ha determinato peraltro una ben nota espansione contenutistica dei disegni di legge finanziaria ed un abuso dell'utilizzo della decretazione di urgenza, accompagnata nella prassi dal ricorso all'abbinamento di maxi-emendamen-

ti e questione di fiducia). A completezza di quanto appena detto, la proposta di novella dell' art. 72, comma 3, mantiene la previsione della possibilità per i regolamenti parlamentari di stabilire "procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza", previsione che ha avuto un'applicazione distorta da parte dei regolamenti parlamentari²³ e che invece, se fosse stata impiegata correttamente, avrebbe potuto avere sicuramente un effetto positivo sul ragionevole ricorso alla decretazione d'urgenza. Tuttavia, seppur mal utilizzata nella prassi parlamentare, viene mantenuta nella novella costituzionale. Sembra quasi una palinogenesi di qualcosa che ha dato scarsi risultati ma che, rispetto alla previsione contenuta nella riforma, ha soltanto esigue differenze, tra le quali una su tutte è quella che un disegno di legge, potrebbe non avere a che fare con l'essenzialità per l'attuazione del programma di Governo (richiesta invece per la questione di Governo), allora dovrebbe preferirsi l'utilizzo di quest'altro strumento regolamentare. L'esigenza, tuttavia, è la medesima: quella di approvare con celerità un disegno di legge proposto

dal Governo. In conclusione, attraverso la revisione costituzionale si viene a razionalizzare il nostro modello di forma di governo parlamentare e dopo molti anni di discussioni e riforme costituzionali naufragate, si recepisce in Costituzione qualche timida innovazione realizzata sia attraverso le modifiche ai regolamenti parlamentari, sia anche mediante un abuso degli strumenti già previsti, cui ha cercato per molti anni di porre un freno la giurisprudenza costituzionale²⁴.

Come si è cercato di dimostrare, la proposta di riforma costituzionale intende agire anche sulla principale causa dell'abuso del decreto-legge, ovvero la debolezza del Governo in Parlamento²⁵, istituendo la questione di Governo per i disegni di legge indicati dal Governo come essenziali per l'attuazione del proprio programma. Resta un ulteriore elemento anche il superamento del bicameralismo paritario, che dovrebbe snellire l'ordinario procedimento legislativo, la cui farraginosità e inefficienza è altra ragione per la quale i Governi cronicamente abusano del decreto-legge.

²² Art. 81 seguenti del Regolamento del Senato e Art. 95 del Regolamento della Camera dei Deputati.

²³ N. Lupo, Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario, in eprint.luiss.it, 2007.

²⁴ Ad esempio la sentenza 360/1996 della Corte Costituzionale, con la quale la Corte dichiarò incostituzionale la prassi della reiterazione del decreto legge.

²⁵ Cfr. F. Biondi, S. Leone, "Il Governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali", Rivista AIC 1/2012.

4. La forma di governo parlamentare: dalla razionalizzazione debole alla razionalizzazione forte

Dopo la disamina che è stata compiuta, sarebbe opportuno interrogarsi su che tipo di forma di governo si prospetterà con la riforma costituzionale in discussione. Escludendo macroscopicamente, in primis, la forma di governo presidenziale, poiché è una forma di governo fondata sull'elezione popolare separata del Presidente e del Parlamento, sull'inesistenza del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento e sulla previsione di checks and balances che impediscono ad uno dei due poteri di prevalere nettamente sull'altro(26). Tutto ciò non si evince dalla riforma in esame. Si potrebbe accostare al nostro, il sistema Westminster, poiché in esso manca sia l'elezione popolare del Primo ministro sia la regola del "simul... simul". Tuttavia vi sono delle differenze: anzitutto, perfino il plurality, che tra i sistemi elettorali maggioritari è il più distorsivo(27)è, in teoria, in grado di garantire con certezza l'esistenza nella Camera dei Comuni di una maggioranza assoluta monopartitica, come potrebbe essere l'Italicum, ma ci

sono casi in cui è necessaria comunque una coalizione, come ci dimostra proprio il Governo di coalizione che è stato in carica tra il 2010 e il 2015; per quanto concerne, invece, lo statuto dell'opposizione(28) che, pur nel quadro del riconoscimento di importanti poteri al Governo in Parlamento per l'attuazione del suo programma, riconosce alla opposizione e ai singoli parlamentari spazi e tempi garantiti per la presentazione e la discussione delle proprie proposte, statuto che in Italia viene demandato ai regolamenti parlamentari. Inoltre un ruolo determinante è svolto dal partito di maggioranza, che al pari del maggior partito di opposizione continua ad essere strutturato e ad avere un forte radicamento sociale, del quale il Primo ministro deve conservare la fiducia e dal quale può essere sostituito, mentre completamente diverso è il ruolo dei partiti in Italia. In verità sia la riforma costituzionale che quella elettorale aprono ad una forma di governo propria italiana, in evoluzione con la precedente, ma con correttivi di maggiore razionalizzazione, dunque una forma di governo parlamentare a razionalizzazione forte. Ad essere investito dal corpo elettorale sarebbe un leader, alla testa di un partito strutturalmente

organizzato e di grandi dimensioni con una impostazione politico-culturale che propugna una verticalizzazione del rapporto tra "capo" del Governo e cittadini forse ridimensionando il ruolo degli altri corpi intermedi (partiti, sindacati e Parlamento). Tuttavia, in generale si potrebbe parlare di una seria razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che ha adottato istituti, che hanno ben operato in altri ordinamenti, volti a rafforzare la stabilità del Governo e a garantire l'attuazione del suo programma(29). Ciò che manca, invece sono gli strumenti indirizzati a rivalutare il ruolo della rappresentanza, riconoscendole anche adeguati poteri di controllo, come quelli riconosciuti in altri Paesi democratici ad una minoranza, come la costituzionalizzazione dello statuto delle opposizioni. Mancano infine gli istituti di partecipazione popolare, che verranno disciplinati dalla legge ordinaria e che forse andrebbero rinnovati con previsioni costituzionali che ne precisino la forza e gli effetti. Una forma di governo parlamentare razionalizzata è non solo più corrispondente all'esigenza di rispettare gli equilibri di una democrazia costituzionale, ma anche riformare una forma di governo per renderla più moderna e maggior-

26 Elementi tipici della forma di governo presidenziale, nella voce "Presidenzialismo", Enciclopedia del Diritto, Treccani 2015.

27 G. Luise, Sistemi elettorali e forme di Governo, UNINA, 2012.

28 Cfr. V. Lippolis, La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione, in Valori e principi del regime repubblicano, a cura di S. Labriola, 2013.

29 Come ad esempio il voto bloccato esistente in Francia. L'art. 44, comma 3, Cost. Francia così recita: «Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement».

DAL BICAMERALISMO PARITARIO A QUELLO "ASIMMETRICO"

COMPONENTI DEL SENATO



IL SENATO È COMPOSTO AL MASSIMO DA 100 MEMBRI:

95 SENATORI SONO ELETTI CON METODO PROPORZIONALE DAI CONSIGLI TRA I PROPRI MEMBRI E, UNO PER REGIONE, TRA I SINDACI (74 MEMBRI CONSIGLIERI REGIONALI E 21 MEMBRI SINDACI) IN CONFORMITÀ ALLE SCELTE ESPRESSE DAGLI ELETTORI

FINO A 5 SENATORI POSSONO ESSERE NOMINATI DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PER UN MANDATO DI SETTE ANNI NON RINNOVABILE

1. Alcune incertezze in riferimento alla struttura e al del nuovo Senato

L'obiettivo principale dell'intervento di riforma costituzionale, che ha superato la prima fase approvativa, è senza ombra di dubbio il superamento del bicameralismo perfetto nonché la radicale trasformazione della

composizione, delle funzioni e delle competenze del Senato della Repubblica.

Le modifiche apportate all'Istituzione parlamentare, essenzialmente per effetto della radicale mutazione del Senato, trasformano il Parlamento in un nuovo tipo di organo che continuerà ad articolarsi in due Camere, anche se i due "corpi" avranno composizione diversa e

funzioni distinte, salvo per quanto concerne il processo legislativo, in cui seppur accomunati dalla funzione che saranno chiamati a svolgere, la partecipazione al relativo esercizio si differenzierà sia sul piano formale che materiale.⁽¹⁾

¹ R. Dickman, Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano, in *Federalismi*, n. 3/2016.2

Il lungo dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della riforma costituzionale ha visto l'alternarsi di coloro che hanno presentato come un grande successo lo storico superamento del bicameralismo perfetto e di altri, collocati in diverse parti dell'arco costituzionale, che hanno censurato principalmente il carattere indiretto dell'elezione dei nuovi senatori e la farraginosità del procedimento legislativo riformato.

In ordine al nuovo assetto dell'Istituzione parlamentare, si deve osservare che l'orientamento di fondo della riforma, rivolto al supera-

mento del bicameralismo paritario con un riassetto del Senato della Repubblica come luogo di partecipazione delle autonomie territoriali alla legislazione nazionale, sia da considerarsi in linea di principio come una prospettiva condivisibile di modernizzazione del sistema parlamentare e da tempo in discussione. Infatti, il venir meno di una doppia camera con identici poteri e funzioni può essere senz'altro tradotto in una possibile valorizzazione delle istituzioni territoriali all'interno del circuito parlamentare.⁽²⁾ Salvo subito aggiungere che vi sono comunque molti elementi di

incertezza in riferimento alla struttura e al funzionamento del nuovo Senato, per i quali appare assolutamente indispensabile una opportuna e tempestiva chiarificazione, sia a cominciare dalla legge elettorale, alla quale rinvia il nuovo articolo 57 Cost., sia in sede di definizione di un nuovo Regolamento del Senato, chiamato a traghettare la Camera alta nel passaggio dal vecchio al nuovo regime regolamentare.

² G.C. De Martin, I chiaroscuri della riforma costituzionale, in *Amministrazione in cammino*, aprile 2016.

2. Dal Senato delle Autonomie al Senato della Repubblica: l'elezione indiretta dei senatori

Il Senato, ancorché “della Repubblica” è qualificato dalla legge di revisione costituzionale come rappresentativo delle istituzioni territoriali e sarà composto da 95 senatori eletti dai consigli regionali, 74 nel proprio seno e 21 tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, cui si aggiungono i cinque senatori di nomina presidenziale e gli ex Presidenti della Repubblica. La composizione del nuovo Senato, così come stabilita dal novellato art. 57 Cost., ha trovato solo dopo varie versioni intermedie tale soluzione di compromesso. Infatti, la proposta iniziale del Governo, ben lontana da quella prevista dall'attuale legge di revisione costituzionale, prevedeva un “Senato delle Autonomie” composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento

e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di provincia autonoma, nonché per ciascuna Regione, da due membri eletti dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. Era dunque prevista una presenza di un numero rilevante di rappresentanti degli enti locali quale momento di esaltazione del municipalismo, caratteristica, questa, ritenuta rispondente alle esigenze di rappresentanza delle istituzioni territoriali in un organo chiamato a disciplinarne le funzioni fondamentali in attuazione del principio pluralista e della sussidiarietà istituzionale.⁽¹⁾

Durante l'iter parlamentare tale impostazione è stata modificata, giungendo alla soluzione di un Senato eletto indirettamente dai Consigli regionali, in parte nel loro seno e in parte tra i sindaci in carica.⁽²⁾ Le critiche principali, riferite al testo del Governo, sono da rintracciarsi in alcuni temi ricorrenti durante

il dibattito parlamentare che insistono nella maggior parte dei casi sull'esigenza di difendere la rappresentatività del Senato poiché un ramo del Parlamento composto da “nominati” è da considerarsi totalmente privo di una legittimazione democratica.⁽³⁾ Durante l'esame del provvedimento al Senato nel corso della seconda lettura, in prima deliberazione, la stessa soluzione indiretta è stata rimessa in discussione da una parte della maggioranza⁽⁴⁾, tanto che il forte clima di divisione stava per mettere a serio rischio la prosecuzione dell'iter parlamentare. Solo dopo una lunga trattativa tra le fila della maggioranza, l'Aula di Palazzo Madama ha approvato l'emendamento 2.204 Finocchiaro et al, finalizzato all'introduzione di un intervento decisivo del corpo elettorale nel procedimento di selezione dei componenti del Senato

1 U. Allegretti, Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo, in Rivista AIC, n.3/2013.

2 Durante l'esame in I Commissione Affari costituzionali del Senato sono stati presentati una serie di emendamenti da entrambi i relatori (Finocchiaro e Calderoli) che, articolo per articolo, hanno proposto una sostituzione delle disposizioni del testo base a seguito di una rottura dell'accordo all'interno della maggioranza (intesa in senso allargato anche a Forza Italia e Lega Nord). Tra le modifiche principali contenute dagli emendamenti dei relatori c'era sia quella concernente la revisione completa della composizione del “Senato delle autonomie” (emendamento 2.100) e sia quella attraverso la quale si proponeva il ritorno al “Senato della Repubblica” (emendamento 1.1000). F. Fabrizzi, G. Piccirilli, Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale (26 febbraio-4 marzo), in Federalismi, 19-24 giugno 2014.

3 XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico dell'Assemblea, 15-17 luglio 2014.

4 XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico dell'Assemblea, 18 settembre-3 ottobre 2015



In sintesi, l'emendamento c.d. Finocchiaro ha sostanzialmente riscritto il comma 5 dell'articolo 2 del testo introducendo la previsione che i senatori siano eletti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candida-

ti consiglieri" in occasione delle elezioni dei consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato. (5) Rimane comunque ferma l'elezione dei senatori, con

metodo proporzionale, da parte dei consigli regionali e delle province autonome tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni del rispettivo territorio.

5 <?> Durante l'esame del provvedimento in Commissione Affari costituzionali del Senato è emerso il problema procedurale relativo al fatto che, in base al combinato disposto degli artt. 104 e 121, comma 3 del Regolamento del Senato per i disegni di legge già approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati, possono essere presi in considerazione solo gli emendamenti in correlazione diretta con le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, essendo possibile deliberare solo sulle modifiche apportate dalla Camera. L'aggancio per poter riaprire la questione sulla modalità di elezione è stato dunque trovato all'art. 2, comma 5, del ddl costituzionale 1429-B, poiché, durante l'esame alla Camera dei deputati, il comma 5 riferito alla durata del mandato dei senatori è stato modificato con la sostituzione della preposizione "nei" quali sono eletti con la preposizione "dai". F. Fabrizzi, G. Piccirilli, Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale (26 febbraio-4 marzo), in *Federalismi*, 16-22 luglio 2015.

3. Il modello dell'elezione indiretta dei senatori nel Parlamento austriaco e in quello statunitense prima della riforma del 1913

La soluzione della seconda camera eletta indirettamente ha due importanti antecedenti: quello austriaco, tuttora vigente, e quello statunitense prima della riforma del 1913. Sul piano della composizione del Senato è proprio il modello austriaco quello che più sembra essere stato fonte di ispirazione. Nello specifico, il Bundesrat rappresenta i 9 Lander della Repubblica federale e i suoi membri sono eletti dalle rispettive assemblee legislative (Diete) dei singoli Lander in numero proporzionato alla relativa popo-

lazione. Ogni Dieta elegge i componenti del Bundesrat di sua spettanza con metodo proporzionale e nessun Land può avere più di dodici rappresentanti e meno di tre. Il mandato dei membri della Camera alta ha durata corrispondente a quella della legislatura della rispettiva Dieta, pertanto, il Senato austriaco è un organo permanente, la cui composizione si rinnova parzialmente in corrispondenza alle elezioni nel singolo Land. (1)

Andando oltre i confini europei, un'esperienza interessante su cui è necessario soffermarsi è quella del Senato americano, originariamente concepito come un organo di secondo grado, i cui membri erano eletti dai parlamenti degli Stati membri. Nel 1913, il XVII emenda-

mento trasferì la responsabilità della scelta dei senatori dai parlamenti statali ai cittadini dei singoli Stati, ma va comunque rilevato il fatto che la ratifica di quell'emendamento fu principalmente il frutto della crescente insoddisfazione per la degenerazione nel funzionamento di quel metodo di selezione, non per il modello in sé.(2) I parlamenti statali, infatti, erano bicamerali e poiché ogni Camera votava separatamente per scegliere i senatori, molto spesso l'attività legislativa veniva paralizzata per mesi e i grandi interessi economici esercitavano forti pressioni per condizionare le elezioni a loro favore.

1 Servizio studi del Senato della Repubblica, Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, n.54, settembre 2013.

2 L. Castelli, Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato, in *Federalismi*, n.18/2015.

3 *Ibidem*.

Il metodo di selezione del Senato fu pertanto considerato piuttosto obsoleto, espressione di una società che ormai non esisteva più e nella quale l'irruzione sulla scena politica dei grandi partiti di massa non resse l'urto del suffragio universale. Fu per questi motivi che la tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, la richiesta di eleggere direttamente il Senato divenne una scelta comune. (3) Alla luce di tale esperienza va comunque evidenziato che i fattori che hanno portato all'elezione diretta dei membri del Senato non vale a consigliare un analogo esito anche nel nuovo impianto

costituzionale italiano poiché gli inconvenienti propri di quel peculiare momento storico non necessariamente possono essere replicabili altrove.(4)

Sempre guardando oltre i confini nazionali, ciò che va evidenziato è il fatto che la trasformazione di una Camera politica in un'assemblea territoriale costituisce un'esperienza pressoché sconosciuta al diritto comparato, se riferita al processo interno di trasformazione di un ordinamento costituito, non già in fase costituente(5). Infatti, sia i processi federativi per aggregazione e sia i processi di disaggregazione, che

hanno portato alla nascita di Stati federali, hanno visto la costituzione di una seconda Camera territoriale nella fase "costituente" della transizione ad un ordinamento di tipo federale. Per queste ragioni, la riforma in senso territoriale del Senato sembra interessare soprattutto l'evoluzione delle forme di stato regionali ed in particolar modo i regionalismi a più elevato decentramento. Non a caso il tema ha assunto particolare rilievo in ordinamenti come l'Italia e la Spagna, dove persiste una forte tensione nei confronti della riforma del Senato.(6)

4 C'è chi sostiene che la riforma non ha comunque risolto i problemi del Senato americano tanto che vi sono state addirittura alcune proposte di revoca poiché l'elezione diretta se ha reso più trasparente il rapporto di rappresentanza dei senatori con gli elettori, ha attenuato il rapporto rappresentanza con gli interessi dello Stato di appartenenza. Vedi R. Bin, L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili, in *Forum costituzionale*, 20 marzo 2015.

5 E. Griglio, La (auto) riforma in senso territoriali della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano, in *Federalismi*, n.1/2016.

6 Sul punto cfr. E. Griglio, La (auto) riforma in senso territoriali della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano, in *Federalismi*, n.1/2016.

4. Una riforma ancora da completare

L'approvazione delle modifiche apportate all'articolo 2 della legge di revisione costituzionale, e in particolar modo della disposizione aggiuntiva prevista al comma 5 dell'articolo 2, ha generato sia fuori che dentro il Parlamento una serie di incertezze interpretative tanto che la disciplina concernente la composizione del nuovo Senato della Repubblica lascia ancora aperte molte incognite.

In primis va rilevato che la legge costituzionale fa, in più casi, rinvio ad altre fonti, e con particolare riferimento alla composizione e all'organizzazione del Senato, rinvia ad una apposita legge la normativa per l'elezione dei senatori.

La legge in questione sarà chiamata a conciliare l'elezione dei senatori con metodo proporzionale (art. 57, comma 2) con la necessità che tale elezione avvenga "in conformità alle scelte espresse dagli elettori in occasione del rinnovo dei medesimi organi" (art. 57, comma 5). A ciò va aggiunto il fatto che la futura legge elettorale del Senato, ai sensi delle disposizioni transitorie stabilite dall'art. 39 della legge costituzionale, potrà anche essere appro-

vata nell'attuale legislatura, ma resta comunque fermo il fatto che non sarà applicabile al "primo" Senato poiché il sistema elettorale per la formazione dello stesso è stato già disciplinato "fino alla data di entrata in vigore" di tale legge dalla disposizione transitoria.⁽¹⁾

Inoltre, durante l'iter parlamentare è stata introdotta una previsione, sempre nella disposizione transitorie, e più precisamente al comma 6 dell'art. 39, che limita a fissare il termine di sei mesi, a decorrere dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale, entro il quale dovrà essere adottata la legge elettorale bicamerale che disciplina l'elezione dei membri del Senato.⁽²⁾

Pertanto, in attesa dell'intervento del legislatore ordinario, saranno i Consigli regionali a provvedere all'elezione dei membri del nuovo Senato in base a quanto stabilito dalla disposizione transitoria, mentre la disciplina riferita alla prima elezione, quella "popolare", è rinviata interamente alla legge elettorale. In questo modo viene procrastinata l'operatività della disposizione prevista all'art. 57, comma 5 e, soprattutto, non viene scongiurato il rischio che la stessa resti lettera

morta. Inoltre, il fatto di aver conferito alla legge statale e non regionale l'individuazione del sistema per l'elezione popolare dei senatori se da un lato potrebbe avere il vantaggio di individuare regole uniformi, dall'altro lato gli effetti che la stessa legge elettorale riverserebbe su forme di governo regionali e sistemi elettorali diversi, potrebbe produrre effetti non omogenei. Alla luce di quanto appena esposto sarebbe stato forse più opportuno lasciare la disciplina dell'elezione popolare alla competenza regionale, similmente a quanto avviene in altri ordinamenti decentrati in cui, di norma, la competenza legislativa in materia elettorale è ampiamente riconosciuta agli Stati membri.⁽³⁾

Ad ogni modo il nuovo Senato sarà un organo del tutto diverso da quello attuale su cui molto sembra essere demandato, in particolar modo, al regolamento parlamentare del Senato, oltre che alle consuetudini. Alle fonti convenzionali, a livello centrale come a livello regionale, dovrà essere affidata la scelta circa i criteri in base ai quali determinare i senatori eletti nei consigli regionali e tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

1 N. Lupo, La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?, in *Federalismi*, n.4/2016.

2 V. De Santis, La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co.5 del d.d.L. cost. n. 1429-B, in *Forum costituzionale*, 24 novembre 2015.

3 Le costituzioni federali tendono infatti a non imporre soluzioni determinate e, anzi, consentono di introdurre forti differenziazioni. Sul punto cfr. C. Fusaro, L. Stroppiana, S. Zampolla, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, La nuova forma di governo delle regioni, Torino, Giappichelli, 2001.

Nello specifico, in merito ai senatori-sindaci dovrà stabilirsi se questi saranno i sindaci dei comuni capoluogo di regione oppure se, sulla base di un accordo a livello nazionale, questi dovranno essere scelti in parte scelti tra i sindaci di grandi e piccoli comuni. Per quanto riguarda i senatori provenienti dai Consigli regionali, nulla sembra escludere che nel nuovo Senato possano trovare una loro collazione anche i Presidenti di Regione. Sul punto è importante sottolineare il fatto che proprio ai sensi dell'art. 122 Cost. il Presidente di Regione è eletto a suffragio universale e diretto e che dunque qualora la scelta ricadesse su di essi il requisito previsto dall'art. 57, comma 5, ove richiede che l'elezione dei senatori "avvenga in conformità alle scelte espresse dagli elettori", potrebbe ritenersi più che soddisfatto.⁽⁴⁾ Se da un lato la formula "candidati consiglieri" potrebbe sollevare qualche perplessità circa la volontà di prevedere i Pre-

sidenti di regione nel nuovo Senato, dal punto di vista formale, il candidato Presidente di Regione ricopre da sé il ruolo di candidato consigliere regionale.

Altro nodo che andrà sciolto riguarda la sorte dei gruppi parlamentari al Senato, che rappresentano la massima novità del parlamentarismo alla luce dell'avvento dei partiti politici di massa nello scenario politico. Secondo una interpretazione del nuovo modello costituzionale essi dovrebbero sopravvivere solo alla Camera dei deputati alla luce del ruolo che è ad essi oggi attribuito, quali rappresentazioni dei partiti politici all'interno dell'organo elettivo.⁽⁵⁾

Lo stesso non potrebbe valere per il Senato poiché la relativa legittimazione non è fondata su di un mandato democratico conferito direttamente dal corpo elettorale nazionale con votazione diretta, oltre al fatto che, ai sensi dell'art. 55, terzo comma, solo i membri di quest'ultima rappresentano

individualmente la Nazione, mentre i senatori, così come stabilito dall'art. 57 primo comma, diventano rappresentativi delle istituzioni territoriali. Pertanto, la legittimazione di ipotetici gruppi senatoriali potrebbe giustificarsi in una prospettiva non già nazionale ma esclusivamente territoriale: tali gruppi potrebbero essere il riflesso dei gruppi consiliari regionali e delle maggioranze comunali di riferimento dei sindaci componenti del nuovo Senato e dunque diviene estremamente difficile poterli ricondurre alla "geografia" dei gruppi della Camera. E' quindi necessario che il nuovo regolamento parlamentare del Senato affronti la questione dei gruppi in modo tale da evitare una loro ipotetica instabilità per composizione e consistenza numerica, anche in considerazione del fatto che i nuovi senatori più che essere legati alla propria appartenenza politica sono legati alla periodicità del rinnovo degli organi regionali e locali di riferimento. ⁽⁶⁾

4 N. Lupo, La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?, in *Federalismi*, n.4/2016

5 N. Lupo, La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?, in *Federalismi*, n.4/2016.

6 *Ibidem*.

5. L'importanza di una necessaria nonché tempestiva adozione di un nuovo Regolamento del Senato

Alla luce di quanto appena esposto, è evidente come in merito alla composizione e alla struttura del Senato vi siano numerosi nodi da sciogliere. Proprio dalla risoluzione di tali nodi si potrà comprendere se il nuovo Senato sarà in grado di raggiungere i risultati auspicati dall'intervento riformatore e dunque di evitare l'alto tasso di contenzioso cui si è arrivati sino ad oggi nonché di sfuggire a quegli eccessi di tutela delle autonomie speciali che hanno ostacolato lo sviluppo di una adeguata cultura autonomistica dell'intero territorio nazionale.⁽¹⁾

Ad ogni modo, ciò che risulta estremamente necessario è che la riflessione sul nuo-

vo regolamento del Senato venga avviata il prima possibile.

Nello specifico, la legge costituzionale dedica una specifica disposizione transitoria (art. 39, comma 8), nella quale viene stabilito che le disposizioni dei regolamenti parlamentari attualmente vigenti continuano ad applicarsi "in quanto compatibili" fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni. Anche se tale disposizione transitoria sia stata congegnata per assicurare un ordinato avvio dei lavori della Camera alta, la legge costituzionale sembrerebbe aver sottovalutato i problemi di ordine pratico che possono scaturire in nome del principio di continuità delle disposizioni regolamentari. (2) Tale clausola sintetica e solo apparentemente innocua potrebbe infatti determinare alcune situazioni di confusione procedurale e di

incertezza interpretativa rendendo assai più complesso il processo di attuazione e implementazione della riforma stessa. In particolar modo, la necessità di una revisione del regolamento del Senato si avverte nello specifico in riferimento ai primi due capi del Regolamento che disciplinano il processo di elezione degli organi interni del Senato e i primi adempimenti a seguito del suo insediamento. Al fine di evitare che la disposizione transitoria possa essere considerata come elemento di confusione e incertezza interpretativa è necessario privilegiare una lettura della stessa come un elemento di responsabilizzazione del nuovo Senato circa la necessità di una tempestiva adozione di un nuovo Regolamento quale elemento facilitatore nella transizione verso un nuovo regime regolamentare.

1<?> N. Lupo, La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?, in *Federalismi*, n.4/2016.

2<?> R. Ibrido, Una clausola "salva" o "taglia-regolamento parlamentare"? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016.

Monica Cecchi

I NUOVI PROCEDIMENTI LEGISLATIVI

IL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PER LE LEGGI NON BICAMERALI



L'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE È AVVIATO DALLA CAMERA CHE, DOPO L'APPROVAZIONE, TRASMETTE IMMEDIATAMENTE IL TESTO AL SENATO

SE IL SENATO DECIDE DI ESAMINARLO, PUÒ PROPORRE MODIFICHE AL TESTO E LA CAMERA PUÒ SCEGLIERE SE ACCOGLIERLE

LE PROPOSTE DI MODIFICA RIFERITE A PROGETTI DI LEGGE IN CUI È PREVISTA LA «CLAUSOLA DI SUPREMAZIA», ADOTTATE DAL SENATO A MAGGIORANZA ASSOLUTA, SONO SUPERABILI DALLA CAMERA SOLO CON MAGGIORANZA ASSOLUTA

L'ESAME DA PARTE DEL SENATO DEI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI BILANCIO E DI QUELLI CON CUI È PREVISTA LA «CLAUSOLA DI SUPREMAZIA» È NECESSARIO MA I TEMPI DEL PROCEDIMENTO SONO RIDOTTI

Introduzione.

La riforma costituzionale delinea un ordinamento bicamerale, che tratteggia l'architettura istituzionale entro il perimetro della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il superamento del bicameralismo perfetto, e la conseguenziale emersione di un paradigma parlamentare differenziato, risiedono nella diversa partecipazione delle Camere al procedimento legislativo.

La tradizionale linearità cede il passo ad iter normativi più

complessi⁽¹⁾, che assicurano la partecipazione del Senato, ma valorizzano la volontà politica della Camera.

Determinate categorie di leggi, espressamente menzionate in Costituzione, soggiacciono al tradizionale procedimento di approvazione bicamerale; quelle non enunciate dalla Carta Fondamentale postulano invece procedimenti legislativi monocamerale.

Ha dunque luogo la frantumazione dell'iter normativo bicamerale⁽²⁾, che si disperde in una pluralità di procedimenti diversificati⁽³⁾.

Ognuno di essi è caratterizzato da un differente grado di partecipazione del Senato, che si estende dallo zenit della co-decisione al nadir dell'intervento di modifica.

Il progetto di revisione spezza l'equilibrio in favore della Camera – che diventa titolare pressoché esclusiva del procedimento⁽⁴⁾ – ed attribuisce al Senato una mera facoltà di partecipazione (fatta eccezione per delle peculiari ipotesi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere).

1 E. ROSSI, Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613, in www.osservatorioaic.it, fasc. 3/2014, pag. 4.

2 R. TARCHI, Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, pag. 10.

3 G. DI COSIMO, L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo, in www.forumcostituzionale.it, 14 Marzo 2015, pagg. 2 e ss.

4 M. OLIVETTI, Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 11 Dicembre 2014, pag. 8.

LA FUNZIONE LEGISLATIVA PARITARIA



IL SENATO E LA CAMERA DEI DEPUTATI ESERCITANO LA FUNZIONE LEGISLATIVA PARITARIA CON PROCEDIMENTO BICAMERALE SOLO IN ALCUNE MATERIE COME:

LEGGI DI REVISIONE COSTITUZIONALE E ALTRE LEGGI COSTITUZIONALI

ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI REFERENDUM

ORDINAMENTO, FUNZIONI E LEGISLAZIONE ELETTORALE DI COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE

SISTEMA ELETTORALE DEL SENATO

ATTRIBUZIONE ALLE REGIONI DI AUTONOMIA ULTERIORE RISPETTO A QUELLA ORDINARIA

2. Il riformato articolo 70

La funzione legislativa definita dall'articolo 70 individua i seguenti procedimenti:

- a) bicamerale;
- b) monocamerale partecipato;
- c) monocamerale rinforzato;
- d) monocamerale di bilancio;

Il procedimento bicamerale – applicabile alle sole leggi elencate dal primo comma dell'articolo 70 – ruota attorno alla paritarietà delle Camere, che esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa. Come nel sistema attualmente vigente, i disegni di legge devono essere approvati nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento.

Le proposte in discorso possono essere indifferentemente presentate alla Camera dei Deputati o al Senato della Repubblica (fanno eccezione i disegni di conversione dei decreti-legge, necessariamente presentati

alla Camera).

Il procedimento monocamerale partecipato ha natura residuale ed è applicabile alla generalità dei disegni di legge (sono esclusi quelli per cui sia previsto un procedimento legislativo differente).

Ai sensi dell'articolo 70, comma 2, l'approvazione della legge è demandata alla Camera, ma il Senato, su richiesta di un terzo dei propri componenti, può disporre l'esame entro 10 giorni dalla trasmissione da parte dell'altra camera.

Entro i successivi 30 giorni il Senato può deliberare proposte di modificazione, in merito alle quali la Camera è chiamata a pronunciarsi in via definitiva (art. 70, c. 3). Il procedimento monocamerale rinforzato è disciplinato dall'articolo 70, comma 4 e si applica alle leggi che attuano la "supremacy clause", ex art. 117, c. 4.

Si differenzia dal precedente iter legislativo perché l'esame

del Senato, disposto entro 10 giorni dalla trasmissione del testo, prescinde dalla previa richiesta di un terzo dei componenti.

Ove poi la Camera Alta proponesse modificazioni a maggioranza assoluta dei propri membri, quella Bassa potrebbe non conformarsi ad esse solo pronunciandosi, nella votazione finale, a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Il procedimento monocamerale di bilancio è delineato dall'articolo 70, comma 5 e si applica alla legge di bilancio, al rendiconto consuntivo, alla legge di stabilità e alle leggi di assestamento del bilancio. Si differenzia dal procedimento monocamerale partecipato perché l'esame del Senato è automatico e le eventuali proposte di modificazione devono essere deliberate entro 15 giorni dalla data di trasmissione.

3. le leggi bicamerali

Il nuovo articolo 70 statuisce che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle Camere per:

le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;

le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71;

le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città Metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea;

la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, comma 1;

le leggi di cui agli articoli 57, comma 6; 80, secondo periodo; 114, comma 3; 116, comma 3; 117, commi 5 e 9; 119, comma 6; 120, comma 2; 122, comma 1; e 132, comma 2.

Come si evince da quanto esposto, le leggi per le quali è mantenuto il procedimento legislativo paritario possono essere ricondotte a tre grandi categorie.

A leggi "di sistema" (o "di garanzia"), che incidono su aspetti fondamentali dell'ordinamento o danno diretta attuazione a disposizioni costituzionali (tra queste figurano le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali; le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche; le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i referendum popolari e le altre forme di consultazione; le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea);

B leggi relative al Senato o allo status dei senatori (la legge elettorale del Senato e la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore);

C leggi sull'ordinamento de-

gli enti territoriali (tra le quali si annoverano le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città Metropolitane nonché le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; le leggi sull'ordinamento di Roma Capitale; le leggi che attribuiscono alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3; la legge che stabilisce le norme di procedura relative alla partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome alla formazione degli atti normativi dell'UE; la legge che disciplina l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza; le leggi sul c.d. "potere estero" delle Regioni, che regimentano i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di propria competenza, può concludere accordi con gli Stati e intese con enti territoriali interni ad un altro Stato; la legge che determina i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a Comuni, Città Metropolitane e Regioni);

la legge che definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente; la legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta Regionale e dei consiglieri regionali; la legge che promuove l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel

limite dell'importo di quelli attribuiti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione; la legge che dispone il distacco di Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra Regione.

I disegni di legge soggetti a procedimento bicamerale non sono compatibili con l'istituto del "voto a data certa", introdotto dall'articolo 72, comma 7.

Per essi è invece ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza: il procedimento, sostanzialmente invariato, si differenzia da quello vigente per la necessaria presentazione del testo alla Camera dei Deputati, con conseguente inizio dell'iter presso il ramo basso del Parlamento.

Si rileva infine che un peculiare procedimento bicamerale a maggioranza assoluta è previsto, nella fase transitoria, dall'articolo 39, comma 13, per le leggi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, relativo al cd. "regionalismo differenziato". È infatti previsto che sino alla revisione degli statuti – a decorrere dalla quale la riforma costituzionale si applicherà alle Regioni speciali – l'articolo 116, comma 3, si applicherà a queste ultime nel testo ora vigente limitatamente a determinate materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

3.1 (segue) Abrogazione, modifica e deroga delle leggi bicamerali.

la legge che definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente; la legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta Regionale e dei consiglieri regionali; la legge che promuove l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la

durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione; la legge che dispone il distacco di Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra Regione.

I disegni di legge soggetti a procedimento bicamerale non sono compatibili con l'istituto del "voto a data certa", introdotto dall'articolo 72, comma 7.

Per essi è invece ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza: il procedimento, sostanzialmente invariato, si differenzia da quello vigente per la necessaria presentazione del testo alla Camera dei Deputati, con conseguente inizio dell'iter presso il ramo basso del Parlamento.

Si rileva infine che un peculiare procedimento bicamerale a maggioranza assoluta è previsto, nella fase transitoria, dall'articolo 39, comma 13, per le leggi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, relativo al cd. "regionalismo differenziato". È infatti previsto che sino alla revisione degli statuti – a decorrere dalla quale la riforma costituzionale si applicherà alle Regioni speciali – l'articolo 116, comma 3, si applicherà a queste ultime nel testo ora vigente limitatamente a determinate materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

4. Il procedimento monocamerale partecipato.

Le leggi per cui non è previsto il procedimento bicamerale paritario sono approvate dalla sola Camera dei Deputati (art. 70, c. 2).

L'iter legislativo ha inizio presso la Camera.

L'esame in prima lettura si svolge secondo l'attuale disciplina.

Una volta approvato, il disegno di legge è immediatamente trasmesso al Senato, che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei propri componenti, può esercitare la facoltà di trattenere il testo per disporre l'eventuale esame (c.d. potere di richiamo).

La partecipazione della Camera Alta è quindi subordinata al superamento di un quorum. Intervenuta la richiesta, si rende necessaria, nel termine di 10 giorni, una deliberazione del Senato, che procede all'esame se ottiene il consenso della maggioranza dei membri.

Qualora non sia formulata richiesta ovvero la Camera Alta disponga di non dover procedere all'esame, la legge s'intende definitivamente approvata e può essere promulgata.

Ove invece il Senato proceda all'esame, nei successivi 30 giorni può deliberare proposte di modificazione del testo. Il termine decorre dalla delibera con cui il Senato dispone l'esame, ma non può

escludersi che si computi a partire dalla scadenza del decimo giorno dalla trasmissione.

La locuzione "proposte di modificazione" lascia supporre che le modifiche proposte dal Senato siano scorporate dal testo reinviato alla Camera per l'ultima deliberazione. Le proposte potrebbero presentarsi sotto forma di emendamenti o di pareri, ma la genericità del lessico non esclude ulteriori tipologie d'intervento.

Nel caso in cui il Senato non deliberi le proposte di modifica entro 30 giorni, il testo approvato dalla Camera in prima ed unica lettura può essere promulgato dal Presidente della Repubblica.

Se al contrario il Senato delibera le proposte di modificazione, il testo è ritrasmesso alla Camera, che si pronuncia in via definitiva sulle proposte medesime. Come si evince da quanto detto, la seconda lettura della Camera è necessariamente l'ultima. La lettera della norma lascia intendere che oggetto del nuovo esame siano le sole proposte del Senato, e non il testo nella sua interezza (come d'altronde avviene nel procedimento bicamerale). Lo si desume anche dal fatto che l'intervento della Camera su parti non oggetto di proposta precluderebbe il pronunciamento del Senato in relazione alle ulteriori modifiche, privando la Camera Alta di quel potere di esame attribuitole dalla stessa Costituzione. La vaghezza del

testo precipita nell'assenza di vincoli stringenti fra il secondo esame della Camera e il contenuto delle proposte del Senato. Queste ultime, infatti, possono essere accolte, respinte, parzialmente accolte o loro volta modificate. Stando al dato letterale, potrebbe addirittura sostenersi che non sia necessaria la votazione finale della Camera. Si potrebbe infatti ritenere sufficiente una manifestazione di volontà definitiva sul progetto di legge complessivamente inteso (e questo, ovviamente, anche nel caso in cui siano respinte tutte le proposte di modifica). In sintesi, la Camera dei Deputati può esercitare tre opzioni⁽¹⁾: 1) approvare il disegno nella versione originaria; 2) accogliere in tutto o in parte le modifiche; 3) abbandonare il testo. La complessità del nuovo procedimento legislativo impone l'aggiornamento dei regolamenti parlamentari, cui spetterà la definizione delle proposte di modifica e del relativo scrutinio. Andrà inoltre vagliata l'opportunità che il Presidente della Camera – in qualità di "garante" del procedimento legislativo – valuti l'ammissibilità delle proposte di modifica del Senato, valorizzando, del caso, la clausola inserita nell'art. 70, c. 6, Cost., che affida ai Presidenti delle Camere, di concerto tra loro, le decisioni in merito ad eventuali questioni di competenza⁽²⁾.

¹ M. OLIVETTI, op. cit., pagg. 10 e ss.

² A. PISANESCHI, Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, pag. 3.

5. Il procedimento monocamerale rinforzato.

Il riformato articolo 70, al quarto comma, delinea un peculiare iter normativo per le leggi dello Stato che, in applicazione della c.d. "clausola di supremazia" (art. 117, c. 4), intervengono a disciplinare materie non rientranti nella legislazione esclusiva quando a richiederlo siano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale.

L'obiettivo della previsione è quello di garantire un peso superiore alla Seconda Camera: il ricorso alla supremacy clause impone l'in-

tromissione del legislatore statale in materie di competenza regionale e giustifica forme di maggior tutela nei confronti delle autonomie.

Per i relativi disegni di legge l'esame è obbligatoriamente disposto dal Senato nel termine di 10 giorni dalla data di trasmissione (non è quindi necessaria la previa richiesta di un terzo dei componenti).

Il silenzio del quarto comma induce a ritenere che il Senato disponga di 30 giorni per proporre eventuali modifiche.

Qualora il Senato approvi le proposte di modificazione a maggioranza assoluta, la Camera potrà non conformarsi ad esse solo pronunciandosi, nella votazione finale, a mag-

gioranza assoluta. Tale maggioranza è richiesta anche se la Camera non si adegua ad una sola delle modifiche proposte.

In caso di mancato raggiungimento del quorum, stante il silenzio della norma e considerata la ratio dell'aggravamento procedurale⁽¹⁾, le uniche soluzioni configurabili sembrano essere: 1) l'adozione del testo come modificato dal Senato; 2) la mancata promulgazione della legge (c.d. ipotesi di stallo)⁽²⁾. Appare maggiormente condivisibile la seconda soluzione, perché la prima premerebbe la volontà di una camera priva di legittimazione diretta.

6. Il procedimento monocamerale di bilancio.

Il quinto comma dell'articolo 70 disciplina i procedimenti di approvazione della legge di bilancio, del rendiconto consuntivo, della legge di stabilità e delle leggi di assetto del bilancio.

Intervenuta l'approvazione del testo da parte della Camera, l'esame del Senato prescinde dalla previa richiesta del prescritto numero di senatori e dalla loro deliberazione in merito.

Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro quindici giorni dalla data di trasmissione.

A quel punto l'iter legislativo

prosegue nella forma monocamerale partecipata.

Come si evince da quanto detto, il procedimento, sostanzialmente analogo a quello monocamerale partecipato, se ne discosta per l'obbligatorietà dell'intervento del Senato e per il dimezzamento dei termini per proporre modificazioni.

¹ V. LIPPOLIS, Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014, pagg. 9 e ss.

² A. PISANESCHI, *ivi*, pag. 2.

7. Il procedimento di conversione dei decreti-legge.

Il novellato secondo comma dell'articolo 77 statuisce che i provvedimenti urgenti adottati dal Governo siano obbligatoriamente presentati, per la conversione in legge, alla Camera dei Deputati.

La norma introduce l'obbligo di avviare l'esame alla Camera anche quando la funzione legislativa sia esercitata collettivamente.

Il sesto comma stabilisce che il Senato disponga l'esame

del disegno di legge di conversione entro 30 giorni dalla presentazione alla Camera dei Deputati, prescindendo dal completamento dell'iter normativo presso quest'ultima.

Dalla formulazione del testo si evince la non necessarietà della previa richiesta di un numero minimo di senatori; come invece emerge dalla previsione di un termine entro cui disporre l'esame, è richiesta una deliberazione della Camera Alta.

La Camera trasmette il testo al Senato entro 40 giorni dalla presentazione.

Eventuali proposte di modificazione possono essere deliberate entro 10 giorni dalla data di trasmissione (sussistendo l'obbligo costituzionale di concludere l'esame entro 40 giorni dalla presentazione) e devono riferirsi al testo approvato dalla Camera.

In tal modo la Camera dei Deputati dispone dei successivi 10 giorni per valutare eventuali proposte di modifica ed approvare in via definitiva il disegno di legge di conversione.

8. I procedimenti monocamerali puri.

L'articolo 78 attribuisce alla Camera dei Deputati la competenza ad assumere la deliberazione dello stato

di guerra. Tale deliberazione deve essere adottata a maggioranza assoluta dei componenti.

In ipotesi non trova applicazione la previsione del terzo comma dell'articolo 70, che

impone, previa richiesta qualificata, la trasmissione al Senato di ogni disegno di legge.

9. Le questioni di competenza.

Il procedimento legislativo tratteggiato dal riformato articolo 70 impone l'applicazione di procedure differenziate sulla base delle leggi oggetto d'esame.

Il sesto comma, preordinato a contrastare eventuali vizi in

procedendo, statuisce che le questioni di competenza siano decise d'intesa dai Presidenti delle Camere.

Ai regolamenti parlamentari è demandata l'individuazione delle modalità più idonee per la presentazione delle questioni in discorso.

La previsione non esclude un successivo intervento della

Corte Costituzionale volto a sindacare la conformità alle norme costituzionali disciplinanti la competenza delle Camere nel procedimento legislativo.

10. Le attività conoscitive e consultive del Senato.

Il settimo comma attribuisce al Senato la facoltà di svolgere attività conoscitive e di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera.

La disposizione inerisce procedure non legislative (indagini conoscitive, petizioni e relazioni) che sfociano in atti di varia natura (si pensi ad esempio a documenti

conclusivi, pareri, relazioni e proposte). La lettera della norma sembra annoverare anche la facoltà di esprimere osservazioni sugli atti governativi all'esame della Camera (non è però chiaro se il parere debba essere direttamente reso al Governo o preventivamente trasmesso alla Camera).

Il comma in esame non discerne gli atti attuativi di leggi bicamerali e quelli emanati in attuazione di leggi monocamerali.

Per quanto concerne le os-

servazioni formulate in riferimento agli atti dell'Unione Europea si precisa che il nuovo articolo 55 attribuisce al Senato il potere di partecipare alle decisioni inerenti la formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione Europea.

Il testo costituzionale non esclude la coesistenza tra l'attività conoscitiva del Senato e quella posta in essere dalla Camera.

Fabio Masci

LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO E LA LEGGE ELETTORALE: VERSO LA COMPLETA RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PARLAMENTARE

Una delle caratteristiche principali del processo di riforma dell'architettura istituzionale portato avanti dal Governo Renzi è rappresentata dall'ampiezza di tale intervento, operando sia sul piano costituzionale attraverso una modifica della seconda parte della Costituzione, sia sul piano della legislazione ordinaria, attraverso una modifica della legge elettorale. La riforma del bicameralismo rappresenta quindi solo una parte del processo di razionalizzazione della forma di Governo parlamentare e deve essere letto in coerenza con la quasi contemporanea riforma elettorale approvata dalle Camere nel maggio del 2015.

Il superamento del bicameralismo perfetto, e quindi del doppio rapporto di fiducia che lega il Governo alle Camere, rappresenta infatti una condizione necessaria ma non sufficiente a garantire la governabilità, in quanto la stabilità dell'esecutivo è legata essenzialmente alla

maggioranza parlamentare che lo sostiene. Una riforma della legge elettorale in senso maggioritario diviene, perciò, una condizione necessaria per la razionalizzazione complessiva della forma di Governo. Viceversa appare chiaro come, anche in presenza di una legge elettorale maggioritaria, con una Camera ed un Senato entrambi di derivazione popolare, entrambe legate con un rapporto di fiducia al Governo ed elette con due schede distinte e da un corpo elettorale simile ma non identico, niente possa garantire la presenza di una maggioranza omogenea nei due rami del Parlamento e quindi la stabilità governativa.

La recente storia italiana abbonda di esempi: pur in presenza di una legge elettorale tendenzialmente maggioritaria, la stabilità governativa si è dovuta scontrare con la presenza di una maggioranza diversa nei due rami del Parlamento. Una simile eventualità si è verificata in

seguito alle elezioni politiche del 1994, la coalizione di centrodestra poteva infatti contare su una maggioranza di 366 seggi alla Camera, mentre di soli 156 al Senato, e nel 1996 quando per la nascita del Governo Prodi, fu decisivo l'appoggio esterno dato dai deputati di Rifondazione Comunista alla Camera. Ma i casi probabilmente più eclatanti si sono verificati con la legge Calderoli e con la sua irragionevole attribuzione di premi differenziati a livello regionale al Senato; nel 2006 il candidato del centrosinistra Romano Prodi riuscì a mettere in piedi una maggioranza, ma dipendente da un numero molto ristretto di senatori, mentre nel 2013, vista la presenza di due maggioranze opposte, fu necessario ricorrere ad un governo di grande coalizione.

La riforma costituzionale rappresenta quindi solo una parte del complessivo processo di riforma.

Essa modifica alcune delle più palesi incongruenze del sistema istituzionale, come il doppio rapporto di fiducia e il bicameralismo paritario, su cui per troppo tempo si è concentrato il dibattito politico senza che il Parlamento si risolvesse ad intervenire, ed in questo senso può essere considerata come un riforma autonoma, in grado di reggere indipendentemente da una modifica delle legge elettorale; mentre l'introduzione della sola legge elettorale Italicum, come già detto, non garantirebbe la certezza di un rafforzamento dell'attività di Governo. Tuttavia le due riforme presentano un carattere di complementarietà molto forte ed in questa chiave devono essere necessariamente lette. La riforma Renzi-Boschi non modifica sostanzialmente la forma di governo, esso infatti continua a ricevere il proprio incarico dalle mani del Presidente della Repubblica e rimane legato alla Camera dei Deputati mediante un rapporto di fiducia. Ciò significa che in presenza di una maggioranza parlamentare frammentata e divisa permane il rischio di una azione di governo altrettanto frammentata e divisa, poiché sia la formazione dello stesso Governo, sia l'attività legislativa rimarrebbero dipenden-

ti dalla contrattazione tra le varie componenti della maggioranza. La stabilità governativa rimane quindi legata indissolubilmente ad una stabilità della maggioranza parlamentare. Inoltre, vi sarebbe sempre l'eventualità di una non corrispondenza dell'azione di Governo alle indicazioni emerse dal risultato delle elezioni, in quanto, essendo legata la nascita del Governo alla contrattazione tra le forze politiche, il partito vincitore delle elezioni risulterebbe in una posizione di debolezza nei confronti dei partiti minori, anche con pregiudizio dell'attuazione del programma. A questo fine si rende dunque necessaria l'introduzione di una legge elettorale di tipo maggioritario. Con l'Italicum si è introdotto un premio di maggioranza del 54% dei seggi (340) al partito che ottiene almeno il 40% dei voti al primo di turno di elezioni; in caso nessun partito raggiunga questa soglia si procede ad un ballottaggio tra le due forze che hanno raggiunto la maggioranza dei consensi attribuendo dunque il premio alla forza politica che ne è uscita vincitrice. A quest'ultima, in altre parole, si cerca di attribuire un numero di seggi tale da garantirle la possibilità di portare avanti la propria azione di Governo, ri-

manendo comunque legata da un rapporto di fiducia con la Camera e con la propria maggioranza parlamentare espressione del partito di appartenenza. Si tratta chiaramente di una forma di razionalizzazione indiretta, che mira a rafforzare la posizione del Governo attraverso il rafforzamento della sua maggioranza parlamentare, e che per funzionare richiede quindi la capacità di tenere uniti l'insieme dei parlamentari del partito che ha ottenuto il premio di maggioranza. Il premio di maggioranza, in assenza di altri strumenti di razionalizzazione, quindi non garantisce automaticamente la governabilità ma rappresenta senza dubbio un passaggio importante in questo senso.

Tuttavia, la presenza simultanea della riforma della costituzione ha sollevato una serie di critiche da parte di alcuni giuristi, politici e costituzionalisti i quali hanno sostenuto che, in presenza di una sola Camera titolare del rapporto di fiducia, e di una maggioranza artificiale costruita attraverso un meccanismo elettorale, verrebbe snaturata la natura parlamentare, ancorché razionalizzata, della forma di Governo.

1. Illustrazione delle critiche al combinato disposto

La critica alla contemporaneità e al legame indissolubile che si è creato fra riforma costituzionale e nuova legge elettorale si divide principalmente in due filoni.

Il primo è quello che vede l'Italicum, nel caso in cui la riforma costituzionale non passasse, ricreare una situazione per molti versi simile a quella verificatasi con il "porcellum", ovvero la compresenza di due sistemi elettorali diversi fra le due Camere, le quali però continuerebbero entrambe ad avere un rapporto di fiducia con il Governo. Alla Camera, in questo modo, si voterebbe con un premio di maggioranza e con la possibilità di andare al ballottaggio nel caso nessuna "lista" riuscisse a raggiungere il 40% dei voti validi al primo turno; al Senato, invece, si voterebbe con una legge molto simile a quella della Prima Repubblica, un proporzionale con

formula Imperiali e un voto di preferenza. Alcuni evidenziano una contraddizione in questa ipotesi: quella stessa legge elettorale è stata rigettata dagli elettori con il referendum del 1993; la probabilità di formare due maggioranze diverse nei due rami del Parlamento aumenterebbe rispetto al passato. Si condanna la poca lungimiranza del governo per non aver previsto la necessità di costruire una legge elettorale alternativa anche al Senato, nel caso in cui la riforma non superasse il referendum. Il secondo filone, invece, vede i pesi e contrappesi dell'attuale Costituzione come utili e necessari a temperare i poteri del Governo e la forza delle maggioranze parlamentari. Il combinato disposto delle due riforme, infatti, mette nelle mani di un solo partito (o lista) la maggioranza utile a dare la fiducia ad un governo, non consentendo così alcun contrappeso alle sue istanze: viene negata sia la possibilità di formare coalizioni per la conquista del

premio di maggioranza, sia la possibilità che siano due camere piuttosto che una a dover confermare la fiducia al Governo. Il problema si ripropone rispetto al potere legislativo: si crea una corsia preferenziale per l'iniziativa legislativa del Governo, il quale possiede anche una maggioranza tale da rendere sicura l'approvazione dei provvedimenti da esso proposti; scompare il rinvio della discussione ad altra aula, venendo a mancare quella funzione di riflessione e approfondimento principe del bicameralismo paritario. La presenza di una maggioranza solida nell'unica Camera dotata di pieni poteri legislativi rende ancor meno bilanciato il percorso legislativo, temendo che si sacrifichi l'efficacia della normazione in nome di efficienza, velocità e praticità.

2. Risposta alle critiche

Rispetto alle preoccupazioni poc'anzi enumerate, le risposte positive risiedono da un lato in una lecita aspettativa politica e parlamentare; dall'altro sono scritte nel testo della riforma stesso.

In primo luogo, nel caso in cui il referendum bocciasse la riforma costituzionale e si venisse a creare la paradossale situazione di due leggi elettorali completamente diverse per le due Camere, stando alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il governo riterrebbe conclusa la sua esperienza, e con ogni probabilità dovremmo affrontare le urne con meccanismi elettorali diversi nei due rami del Parlamento. Ciò porterebbe ad una situazione simile a quella attuale: un governo con una maggioranza solida alla Camera ed uno scenario di grande frammentazione al Senato.

Sarebbe in ogni caso difficile, per qualsiasi schieramento, non riconoscere a capo di un futuro governo il partito e il leader usciti vincitori da un eventuale ballottaggio alla Camera (O che abbiano raggiunto il 40%, e con un tale risultato anche il Consultellum al Senato produrrebbe quasi certamente una maggioranza). Rimane in campo anche l'ipotesi, seppur meno probabile, di una forte iniziativa del Presidente della Repubblica, il quale potrebbe cercare nelle aule un'alleanza che porti a uniformare le due leggi elettorali. In quel caso, sarebbe sufficiente per il Parlamento scrivere una nuova legge elettorale per il Senato, che potrebbe ricalcare l'Italicum sotto molti aspetti. Quest'ultimo, infatti, utilizza come base circoscrizionale per la divisione in collegi proprio le regioni, e la normativa che adotta per quanto riguarda la parità di

genere è facilmente estensibile anche al Senato. Per quanto riguarda il premio di maggioranza, in passato politologi e costituzionalisti si sono dichiarati scettici sulla necessità, sentita nel 2005, di frazionare i premi a livello regionale in base all'art. 57 Costituzione. Una distribuzione dei seggi su base regionale non sarebbe in contraddizione con la Costituzione, dunque l'Italicum potrebbe essere pienamente esteso al Senato.

Nel caso in cui questa possibilità fosse ritenuta non disponibile, alle Camere rimarrebbero comunque 18 mesi, prima della fine della legislatura, per costruire una nuova legge elettorale organica.

3. Conclusioni

La simultaneità di una riforma costituzionale e di una riforma elettorale, al fine di razionalizzare la forma di Governo, nonostante alcune critiche, presenta alcuni pregi, tra cui quello non secondario di un approccio al problema in termini complessivi. Uno dei limiti più forti ai precedenti tentativi di riforma è stata l'eccessiva parzialità degli interventi, in quanto si è cercato di incidere sulle singole inef-

ficienze del sistema istituzionale senza un approccio complessivo che mirasse a risolverle definitivamente. Si può dunque discutere se sia opportuno o meno modificare il nostro assetto istituzionale in senso maggioritario, garantendo ai cittadini la possibilità di scegliere oltre ad una maggioranza parlamentare anche un Governo che di questa maggioranza sia espressione e provando a chiudere quel processo di transizione che si è inaugurato con la fine della prima repubblica. Ma in caso di ri-

sposta affermativa è necessaria una risposta al problema a carattere complessivo, che affronti la questione della governabilità sotto ogni suo aspetto in netta discontinuità con tutti i tentativi di riforma portati avanti fino ad oggi e che provi finalmente avvicinare l'architettura istituzionale del nostro Paese a quella degli altri grandi Paesi europei.

Bibliografia.

- B. Caravita, Constitutional revision in federal, hybrid and regional models: a comparison with the European Union, in *Federalismi*, n. 19/2015
S. Ceccanti, La riforma elettorale necessaria nelle calde giornate di maggio. Guarire da memoria corta, sguardo provinciale e ottimismo infondati, in *Federalismi*, n. 8/2015
R. D'Alimonte, «L'Italicum funzionerà, niente più alibi ai governi» in *Il Corriere della Sera* del 5 maggio 2015
R. D'Alimonte, Perché la riforma è un passo avanti per il sistema italiano in *Il Corriere della Sera* del 16 aprile 2016
C. Fusaro, Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015
N. Lupo, Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare, in *Federalismi*, n. 18/2015

Matteo Boldrini - Alberto Giusti

LA NUOVA DISCIPLINA DEL REFERENDUM NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA



AUMENTATO A 150.000 IL NUMERO DI FIRME NECESSARIO ALLA PRESENTAZIONE DI UN PROGETTO DI INIZIATIVA POPOLARE E INTRODOTTE GARANZIE PROCEDURALI PER ASSICURARNE IL SUCCESSIVO ESAME E L'EFFETTIVA DECISIONE PARLAMENTARE

ABBASSATO IL QUORUM PER LA VALIDITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO: SE RICHIESTO DA ALMENO 800.000 FIRMATARI IL QUORUM È FISSATO ALLA MAGGIORANZA DEI VOTANTI ALLE ELEZIONI POLITICHE PRECEDENTI

INTRODOTTO L'ISTITUTO DEL REFERENDUM PROPOSITIVO E DI INDIRIZZO

Uno degli aspetti, forse poco discusso dall'opinione pubblica ma non per questo meno importante, su cui incide l'attuale progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi(1) è la disciplina degli istituti di partecipazione diretta. È questa un'area di non secondaria importanza

perché nessuna forma di governo può definirsi democratica se non incentiva la partecipazione alla *res publica* dei cittadini. Solo così infatti si crea un collegamento tra la sfera della società civile e quella delle istituzioni pubbliche(2). Tanto più questo legame è stretto, basato sul

rispetto e la leale collaborazione tra le due sfere, tanto più funzionerà l'ordinamento nel suo complesso, affrontando al meglio le sfide poste dall'evolversi dei tempi.

1 È l'Atto della Camera 2613: Disegno di legge costituzionale, "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". La relativa attività parlamentare è consultabile sul sito della Camera dei Deputati al seguente link: <http://www.camera.it/leg17/126?pdL=2613>

2 Tali considerazioni sono espresse all'interno della Relazione finale del 17 settembre 2013, redatta dalla Commissione per le Riforme Costituzionali istituita con proprio decreto l'11 giugno 2013 dal Presidente del Consiglio Enrico Letta. Il testo della relazione è disponibile sul sito del Governo al seguente link: http://www.slideshare.net/Palazzo_Chigi/relazione-testo-17-settembrepdf-adobe-acrobat-pro

cit., pp. 97 e ss. Ancora, per la Corte Costituzionale il referendum abrogativo è: «un atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria» (sent. 29/1987). In merito, anche per LUCIANI: «che il referendum sia fonte del diritto non è più oggetto di discussione tra gli studiosi italiani», il quale poi ricostruisce il dibattito sul tema di referendum come fonte (M. Luciani, Il referendum abrogativo, Commento dell'art. 75, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2005, pp. 563 e ss.) e come fonte atto o fatto (M. Luciani, Il referendum abrogativo, Commento dell'art. 75, op. cit., pp. 610 e ss. e 617 e ss.)

Gli istituti di partecipazione diretta rivestono inoltre un'importanza in più proprio all'interno dell'attuale progetto di riforma costituzionale. Il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo infatti, richiede, parallelamente, il rafforzamento della partecipazione popolare(3). Sono tali quegli istituti che permettono la partecipazione diretta, appunto, ossia senza intermediazione di soggetti rappresentanti, dei cittadini alla vita politica del Paese, partecipazione considerata ex art. 3 Cost. un diritto inviolabile.

Abbiamo così istituti quali le petizioni (art. 50 Cost.), l'iniziativa legislativa popolare (art. 71 secondo comma Cost.), i referendum (abrogativo(4) ex art. 75, territoriale ex art. 132 e costituzionale ex art. 138 comma 2 Cost.).

Tra questi suscita particolare interesse, e sarà quindi oggetto privilegiato di questa trattazione, la disciplina che la riforma detta in tema di referendum(5). Disciplina che

assume caratteristica di innovatività, come verrà esposto nel prosieguo.

Nel corso dei passati tentativi di riforma costituzionale non sempre i vari progetti hanno ritenuto di dover intervenire anche in quest'ambito.

Alcune interventi sono però registrabili nei lavori del c.d. Comitato Speroni (XII legislatura), nella Commissione Bicamerale D'Alema (XIII legislatura), nella recente Commissione per le Riforme Costituzionali istituita l'11 giugno 2013 del Presidente del Consiglio Enrico Letta e, ovviamente, nell'attuale progetto di riforma Renzi-Boschi. L'attuale testo della nostra Costituzione prevede, all'art. 75, il referendum nella sola forma abrogativa(6), stabilendo una disciplina di massima (quella di dettaglio è contenuta nella legge 352/1970) che può essere così sintetizzata: 500.000 elettori, o 5 Consigli regionali, possono chiedere l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o atto avente

valore di legge che viene approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli aventi diritto (quorum strutturale) e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Della disciplina in materia di referendum si occupò già il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, istituito il 14 luglio 1994 dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.

Tale progetto di riforma interveniva sull'articolo 75 della Costituzione nel senso di introdurre la possibilità per gli elettori di esprimere il proprio voto su un progetto di legge redatto in articoli. Per far ciò l'iniziativa referendaria doveva essere richiesta da un milione di elettori(7).

3 Sul punto, così si è espresso LUCIANI il 28 maggio 2015 in sede di audizione presso la Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sulla riforma costituzionale: «L'intenzione di un arricchimento dei canali partecipativi a fronte di un processo di razionalizzazione della forma di governo e della forma di Stato è condivisibile: quanto più si rafforza la posizione della maggioranza nel processo decisionale, tanto più diventa coerente la previsione di contrappesi (lo stesso mantenimento di una seconda camera può essere letto in questa chiave)». Così M. Luciani, Appunti per l'audizione innanzi la Prima Commissione - Affari Costituzionali - Senato della Repubblica, 28 luglio 2015, § 1.5.7, pp. 7 e ss.

Tutte le audizioni svolte al Senato della Repubblica sul tema sono consultabili tramite i materiali depositati dagli auditi o lo streaming del Senato al seguente link: http://www.senato.it/1121?shadow_organico=1170001

4 «Il referendum abrogativo è lo strumento con cui il corpo elettorale può incidere direttamente sull'ordinamento giuridico attraverso la abrogazione di leggi o atti con forza di legge dello Stato, oppure di singole disposizioni in essi contenuti». Così in R. Bin - G. Pitruzzella, Diritto Costituzionale, XV Edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 399.

5 Referendum può essere definito come la richiesta fatta al corpo elettorale di esprimersi direttamente su una determinata questione. Proprio per questo è generalmente considerato uno strumento di democrazia diretta, in deroga al generale principio della rappresentanza elettiva. Così in R. Bin - G. Pitruzzella, Diritto Costituzionale, op. cit., p. 397; V. Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative), CEDAM, 1984, p. 94.

6 Sulla natura del referendum abrogativo come fonte del diritto la dottrina (CRISAFULLI) osserva come la capacità di creare nuovo diritto tipica delle fonti, e quindi di innovare l'ordinamento, implica anche quella di abrogare le norme fino a quel momento in vigore. Ed ancora, anche l'abrogare puramente e semplicemente non è un "non disporre", ma "disporre diversamente" e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa. Così in V. Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative), op. 7 | I precedenti parlamentari in materia di riforme istituzionali, Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale. Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni, Senato della Repubblica, p. 37.

Si spostava quindi il momento di intervento del corpo elettorale da una fase *ex post* alla promulgazione della legge a una *ex ante*. Ben più ampia era la modifica all'art. 75 proposta dalla Commissione c.d. bicamerale istituita nel febbraio del 1997 e presieduta da Massimo D'Alema(8).

Tale progetto per prima cosa innalzava ad 800.000 il numero di elettori necessari per la richiesta del referendum abrogativo ed introduceva ulteriori norme riprese dalla giurisprudenza costituzionale in materia e dal superamento di alcune problematiche del procedimento referendario. Ed infatti, la proposta sottoposta a referendum doveva avere ad oggetto disposizioni normative omogenee(9), e la Corte costituzionale valutava preventivamente l'ammissibilità del referendum al raggiungimento delle centomila firme. Ma soprattutto, tale progetto di riforma introduceva un nuovo tipo di referendum, quello legislativo, permettendo, sempre ad 800.000 elettori, l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare se, trascorsi due anni dalla sua presentazione alle Camere, queste non avessero deliberato su di essa.

Infine introduceva norme di dettaglio che rinforzavano

la riserva di legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 75 Cost. (garanzia di un voto libero e consapevole, determinazione del numero massimo di referendum da svolgere in ciascuna consultazione popolare).

Falliti tali progetti di riforma si tornò sul tema agli inizi dell'attuale legislatura (XVII) con la Commissione per le Riforme Costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio Letta nel giugno 2013(10).

Tale commissione, dopo aver sottolineato l'importanza di rivalorizzare gli istituti di democrazia diretta, affronta il problema di come superare alcune imperfezioni dell'attuale sistema del referendum abrogativo.

Questa propose quindi due aggiustamenti:

che il quorum strutturale venisse fissato in relazione al numero dei votanti alle ultime elezioni per la Camera dei deputati e non più, quindi, in relazione all'interno corpo elettorale;

che il giudizio di ammissibilità, attualmente svolto dalla Corte costituzionale nella fase finale del procedimento referendario (dopo la raccolta delle 500.000 firme e il giudizio di conformità alla legge svolto dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione) venisse anticipato al raggiungimento

delle 100.000 firme.

Le esigenze sottese a queste due proposte erano da un lato agevolare e incentivare il ricorso al referendum come strumento di democrazia diretta e dall'altro sgravare la Corte costituzionale dell'ingrato compito di dover vanificare gli sforzi necessari per portare avanti il procedimento referendario. Anticipando il giudizio di legittimità da questa espressa, se da una parte si impone di ripensare e modificare l'attuale procedimento previsto dalla legge, dall'altra ha il merito di fermare, quando si è ancora in tempo e non sono state spese troppe risorse, un'iniziativa referendaria che sarebbe comunque destinata ad essere rigettata dalla Corte costituzionale(11). Per risolvere tale problema, era emersa in dottrina l'idea di inserire una fase preliminare alla raccolta delle firme, nella quale la formulazione del quesito venga discussa fra promotori, Governo e Corte Costituzionale, così da garantire un esito che sarebbe stato ritenuto ammissibile(12). La riforma Renzi-Boschi si esprime in tema di istituti di democrazia diretta e lo fa in modo importante soprattutto in riferimento al referendum.

8 In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014). Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 126, aprile 2014, pp. 95 e ss.

10 A partire dalla sentenza 16/1978, la Corte Costituzionale individuò ulteriori ipotesi di inammissibilità del referendum deducendoli da principi quali quello di democrazia, piuttosto che da una lettura sistematica del testo costituzionale, come: l'inammissibilità del referendum per essere i quesiti posti non omogenei, o per difetto di chiarezza e di univocità. Così in A. Cerri, Corso di giustizia costituzionale plurale, Giuffrè Editore, 2012, p. 485.

10 Relazione finale del 17 settembre 2013, Commissione per le Riforme Costituzionali istituita con DPCM dell'11 giugno 2013. 11 Una delle criticità dell'attuale procedimento referendario risiede infatti nel «problematico rapporto fra l'imponente complessità del procedimento e gli esiti a volte inevitabilmente delusivi del giudizio di ammissibilità, cui non sempre può porre rimedio l'intervento preliminare dell'Ufficio centrale. Questa problematica irrisolta può divenire anche un fattore di pressione inavvertita su chi deve giudicare». Così in A. Cerri, Corso di giustizia costituzionale plurale, op. cit., p. 499.

12 Così in A. Cerri, Corso di giustizia costituzionale plurale, op. cit., p. 499.1

La riforma mantiene inalterato l'attuale assetto previsto dall'art. 75 Cost. Non interviene quindi sul procedimento referendario, non costituzionalizza la giurisprudenza della Corte in materia (come invece fatto per il decreto legge) non modifica il numero degli elettori o dei Consigli regionali necessari per azionare il procedimento.

Essa introduce però un referendum c.d. a iniziativa rafforzata.

Si tratta di un interessante meccanismo che, recependo in parte il suggerimento della Commissione per le Riforme Costituzionali di favorire il ricorso al referendum, si propone di combattere l'astensionismo e il conseguente fallimento del referendum per il mancato raggiungimento del quorum.

Nello specifico, il nuovo te-

sto dell'art. 75 Cost. per come vorrebbe riformularlo il progetto Renzi-Boschi, prevede che nel caso in cui le firme raggiunte siano 800.000 (e non 500.000) il quorum strutturale non sarà più la metà più uno degli aventi diritto ma si abbasserà alla maggioranza degli elettori che hanno partecipato alle votazioni per la Camera dei Deputati immediatamente precedenti⁽¹³⁾.

La ratio di questa modifica sembrerebbe quella di valorizzare un'iniziativa referendaria particolarmente partecipata con un abbassamento del quorum strutturale⁽¹⁴⁾.

Proprio il mancato raggiungimento della metà più uno degli aventi diritto al voto è stato infatti uno dei principali motivi del fallimento dei referendum⁽¹⁵⁾. Un esempio ne è il recentissimo falli-

mento del referendum sulla *proroga delle concessioni di estrazione di idrocarburi entro le 12 miglia marine*, quello c.d. sulle trivelle.

Il rischio che si vuole scongiurare è infatti che un'iniziativa che, ancorché meritevole di interesse, possa fallire perché: da una parte quesiti altamente tecnici possano risultare di difficile comprensione, e quindi interesse, da parte dei cittadini, dall'altra che sia gioco facile per gli oppositori suggerire di non presentarsi alle urne piuttosto che votare no.

In media inoltre, la partecipazione elettorale ai referendum è inferiore a quella di elezioni che possono risultare più sentite, come quelle politiche⁽¹⁶⁾.

¹³ Il testo dell'art. 75 comma 4, come riformulato dalla riforma, sarebbe quindi il seguente: «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

¹⁴ Il nuovo art. 75 differenzerebbe così il quorum strutturale nei referendum abrogativi in ragione della "forza" dell'iniziativa e quindi del numero di firme che l'hanno accompagnata. Secondo LUCIANI però «in realtà, questa "forza" non dovrebbe condizionare la misura della partecipazione necessaria, che dovrebbe essere eguale per tutte le iniziative (si noti che la norma in commento discrimina - sfavorevolmente - anche le iniziative regionali)». Così M. Luciani, Appunti per l'audizione innanzi la Prima Commissione - Affari Costituzionali - Senato della Repubblica, 28 luglio 2015, § 15,7, pp. 7 e ss.

¹⁵ L'elenco completo delle consultazioni referendarie e dei relativi esiti si può consultare al seguente link: https://it.wikipedia.org/wiki/Consultazioni_referendarie_in_Italia

¹⁶ L'archivio storico delle elezioni, con tutti i dati relativi alle votazioni di Camera, Senato, Parlamento Europeo, Regioni, Province, Comuni, referendum, è disponibile sul sito del Ministero dell'Interno al seguente link: <http://elezionistorico.interno.it/index.php>

Abbassando così il quorum strutturale si cerca di dare forza e valorizzare chi si fa portavoce di istanze per loro natura minoritarie.

In materia di referendum, la riforma innova anche sotto un altro aspetto. Questa introdurrebbe in un nuovo quarto comma dell'art. 71 Cost., relativo al procedimento legislativo, *i referendum* propositivi e d'indirizzo, nonché *“altre forme di consultazione”*(17). **È tuttavia lecito presumere che si tratterà di nuovi strumenti con i quali il corpo elettorale potrà fare proposte legislative o esprimere un certo indirizzo politico.** Tali nuovi istituti non potranno non riaprire il dibattito, in questa sede solo accennabile, su temi caldi in materia di referendum quali il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum(18) o gli effetti poli-

tici del voto referendario(19) oltre al già citato problema dell'interpretazione dei risultati.

Più difficile è prevedere in cosa consistano le “altre forme di consultazione”. Sulla base di un certo interesse dimostrato tanto dal Governo quando da altre forze politiche in tema di digitale, si potrebbe azzardare e auspicare l'ipotesi del ricorso a sistemi di democrazia elettronica o forme di consultazioni on line che cominciano a diffondersi anche nel nostro ordinamento(20).

Queste, in conclusione, le modifiche della riforma Renzi-Boschi in tema di referendum.

Chiaro è però che una riforma costituzionale, soprattutto se così ampia come l'attuale, richiede lo sforzo di essere letta in modo complessivo e sistematico tenendo con-

to degli assetti che i collegamenti reciproci tra i nuovi articoli, e tra quelli nuovi e quelli originali, creano.

Ogni Costituzione, soprattutto quelle di democrazia pluralista(21), non sono solo ciò che dicono le singole disposizioni, ma anche e soprattutto quello che il combinato disposto tra le sue norme produce. Importanti in questo senso saranno le interpretazioni che del nuovo testo della legge fondamentale la Corte costituzionale potrà dare(22).

Ed ancora, così come il testo originario della nostra Costituzione, anche quello che potrebbe derivare dalla sua revisione dovrà essere oggetto di studi ed analisi nel corso del tempo al fine di verificare il naturale assetto che le norme, oggi scritte, assumeranno domani.

17 Il testo dell'art. 71 comma 4, come riformulato dalla riforma, sarebbe quindi il seguente: «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.»

18 A partire dalla sentenza 468/1990 la Corte costituzionale ha stabilito il divieto di ripristino in via legislativa della normativa abrogata in via referendaria (si veda: M. Luciani, Il referendum abrogativo. Commento dell'art. 75, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, op. cit., pp. 661 e ss.). Tale teoria andrebbe quindi riadattata alla luce dell'introduzione nell'ordinamento di referendum propositivi e di indirizzo laddove questi potrebbero costituire lo strumento attraverso il quale il corpo elettorale esercita uno ius poenitendi, potendo ripensare e tornare indietro sulle proprie scelte, al pari di quando attualmente fa il legislatore. Mancherebbe infatti nel nostro ordinamento uno strumento che renderebbe possibile al popolo di ritornare sui suoi passi in seguito a un referendum (si veda: M. Luciani, Il referendum abrogativo. Commento dell'art. 75, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, op. cit., pp. 670 e ss.).

19 M. Luciani, Il referendum abrogativo. Commento dell'art. 75, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, op. cit., p. 692.

20 Si pensi per esempio a "Partecipa!", il portale per le consultazioni pubbliche creato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche alle consultazioni di ministeri e autorità amministrative indipendenti o di regolazione come la Banca d'Italia, AGCOM, AGID, e altre. 20 Si pensi per esempio a "Partecipa!", il portale per le consultazioni pubbliche creato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche alle consultazioni di ministeri e autorità amministrative indipendenti o di regolazione come la Banca d'Italia, AGCOM, AGID, e altre.

21 È proprio in questi ordinamenti, quelli attuali, che le «costituzioni sono chiamate a costituire la trama unificante di un tessuto sociale pluralistico ed anzi percorso da forti antagonismi». Così P. Ridola, Diritti fondamentali. Un'introduzione, Giappichelli, 2006, pp. 111 e ss.2

22 Davanti la Corte costituzionale: «ad essere apprezzata è, nella sostanza, la portata del rapporto tra norma giuridica e realtà sociale e si determina, in altre parole, il contenuto della Costituzione "vivente": l'interpretazione della Costituzione in funzione del giudizio è dunque funzionale a fare di essa il "lucido riflesso di cose vive", nella misura in cui viene portata a concretezza per assumere le vesti di parametro di giudizio». Così in A. Schillaci, Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti, Jovene Editore, Napoli, 2012, pp. 12 e ss.

IL CNEL

1. Brevi cenni introduttivi.

La soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro costituisce, forse, l'unico punto della riforma che non ha suscitato dispute da parte delle minoranze parlamentari, tanto che non è stato oggetto di emendamenti nel corso dell'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale(1).

La circostanza è, di per sé, emblematica della considerazione che nel tempo si è formata intorno all'opportunità (rectius, utilità) di tale organo, la cui incidenza sull'assetto ordinamentale non è stata all'altezza del rilievo che gli è stato attribuito durante la fase costituente.

Quello che, nelle intenzioni dei padri costituenti, doveva rappresentare un forte elemento di novità, in grado di rinsaldare i meccanismi di democraticità del sistema che andava tratteggiandosi, si è rivelato poi un carrozzone ingombrante, dal costo sempre meno sostenibile, al punto da essere eretto come vessillo della battaglia contro gli sprechi della politica(2)

La sorte del CNEL, delineata dalla riforma, è tuttavia più perentoria di quella del Senato della Repubblica, anch'esso additato come fucina di sprechi ma per il quale si è cercata (e trovata) una soluzione di compromesso, che ne evitasse la cessazione immediata(3)

La legge costituzionale reca, infatti, una disposizione tanto laconica quanto drastica: si tratta dell'art. 28, rubricato "Soppressione del CNEL", a norma del quale "L'articolo 99 della Costituzione è abrogato". Nessun spazio, dunque, viene concesso a tentativi di reviviscenza dell'organo, nemmeno attraverso nuove forme di composizione del medesimo.

Il concetto viene poi ribadito nella parte finale della legge costituzionale, laddove – nel prescrivere una disciplina transitoria – afferma espressamente che "Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso"(4).

2. Genesi storica e ragione giustificatrice

Al fine di comprendere le ragioni di tale insoddisfazione nei confronti del CNEL, occorre ripercorrere le tappe fondamentali che ne hanno

segnato l'impianto normativo, a partire dagli atti dell'Assemblea Costituente della Repubblica Italiana. L'intenzione originaria, mai celata dai promotori(5), era quella di colmare il deficit di democraticità, proprio dei meccanismi di rappresen-

tanza politica di stampo partitico, attraverso un sistema di rappresentanza degli interessi di categoria, sulla falsariga delle esperienze straniere contemporanee(6).

1 La versione approvata, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 coincide infatti con quella approvata definitivamente e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, divergendo soltanto per la collocazione, all'interno del medesimo atto, della disposizione abolitrice (l'originario art. 27 è divenuto, col tempo, art. 28, mantenendo intatto il contenuto sostanziale).

2 Sul punto è sufficiente effettuare una semplice ricerca sul web per imbattersi in inchieste giornalistiche dal contenuto fortemente critico, quali: S. Rizzo – G.A. Stella, «Sprechi plurimi», l'inchiesta sul CNEL, in *Corriere della Sera*, 31/10/2013, p. 13 e L. Abbate – E. Fittipaldi, CNEL, quanto spende la Casta, in *L'Espresso*, 14/06/2012. Per una stima del risparmio atteso dalla soppressione del CNEL, si veda F. Pavese, Il CNEL e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensatoio pubblico che Renzi vuole abolire, in *Il Sole 24 ore*, 13/04/2015.

3 Sul punto è sufficiente effettuare una semplice ricerca sul web per imbattersi in inchieste giornalistiche dal contenuto fortemente critico, quali: S. Rizzo – G.A. Stella, «Sprechi plurimi», l'inchiesta sul CNEL, in *Corriere della Sera*, 31/10/2013, p. 13 e L. Abbate – E. Fittipaldi, CNEL, quanto spende la Casta, in *L'Espresso*, 14/06/2012. Per una stima del risparmio atteso dalla soppressione del CNEL, si veda F. Pavese, Il CNEL e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensatoio pubblico che Renzi vuole abolire, in *Il Sole 24 ore*, 13/04/2015.

4 La disposizione citata è l'art. 40, che, al comma 1, prosegue stabilendo che "Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza".

5 Fra i quali si segnalano, in particolare, Meuccio Ruini e Costantino Mortati, le cui proposte emergono in modo nitido dal Resoconto sommario della seduta di giovedì 30 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione (seconda sottocommissione), disponibile online alla pagina http://legislature.camera.it/spec_pagg_899-904.

6 Anche negli anni seguenti – come evidenziato da Tiziano Treu nel suo intervento al convegno "Il CNEL, scritti e discorsi (1947 – 1959), tenutosi il 29 gennaio 2014 ed i cui atti sono stati raccolti e resi disponibili sul sito <http://www.articologg.it/files/Atti-convegno-Ruini.pdf> – "quasi tutte le democrazie europee, ma anche gli Stati Uniti, hanno dimostrato l'utilità di funzioni di questo genere, di funzioni di expertise sociale, di mediazione diffusa, di contributo alla trasparenza, di valutazione autorevole delle politiche".

L'esempio principale era, evidentemente, quello francese, impresso nella Costituzione della Quarta Repubblica del 27 ottobre 1946, che dedicava un intero titolo al "Conseil économique". Si trattava del titolo terzo, composto dal solo art. 25, ai sensi del quale *"Un Consiglio Economico, il cui statuto è regolato dalla legge, esamina, per il parere, i disegni e le proposte di legge di sua competenza". La medesima disposizione prevedeva poi che "Tali progetti gli sono sottoposti dall'Assemblea Nazionale prima che essa deliberi in merito", soggiungendo che "Il Consiglio Economico può, anche, essere consultato dal Consiglio dei ministri", dovendo esserlo "obbligatoriamente quando si tratta di stabilire un piano economico nazionale avente per oggetto il pieno impiego degli uomini e l'utilizzazione razionale delle risorse materiali".* Altro termine di raffronto era quello, sebbene risalente nel tempo e non concretamente testato sul campo, del

"Reichswirtschaftsrat", disciplinato dall'art. 165 della Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919, al quale venivano assegnate importanti funzioni consultive e propostive(7).

Più in generale, poi, il CNEL trovava un innegabile antecedente nel *"Consiglio superiore del lavoro"(8)*, istituito nel 1902 e soppresso dal governo Mussolini nel 1923, che costituì il primo esempio italiano di partecipazione istituzionale delle forze sociali al dibattito politico.

Al contrario, come era inevitabile che fosse, non rappresentava un'esperienza da prendere in considerazione quella delle corporazioni vigenti in epoca fascista, che erano state istituite con la Carta del Lavoro del 21 aprile 1927(9).

Tornando ai lavori dell'Assemblea Costituente, va rilevato come l'art. 99, sebbene approvato all'unanimità, fin dall'inizio non è stato in grado di attirare consensi da parte delle forze politiche,

le quali hanno preferito raggiungere un accordo di massima sulla previsione di tale organo, rinviando alla legge per la determinazione della composizione e delle relative funzioni(10).

Nella sua versione definitiva, rimasta immutata ad oggi, l'art. 99 è collocato nella sezione rubricata *"Gli organi ausiliari"*, all'interno del titolo dedicato al Governo, e prevede che *"Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge".*

7 In particolare, l'art. 165 citato prevedeva che "Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti. Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del Reich. I consigli operai di distretto e quello del Reich per l'adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del Reich. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale. I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del Reich, sottoposti al parere del consiglio economico del Reich. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del Reich è obbligato a presentarle al Reichstag, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al Reichstag il progetto da esso proposto. I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante. Appartiene alla competenza esclusiva del Reich di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi".

8 Per una ricognizione dell'istituto si rinvia a G. Vecchio, *Il Consiglio superiore del lavoro (1903 - 1923)*, Milano, 1988, passim.

9 Le ragioni di tale negazione sono eloquentemente racchiuse nel contributo di M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro: commento dell'art. 99 della Costituzione*, in *Rivista di diritto del lavoro*, I, p. 253, allorché afferma che "la corporazione era un'incorporazione (...) e tutti si muovevano in uno schema rigido manovrati dal regime totalitario". Lo stesso Ruini, in occasione della seduta del 30 gennaio 1947 della Seconda sottocommissione (al cui resoconto, già citato, si rinvia) aveva poi precisato che la concezione del CNEL è "assolutamente diversa da quella del sistema corporativo, giacché il corporativismo creava enormi organismi i quali non riuscivano a funzionare; in questo caso, invece, si tratterebbe di stabilire che gli amministratori avessero vicino a sé degli esperti con i quali consigliarsi" (p. 900).

10 Emblematica, a tale proposito, la dichiarazione di Umberto Nobile, riportata nel Resoconto sommario sopracitato (p. 899), secondo cui "dato che non si può disporre del tempo necessario per approfondire l'argomento, ritiene sia opportuno di non scendere a disposizioni particolari che potrebbero limitare eccessivamente la libertà del futuro legislatore".

La riserva di legge è stata rispettata dal legislatore, che negli anni successivi è intervenuto prima con la legge n. 33 del 5 gennaio 1957(11), istitutiva dell'organo, e poi con la legge n. 936 del 30 dicembre 1986, modificata da ultimo dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011(12). Quest'ultimo atto è da ricondurre al periodo di emergenza economica degli ultimi anni, nel corso del quale i governi che si sono succeduti sono ricorsi ad interventi mirati onde contenere

la spesa pubblica e far fronte allo stato di dissesto dell'apparato statale. La legge n. 214/11 ha rappresentato, così, il preludio alla soppressione del CNEL, complice soprattutto il permanere delle condizioni di difficoltà economica nonché il malcontento diffuso tra gli elettori.

Non ritenendo utile indugiare sulle modalità di organizzazione interna del CNEL, sulle quali non si concentra il quesito referendario (che, anzi, attiene esclusiva-

mente all'esistenza dell'organo), si rileva come anche l'attenzione della dottrina giuridica sia scemata nel corso degli anni, sino a scomparire del tutto.

Non è infatti dato rinvenire dei saggi recenti sull'argomento, che risulta essere stato affrontato perlopiù nel decennio successivo all'entrata in vigore della carta costituzionale(13), senza però instaurare una particolare influenza sugli interventi del legislatore.

11 A questa legge si affianca il regolamento del Consiglio, che è stato emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 21 maggio 1958.

12 Si tratta della legge di conversione, con modifiche, del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011; per quanto riguarda la composizione del CNEL, si veda l'art. 23, comma 8 del testo coordinato del decreto legge.

13 La bibliografia di quegli anni è pressoché composta da: A. Bertolino, L'attività economica, funzionamento e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di) Commentario sistematico alla Costituzione italiana, I, Firenze 1950, p. 407 ss.; M. Ruini, op. cit.; Id., Il CNEL e la funzione legislativa, in Rassegna parlamentare, 1959, p. 146 ss.; G. Chiarelli, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e la sua posizione costituzionale, in Rivista di diritto del lavoro, 1952, I, p. 365 ss.; Id., Gli organi di elaborazione di applicazione e di controllo del diritto del lavoro, in U. Borsi - F. Pergolesi (a cura di), Trattato di diritto del lavoro, III, III, Padova, 1959, p. 9 ss.; F. Pergolesi, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in Diritto dell'economia, 1957, p. 607 ss.; P. F. Grossi, L'attuazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in Rivista giuridica umbro-abruzzese, 1957, p. 516 ss.

3. Collocazione nel sistema costituzionale.

Ad essere messo in discussione dalla riforma è, essenzialmente, il ruolo svolto dal CNEL nel sistema di checks and balances sotteso all'ordinamento costituzionale, e segnatamente la scarsa incisività del medesimo, incapace di costituire la sede elettiva di composizione degli interessi sociali e pubblici in vista dell'avvio dell'iter di formazione delle leggi.

A tale riguardo occorre effettuare una sintetica ricostruzione della natura e delle funzioni assegnate dall'ordinamento all'organo collegia-

le in commento.

Il citato art. 99, innanzitutto, configura il CNEL come organo ausiliario del governo, senza inserirlo nell'apparato amministrativo, a differenza degli altri due organi ausiliari(14), rimarcandone così un'autonomia di fondo.

Le funzioni del CNEL, indicate dalla norma costituzionale e specificate dalla legge di attuazione, possono distinguersi in una funzione consultiva, in una funzione propulsiva in materia legislativa e in una funzione di studio(15).

In linea generale, sembrerebbe dunque ritagliato in capo al CNEL un ruolo di

stimolo autonomo del Parlamento, del Governo e delle Regioni nei settori della politica economica e sociale, in ragione soprattutto delle peculiarità della sua composizione. Occorre nondimeno sottolineare come molte delle funzioni assegnate al CNEL siano di tipo facoltativo, senza alcun vincolo sui destinatari, palesando così l'incidenza modesta sul funzionamento delle istituzioni.

14 Il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti.

15 In ragione della rilevanza costituzionale dell'organo, parrebbe precluso alla legge ordinaria attribuire compiti diversi da quelli previsti dalla Costituzione, così come limitare tali compiti o addirittura disporre la soppressione (per la quale, appunto, occorre ricorrere ad una legge di rango costituzionale).

4. Rilievi conclusivi.

L'esperienza del CNEL è stata definita, da più voci, come inconsistente se non addirittura deludente¹⁶, seppure le intenzioni dei padri costituenti fossero lodevoli sotto vari aspetti.

Uno dei profili di criticità che è stato evidenziato è la carenza di rappresentatività, in seno al CNEL, di una categoria che nel corso degli anni ha assunto un rilievo preminente nell'ambito delle politiche economiche nazionali e sovranazionali, ovvero i consumatori. Tali soggetti risultano infatti estromessi dal circuito rappresentativo del CNEL, poiché non appartengono alle categorie produttive, le quali sole possono trovare spazio nel meccanismo delineato dal costituente e dal legislatore.

Occorre peraltro rilevare come le medesime categorie produttive abbiano preferito, anche a seguito dell'istituzione del CNEL, ricorrere a strade alternative¹⁷, ritenute il più delle volte più efficaci e meno dispendiose (almeno in termini di tempo) di quelle istituzionali tratteggiate dalla carta fondamentale.

Si tenga infine presente che

la crisi della rappresentanza permane un tema attuale, che colpisce tanto la rappresentanza politica quanto quella sociale. Per quanto riguarda la prima, è stato acutamente osservato che la crisi della rappresentanza, se è senz'altro anche una crisi del rappresentante, è anche e soprattutto una crisi del rappresentato, che nessuna riforma istituzionale potrebbe, da sola, risolvere¹⁸.

Questa crisi del rappresentato affonda le proprie radici nell'indebolimento delle identità individuali e collettive, nell'allentamento dei legami familiari e dei rapporti sociali, che hanno altresì avuto ricadute sui meccanismi tradizionali di funzionamento delle democrazie occidentali.

Tutti questi fenomeni hanno determinato per il rappresentante l'impossibilità di comprendere appieno chi sta rappresentando, con l'ulteriore conseguenza che, in queste condizioni, risulta ancor più complicato elaborare un'adeguata progettualità politica.

In questo contesto, è stato osservato che la soppressione del CNEL potrebbe rivelarsi controproducente, se

non accompagnata all'introduzione di nuovi "modi in cui garantire sedi di necessario confronto fra istituzioni politiche e rappresentanze sociali"¹⁹, in grado di raggiungere forme di distensione dei contrasti sociali e contribuire alla partecipazione di tutti i cittadini all'adozione delle decisioni finali.

Sulla scorta anche dell'esperienza pregressa, questi meccanismi alternativi potrebbero essere individuati in forme di concertazione e dibattito pubblico tra governo e parti sociali, intese sotto varie sfaccettature, la cui istituzionalizzazione, nondimeno, parrebbe essere rimessa alla legge ordinaria anziché a quella costituzionale.

¹⁶ Significativo, a tale proposito, che finanche la manualistica si sia spinta ad esprimere giudizi negativi: cfr. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2013, XIV ed., p. 249; P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2010, X ed., p. 298; R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2008, IX ed., p. 200.

¹⁷ Ad esempio l'esperienza della concertazione sindacale per la categoria dei lavoratori.

¹⁸ La riflessione è di Massimo Luciani ed è contenuta all'interno degli atti del convegno "Il CNEL, scritti e discorsi (1947 - 1959)", cit., pag. 17.

¹⁹ In questo senso si sono espressi i 56 firmatari del documento contro la riforma costituzionale (c.d. "Documento dei 56"), che tuttavia non si spingono a tratteggiare un'alternativa al CNEL.

LA NUOVA ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

La riforma costituzionale - approvata in seconda deliberazione dalle Camere il 12 aprile 2016 e da sottoporre a referendum popolare - è intervenuta in vari aspetti(1), tra cui quello esaminato nel presente contributo ovvero quello del ruolo del Presidente della Repubblica(2). In relazione alla legge di revisione costituzionale (A.C. 2613-D) "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", si intende dar conto delle modifiche intervenute sulla elezione del Presidente della Repubblica e in alcuni dei suoi

poteri e attribuzioni, di cui parte della dottrina ha da tempo manifestato la necessità di una nuova disciplina(3).

Peraltro, già la precedente riforma costituzionale del 2005 (S. 2544-D), poi bocciata dal referendum popolare (il cui esito è pubblicato sulla G.U. n. 171 del 25 luglio 2006), conteneva, in primo luogo, alcune "novità"(4) sugli elementi strutturali del Presidente della Repubblica che hanno riguardato: l'elettorato passivo (art. 84, primo comma, Cost.); l'elettorato attivo, (art. 83, primo e secondo comma, Cost.); le maggioranze previste per l'elezione; il termine della convocazione dell'Assemblea della Repubblica (art. 85).

In secondo luogo, il preceden-

te tentativo di revisione costituzionale del 2005 intendeva incidere - come sostenuto da alcuni, in senso peggiorativo(5) - sulle attribuzioni esistenti del Presidente. In particolare, si prevedeva di: sottrarre l'autorizzazione preliminare alla presentazione dei disegni di legge del governo (art. 87); limitare il potere di nomina (dei senatori a vita e dei giudici della Corte costituzionale); indebolire, se non del tutto annullare il ruolo nella nomina e nella revoca dei ministri; restringere lo spazio di discrezionalità sia sulla nomina del Premier, vincolata a determinate condizioni, sia sulla gestione della crisi di governo (e il relativo potere di scioglimento), la quale era affidata al Primo ministro(6).

1 Per un approfondimento v., S. PAJNO, Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati, in *federalismi.it*, n. 24, 2014, p. 5.

2 Sebbene non sia oggetto del presente lavoro, sembra opportuno ricordare che l'attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo discorso di giuramento davanti alle Camere, ha auspicato la conclusione del processo di riforma costituzionale attualmente in corso. "È significativo che il mio giuramento sia avvenuto mentre sta per completarsi il percorso di un'ampia e incisiva riforma della seconda parte della Costituzione. Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, che competono al Parlamento, nella sua sovranità, desidero esprimere l'auspicio che questo percorso sia portato a compimento con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia. Riformare la Costituzione per rafforzare il processo democratico. [...]". V., sul punto, A. VUOLO, Il Presidente della Repubblica e le riforme istituzionali, in *federalismi.it*, n. 3, 2015, p. 1 ss.

3 V., in questo senso, I. A. NICOTRA, La rielezione del Presidente Napolitano, in F. GIUFFRÉ, I. A. NICOTRA (a cura di), L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano, Torino, Giappichelli Editore, 2014, "Se, vale a dire, non sia giunto il momento di apportare taluni aggiustamenti alla disciplina della Presidenza della Repubblica, valutandone la durata del mandato, nonché la possibilità e i limiti di una eventuale rielezione".

4 Così si è espressa la relazione al disegno di legge presentata dal Governo, la quale prevede di presentare delle novità riguardanti sia le modalità di elezione, sia le funzioni che "concorrono a definire il ruolo in forme coerenti al nuovo assetto complessivo degli organi costituzionali"; di "ridefinizione delle sue prerogative, finalizzata ad esaltarne il ruolo neutrale e di garante". V., sul punto Relazione della Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), presentata il 16 settembre 2005, XIV Legislatura.

5 V. per tutti M. AINIS, Atti del Convegno sul Disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione, in *Rivista AIC*, Maggio 2005, p. 1ss. L'Autore ha ricordato come la riforma sembra violare le regole minime del diritto costituzionale, in particolare depotenziando gli organi di garanzia, tra cui il Capo dello Stato.

6 Parte della dottrina ha fortemente criticato tale previsione, v., sul punto B. PEZZINI, La trasfigurazione del ruolo del Presidente della Repubblica nella riforma costituzionale, in B.

PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta: ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p. 67. "La perdita dell'autonomia presidenziale in ordine allo scioglimento, oltre a rappresentare un elemento decisivo nella trasformazione della forma di governo, comprime lo statuto costituzionale di autonomia della Camera dei deputati, che risulta anche per questo aspetto, oltre che nell'esercizio delle funzioni, subordinata al Primo ministro".

Infine, il progetto di riforma costituzionale del 2005 aveva conferito alcuni nuovi poteri e funzioni: il Presidente autorizzava il Primo ministro a dichiarare al Senato federale della Repubblica, previa verifica della sussistenza dei presupposti costituzionali, i motivi per cui riteneva che gli emendamenti governativi risultassero essenziali per l'attuazione del programma, (art. 87, dodicesimo comma, Cost.)(7); nominava il vice presidente del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 87, nono comma, Cost.); nominava i presidenti delle Autorità amministrative indipendenti e il presidente del C.N.E.L., previa consultazione del presidente delle due Camere (ex art. 87, sesto comma, Cost.); decideva, in ultima istanza, le controversie relative alle leggi regionali ritenute in contrasto con l'interesse nazionale (art. 127 Cost., secondo comma).

A seguito della riforma del 2005, il ruolo del Presidente della Repubblica sarebbe stato "trasfigurato"(8), "ridimensionato"(9) o "depotenziato"(10) a causa della perdita del ruolo

di interprete e solutore delle crisi di governo (in previsione dei vincoli più stringenti con riguardo alla nomina e revoca governative e dei meccanismi automatici per lo scioglimento del Parlamento) e di garanzia (in relazione soprattutto all'abrogazione dell'autorizzazione alla presentazione di disegno di legge governativi).(11)

. A ben vedere, l'esito negativo del referendum del 2006 ha spinto i governi delle successive legislature ad assumere un ruolo più marginale nella predisposizione di riforme costituzionali, sulle quali, al contrario, la Presidenza della Repubblica ha ricoperto una posizione di assoluto rilievo.(12)

Non potendo in questa sede ripercorrere le varie fasi che hanno portato all'attuale proposta governativa, non può non rivelarsi che il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal governo nell'aprile 2014(13) ha segnato simbolicamente da un lato la riappropriazione da parte dell'esecutivo del ruolo di determinazione delle priorità dell'agenda, dall'altro la stessa figura del Presidente

della Repubblica sembra sia gradualmente rientrata entro confini meno emergenziali(15). Ciò testimonia come il ruolo del Capo dello Stato si allarga e si restringe a seconda della forza degli altri poteri, come sottolineato in dottrina "governi deboli hanno prodotto presidenti forti; parlamenti delegittimati hanno prodotto presidenti molto attivi; governi ben sostenuti da un forte appoggio parlamentare hanno ridotto lo spazio di manovra del Presidente"(15).

In particolare, esaminando la XVI e XVII legislatura, si è assistito al compimento del passaggio da una c.d. "presidenza rafforzata"(16), o addirittura come sostenuto da alcuni, un "Re della Repubblica"(17),

7 Per una critica sul punto v., R. BIN, La forma di governo dello "Stato di pubblicità", in www.forumcostituzionale.it, 12 dicembre 2005, p. 2.

8 B. PEZZINI, La trasfigurazione del ruolo del Presidente della Repubblica nella riforma costituzionale, op. cit., p. 71.

9 V., sul punto, G. C. DE MARTIN, Il federalismo proclamato ma non praticato, in www.astridonline.it, 2004, p. 1 L'Autore ha posto una serie di interrogativi e riflessioni critiche sull'impianto complessivo della riforma del 2005, con riferimento anche alla figura del Presidente della Repubblica. "L'... con in più una contraddittoria figura del Presidente della Repubblica, ridimensionato se non evanescente quanto a funzioni di indirizzo costituzionale, ma al tempo stesso titolare di un potere monocratico (apparentemente) assai forte di decisione in ordine all'interesse nazionale".

10 In questi termini, v. M. FIORAVANTI, Sulla riforma costituzionale, in www.astridonline.it, 200.

11 Di segno opposto G. MORBIDELLI, Il ruolo del Presidente della Repubblica nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzella (a cura di), La Costituzione promessa: governo del premier e federalismo alla prova della riforma, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2004, pp. 105-106.

12 Cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI, Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress», Bologna, il Mulino, 2016, p. 35 ss.

13 Pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016.

14 N. LUPO, G. PICCIRILLI, Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura, cit., p. 37.

15 R. BIN, Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo, pp. 2-3. http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Presidenza_Napolitano.pdf

16 Vedi V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 169 ss.

17 Così G. M. SALERNO, Presidente della Repubblica, in Enciclopedia Treccani Online, 2015.

dovuta alla debolezza e incapacità dei partiti di determinare autonomamente l'indirizzo politico-costituzionale⁽¹⁸⁾, a un presidente i cui poteri c.d. "a fisarmonica"⁽¹⁹⁾ sembrano contrarsi per l'acquisita nuova centralità del governo e della sua maggioranza.⁽²⁰⁾

Entrando nel merito, in questa seconda parte del contributo si focalizza l'attenzione sulle modifiche che hanno riguardo il ruolo della Presidente della Repubblica e in particolar modo l'elezione e il potere di rinvio delle leggi, sebbene, il disegno di legge di revisione costituzionale sembra non riguardare "tanto la presidenza

della Repubblica o la forma di governo parlamentare, quanto la legislazione elettorale e l'impianto bicamerale"⁽²¹⁾. Sull'elezione e i poteri del presidente della Repubblica, il disegno di legge di revisione costituzionale ha previsto degli interventi c.d. "neutri", cioè quelli in cui i tratti positivi e negativi sembrano compensarsi a vicenda⁽²²⁾. Con riferimento alle procedure di elezione del Presidente, la nuova disciplina non ha modificato l'elezione indiretta da parte delle camere in seduta comune (art. 83, primo comma Cost.), su cui si è sviluppato un ampio dibattito anche in tempi passati⁽²³⁾ e che è stato ogget-

to di analisi anche da parte del noto gruppo di esperti.⁽²⁴⁾

18 Sul punto, v. M. LUCIANI, La gabbia del presidente, in Rivista AIC, n. 2, 2013, p. 7.

19 Sulla c.d. "teoria della fisarmonica" v., sul punto G. PASQUINO, L'elasticità della Presidenza della Repubblica, in Quad. cost., n. 1/2013, p. 111 ss. Per un'analisi sull'elasticità dei poteri esercitati dal Presidente e in particolare sull'ultimo settennato, si rinvia a E. CHELI, Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 1. Sul rapporto tra crisi dei partiti e la costante estensione della c.d. fisarmonica del Presidente, v., anche S. CECCANTI, La fisarmonica del Presidente della Repubblica è destinata ad aprirsi: da lì verrà la soluzione alla crisi, in www.huffingtonpost.it, 1 Maggio 2013. "Si parla quindi del mantenimento della figura di un Presidente garante, che però è tale solo se la fisarmonica dei suoi poteri si espande in situazioni di crisi per poi rientrare in una fisiologia di sistema. Qui però, a causa della crisi radicale del sistema dei partiti, la fisarmonica è invece sempre aperta".

20 Cfr., in questo senso F. CLEMENTI, L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica, in *federalismi.it*, n. 2, 2015 p. 6. "Ora, nel momento in cui emerge un punto ragionevole di assestamento politico e di positiva prospettiva futura proprio riguardo a quelle riforme costituzionali e a quella legge elettorale che allora nel 2013 si invocavano, il Presidente ritiene che si possa rientrare nella «normalità costituzionale, ovvero alla regolarità dei tempi di vita delle istituzioni, compresa la Presidenza della Repubblica» superando, appunto, l'eccezionalità di questi anni". Non a caso uno degli elementi caratterizzanti dei governi tecnici Ciampi, Dini e Monti, e dunque nella fasi in cui la debolezza dei partiti si è manifestata nel modo più acuto, la Presidenza della Repubblica ha ricoperto un ruolo importante "nell'individuazione del nominativo del presidente del consiglio, di (alcuni) ministri e altresì nella formazione della stessa coalizione di maggioranza e nella definizione del relativo mandato. Sul riconoscimento di questo ruolo dei Presidenti della Repubblica (Scalfaro per i governi Ciampi e Dini; Napolitano per il governo Monti) vi è sostanziale unanimità tra gli interpreti. Più discussa è la valutazione di tale ruolo". Così N. LUPO, I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica, in *Rassegna Parlamentare*, Napoli, Jovene Editore, 2015, p. 71.

21 E. CHELI, Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?, cit., p. 1.

22 Cfr. U. ALEGRETTI, E. BALBONI, Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2016, p. 4.

23 Per un giudizio critico sull'elezione diretta del presidente della Repubblica, v. per tutti P. BARILE, Tra Costituzione e Riforme. Scritte e interviste, Firenze, Passigli Editore, 2001, p. 90. "Sarebbe dunque assurdo chiamare alle urne il corpo elettorale per eleggere un organo di mera garanzia costituzionale, del tutto privo di ogni partecipazione all'indirizzo politico-governativo, come è il nostro presidente della Repubblica. Sarebbe come affidare al voto popolare l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, che in questo hanno una posizione affine a quella del presidente della Repubblica". Di segno opposto e cioè favorevole all'elezione diretta del Capo dello Stato, v. per tutti A. MORRONE, Il presidente della Repubblica in trasformazione, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 15. L'Autore ha sostenuto che "Una via alternativa diventa, ora più che mai, il modello semipresidenziale, portando a effetto, e coprendo sul piano del testo costituzionale, le trasformazioni incrementali del ruolo del Presidente della Repubblica, in un sistema ormai senza forme partitiche, privo di effettivi contropoteri politici. Una simile opzione, potrebbe conseguire due obiettivi: ridurre la frammentazione politica e consentire la formazione di una stabile maggioranza proprio grazie al ruolo unificante del Capo dello Stato".

24 V. Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, Istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, 12 aprile 2013, p. 11. "In modo prevalente (3 componenti a 1), il Gruppo di lavoro ha ritenuto preferibile il regime parlamentare ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale".

Peraltro, il disegno di legge in esame ha ridefinito la composizione del collegio elettorale, in quanto esclude sia l'integrazione dei delegati regionali (ex art. 83, secondo comma, Cost.), ritenendo "assorbita la partecipazione degli enti territoriali alla luce della mutata composizione del Senato"⁽²⁵⁾ sia, come emerso nel corso del dibattito in Assemblea al Senato, la partecipazione dei parlamentari europei eletti in Italia alla procedura di elezione.⁽²⁶⁾ Se nel primo caso, si è assistito a un consenso sulla novella, considerando che la rappresentanza delle istituzioni territoriali o, detto in altri termini, il "cleavage territoriale" ⁽²⁷⁾ è di competenza del nuovo Senato⁽²⁸⁾; nel secondo caso, invece, il mancato coinvolgimento, nei procedimenti parlamentari, dei parlamentari europei ha sollevato alcune critiche, anche con riferimento agli altri ordinamenti.⁽²⁹⁾ Per quanto riguarda la rimodulazione del quorum, sul qua-

le non sono mancate alcune osservazioni negative⁽³⁰⁾, la legge costituzionale prevede la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini, dal quarto scrutinio la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea e partire dal settimo scrutinio è richiesta la maggioranza dei votanti (ex art. 83, terzo comma, Cost.)⁽³¹⁾; la quale, da un punto di visto di diritto, deve coordinarsi con la previsione dell'art. 64, secondo comma, Cost., secondo cui "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti". Da un punto di vista di fatto, come ricordato, nell'elezione del Presidente della Repubblica, la maggioranza dei presenti nella realtà non differisce da quella dei componenti in quanto nella prassi consolidata tutti partecipano al voto.⁽³²⁾ Infatti, prendendo in esame il periodo dall'XI° legislatura a

quella attuale, il numero dei componenti è pressoché identico rispetto a quello dei votanti.⁽³³⁾ Peraltro, la scelta di tale quorum, al fine di evitare il rischio che venga eletto un Capo dello Stato espressione della sola maggioranza, senza la previsione norma di chiusura al fine di fissare dei tempi certi per l'elezione, sembra comportare il rischio opposto, cioè che l'iter complessivo dell'elezione si blocchi.⁽³⁴⁾ Come è stato ipotizzando da alcuni autori, una soluzione sarebbe stata quella di: "responsabilizzare i singoli parlamentari; rendere trasparenti tutte le candidature; rendere flessibile il raggiungimento del quorum con il sistema del supplementary vote [...] ossia dando ai parlamentari anche l'espressione di un secondo voto, che dà flessibilità anche ai confini tra gli schieramenti".⁽³⁵⁾

25 G. PICCIRILLI, Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress», Bologna, il Mulino, 2016, p. 193.

26 G. PICCIRILLI, Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale, cit., p. 193. "Così l'emendamento 218 Gotor, respinto dall'Assemblea, che proponeva una lettura del ruolo degli europarlamentari eletti in Italia coerente con l'impostazione di un sistema parlamentare euro-nazionale [...]".

27 Così N. LUPO, La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?, in *federalismi.it*, n. 4, 2016, pp. 1-19 spec. p. 8.

28 <> V. per tutti C. FUSARO, Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B, 1a Commissione permanente (Affari costituzionali), 28 luglio 2015, p. 7. "Col nuovo Senato, dei delegati regionali non vi è più alcun bisogno, la rappresentanza delle istituzioni territoriali è di tutto il Senato, ed è numericamente quasi raddoppiato, fermi i senatori vitalizi (da 58 a 95, più 37)".

29 V. per tutti N. LUPO, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C.14 Cost. d'iniziativa popolare, presso la I Commissione Permanente, 16 ottobre 2014, p. 2. "Nel corso del dibattito in Assemblea al Senato si è discusso di un emendamento che prevedeva la partecipazione dei parlamentari europei eletti in Italia a questa procedura. Devo dire che mi ha sorpreso che questo emendamento sia stato respinto, anche se soprattutto sulla base di una considerazione tecnica e non politica. Testualmente, si è dubitato che la fonte costituzionale fosse idonea allo scopo perché «l'impiego di parlamentari europei – sto citando espressamente – sarebbe di carattere pattizio e, perciò, tale disposizione potrebbe essere in contrasto con i trattati». Confesso che il punto non mi convince assolutamente. Ci sono anche altri ordinamenti – cito per tutti il Belgio e l'Irlanda – che prevedono forme di coinvolgimento nei procedimenti parlamentari dei parlamentari europei eletti in quei Paesi. Non credo che ci sia alcuna perplessità acché la norma costituzionale attribuisca funzioni ulteriori ai parlamentari europei eletti in Italia".

30 Sull'inutilità di alzare il quorum, v. C. FUSARO, Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sul progetto di revisione costituzionale del Governo Renzi (AC 2613 e provvedimenti collegati), in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, p. 4. "pensare di elevare i quorum (in questo caso per l'elezione del capo dello Stato) vuol dire mettersi nelle mani di piccoli gruppi più o meno clandestini e quindi favorire il discredito delle istituzioni politiche [...]". Sullo stesso punto, v. A. BARBERA, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V), in *www.forumcostituzionale.it*, 27 maggio 2014, p. 5.

31 La Costituzione vigente prevede che il Presidente della Repubblica venga eletto a scrutinio segreto e con la maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea; dopo il terzo scrutinio, è richiesta solo la maggioranza assoluta, cioè il voto favorevole della metà più uno degli aventi diritto al voto. Come è stato affermato, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, p. 211. "Il quorum elevato dovrebbe servire a evitare che il Presidente sia espressione della sola maggioranza politica e, pertanto, costituisca la premessa per un ruolo presidenziale, che comunque non sia riconducibile all'indirizzo di maggioranza e gli consenta di far valere esigenze sistemiche superiori (il rispetto della Costituzione, il buon funzionamento del sistema, ecc)".

32 F. OCCHETTA, La riforma della Costituzione, in *La civiltà cattolica*, 2016, p. 335. <http://www.cgdem.it/wp-content/uploads/2016/05/la-riforma-della-Constituzione-franc-occhetta-sj.pdf>

33 Nell'elezione del Presidente Scalfaro, su una base di 1.011 componenti, i votanti sono stati 869 (primo scrutinio), 991 (secondo scrutinio), 981 (terzo scrutinio), 511 (quarto scrutinio), 993 (quinto scrutinio), 994 (sesto scrutinio), 664 (settimo scrutinio), 625 (ottavo scrutinio), 642 (nono scrutinio), 635 (decimo scrutinio), 663 (undicesimo scrutinio), 614 (dodicesimo scrutinio), 606 (tridicesimo scrutinio), 936 (quattordicesimo scrutinio), 941 (quindicesimo scrutinio), 1002 (sedicesimo scrutinio). Nell'elezione del Presidente Ciampi, su una base di 1010 componenti, i votanti sono stati 990 (primo scrutinio). Nella prima elezione del Presidente Napolitano, su una base di 1009 componenti, i votanti sono stati: 984 (primo scrutinio), 973 (secondo scrutinio), 976 (terzo scrutinio), 990 (quarto scrutinio). Nella seconda elezione del Presidente Napolitano, su una base di 1007 componenti, i votanti sono stati 999 (primo scrutinio), 948 (secondo scrutinio), 949 (terzo scrutinio), 732 (quarto scrutinio), 741 (quinto scrutinio), 997 (sesto scrutinio). Nell'elezione del Presidente Mattarella, su una base di 1009 componenti, i votanti sono stati: 975 (primo scrutinio), 953 (secondo scrutinio), 969 (terzo scrutinio), 995 (quarto scrutinio).

34 F. OCCHETTA, La riforma della Costituzione, cit., p. 335.

35 V. S. CECCANTI, Audizione in Senato, 27 luglio 2015, p. 2.

Sul potere di rinvio presidenziale di un disegno di legge - il cui esercizio, com'è noto, è facoltativo⁽³⁶⁾, collegato a più fattori⁽³⁷⁾ e frutto di una valutazione (rectius controllo)⁽³⁸⁾ discrezionale del Presidente circa i possibili contraccolpi del rinvio e i potenziali benefici che il disegno di legge potrebbe ricavare da un ulteriore passaggio parlamentare⁽³⁹⁾ - è possibile svolgere un'analisi per i differenti profili interessati.

In primo luogo, la facoltà di chiedere una nuova deliberazione, (ex art. 74 Cost.) a causa di violazioni in relazione all'illegittima scelta del procedimento legislativo e in particolare sulla ipotesi di "vizi procedurali attribuibili a scelte interpretative del Presidente di assemblea"⁽⁴⁰⁾, sebbene non sia precluso dal dettato costituzionale, pare inadatto a contrastare tali ordini di abusi, proprio in funzione della sua ratio e delle modalità di esercizio dell'istituto.

In secondo luogo, a fronte del nuovo assetto previsto dalla riforma, nel caso in cui la Camera respingesse gli emendamenti presentati dal Senato volti a sanare vizi di legittimità costituzionale su un disegno di legge, in questa fattispecie il messag-

gio di rinvio "tornerebbe a riacquistare il suo significato più profondo, ovvero di sollecitare, in chiave collaborativa, una nuova riflessione da parte degli organi titolari del potere legislativo".⁽⁴¹⁾

In terzo luogo, la previsione in base alla quale la richiesta di una nuova deliberazione su un decreto-legge differisca il termine per la conversione in legge di trenta giorni sembra confermare la concezione, già espressa nel primo punto, di consentire l'esercizio del potere di rinvio purché ciò non determini conseguenze sull'esito della conversione; come sostenuto, infatti, "alla manifestazione di volontà del Quirinale con cui la legge viene rimandata all'assemblea legislativa, deve corrispondere un potere di queste di riapprovarla".⁽⁴²⁾

Infine, l'istituto del rinvio si interseca con la novella dell'ex art. 73, primo comma, Cost., in cui si prevede che la legge elettorale possa essere sottoposta al vaglio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte, su iniziativa di una minoranza di deputati o senatori. Analizzando il combinato disposto delle due disposizioni, sebbene a priori il Presiden-

te sembra possa esercitare il proprio potere iscritto ai sensi dell'ex art. 74 Cost., in quanto il controllo mediante richiesta di esame può avere ragioni di legittimità e di merito costituzionale⁽⁴³⁾, in realtà "ragioni di opportunità costituzionale suggeriscono che il Capo dello Stato nel suo messaggio di rinvio faccia attenzione a non sovrapporre i suoi rilievi in alcun modo a quelli della Corte, mostrando divergenze rispetto a quest'ultima".⁽⁴⁴⁾

In conclusione, il disegno di legge di revisione costituzionale, su cui una parte della dottrina ha evidenziato le forti pressioni esercitate sulle procedure parlamentari⁽⁴⁵⁾- pare che abbia determinato, con riferimento alla figura del Presidente e soprattutto con riguardo all'istituto del rinvio delle leggi, ulteriori momenti di pressione sia "in caso di contestazioni nella scelta del procedimento legislativo da parte dei Presidenti delle camere sia nel caso di conflitto fra Camera e Senato, le cui proposte di modifica non fossero accolte dalla Camera".⁽⁴⁶⁾

36 V., sul punto L. PALADIN, Il Presidente della Repubblica, in Enc. Dir., XXXV, Milano, 1986, p. 318 ss.

37 Per uno studio sulla fenomenologia dei rinvii, v. S. CALZOLAIO, Il rinvio delle leggi nella prassi, in Quaderni costituzionali, XXVI, n. 4, dicembre 2006, p. 856 ss.

38 Sulla funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica, v. F. GIUFFRÉ, Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista», in Forum di quaderni costituzionali, n. 10, 2012, p. 3.

39 Per una ricostruzione dell'istituto e del dibattito dottrinale si rinvia a P. MALESARDI, Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1, 1985, p. 3. "Sembra che tra le diverse ricostruzioni tentate, la più persuasiva sia quella che considera la «richiesta di riesame» quale manifestazione di un potere di controllo: la sospensione di efficacia della legge — già perfetta nei suoi elementi costitutivi —, che ne deriva, costituisce quindi la conseguenza legale del giudizio con cui il Presidente della Repubblica nega la «validità» della legge (intendendo il termine in senso lato, comprensivo cioè della legittimità e del merito), giudizio che entra a far parte come premessa dell'atto con cui si chiede alle Camere una nuova deliberazione".

40 Vedi ex art. 70, sesto comma, Cost. Sul punto, v. I. PELLIZZONE, Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio, in Federalismi.it, n. 9, 2016, p. 13.

41 I. PELLIZZONE, Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio, cit., p. 13.

42 Ivi, p. 14.

43 Sul rapporto con il controllo di costituzionalità della Corte v. per tutti R. ROMBOLI, Il rinvio delle leggi, in Rivista AIC, n. 1, 2011, p. 19.

44 I. PELLIZZONE, Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio, op. cit., p. 19.

45 G. PICCIRILLI, Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress», op. cit., pp. 179-181. Gli elementi di stress possono essere così sintetizzati: "la straordinaria rilevanza dei temi oggetto di novella normativa (ossia parti rilevanti e anche «quantitativamente» non indifferenti dell'impianto costituzionale); la sua assoluta centralità nell'attuazione del programma di governo [...]; il manifestarsi, anche in forme estreme, di un elevatissimo livello di conflittualità parlamentare, tale da suscitare peculiari ricadute sul piano procedurale; l'ampio confronto avvenuto con la comunità scientifica e all'interno di essa [...]".

46 I. PELLIZZONE, Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio, op. ult. cit., p. 22.

In terzo luogo, la previsione in base alla quale la richiesta di una nuova deliberazione su un decreto-legge differisca il termine per la conversione in legge di trenta giorni sembra confermare la concezione, già espressa nel primo punto, di consentire l'esercizio del potere di rinvio purché ciò non determini conseguenze sull'esito della conversione; come sostenuto, infatti, "alla manifestazione di volontà del Quirinale con cui la legge viene rimandata all'assemblea legislativa, deve corrispondere un potere di queste di riapprovarla".(47) Infine, l'istituto del rinvio si interseca con la novella dell'ex art. 73, primo comma, Cost., in cui si prevede che la legge elettorale possa essere

sottoposta al vaglio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte, su iniziativa di una minoranza di deputati o senatori. Analizzando il combinato disposto delle due disposizioni, sebbene a priori il Presidente sembra possa esercitare il proprio potere inscritto ai sensi dell'ex art. 74 Cost., in quanto il controllo mediante richiesta di esame può avere ragioni di legittimità e di merito costituzionale(48), in realtà "ragioni di opportunità costituzionale suggeriscono che il Capo dello Stato nel suo messaggio di rinvio faccia attenzione a non sovrapporre i suoi rilievi in alcun modo a quelli della Corte, mostrando divergenze rispetto a quest'ultima".(49)

In conclusione, il disegno di legge di revisione costituzionale, su cui una parte della dottrina ha evidenziato le forti pressioni esercitate sulle procedure parlamentari(50) - pare che abbia determinato, con riferimento alla figura del Presidente e soprattutto con riguardo all'istituto del rinvio delle leggi, ulteriori momenti di pressione sia "in caso di contestazioni nella scelta del procedimento legislativo da parte dei Presidenti delle camere sia nel caso di conflitto fra Camera e Senato, le cui proposte di modifica non fossero accolte dalla Camera".(51)

47 Ivi, p. 14.

48 Sul rapporto con il controllo di costituzionalità della Corte v. per tutti R. ROMBOLI, Il rinvio delle leggi, in Rivista AIC, n. 1, 2011, p. 19.

49 I. PELLIZZONE, Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio, op. cit., p. 19.

50 G. PICCIRILLI, Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress», op. cit., pp. 179-181. Gli elementi di stress possono essere così sintetizzati: "la straordinaria rilevanza dei temi oggetto di novella normativa (ossia parti rilevanti e anche «quantitativamente» non indifferenti dell'impianto costituzionale); la sua assoluta centralità nell'attuazione del programma di governo [...]; il manifestarsi, anche in forme estreme, di un elevatissimo livello di conflittualità parlamentare, tale da suscitare peculiari ricadute sul piano procedurale; l'ampio confronto avvenuto con la comunità scientifica e all'interno di essa [...]".

51 G. PICCIRILLI, Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress», op. cit., pp. 179-181. Gli elementi di stress possono essere così sintetizzati: "la straordinaria rilevanza dei temi oggetto di novella normativa (ossia parti rilevanti e anche «quantitativamente» non indifferenti dell'impianto costituzionale); la sua assoluta centralità nell'attuazione del programma di governo [...]; il manifestarsi, anche in forme estreme, di un elevatissimo livello di conflittualità parlamentare, tale da suscitare peculiari ricadute sul piano procedurale; l'ampio confronto avvenuto con la comunità scientifica e all'interno di essa [...]".

Luca Di Donato

LA RIFORMA COSTITUZIONALE: LE POTESTÀ LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

REVISIONE DEL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI



ELIMINATE LE COMPETENZE CONCORRENTI

**MAGGIORE CHIAREZZA NELLA DEFINIZIONE DELLE
COMPETENZE DELLO STATO, RAFFORZATE IN ALCUNE
MATERIE (COME LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, LA
CONCORRENZA E LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE)**

**COMPETENZA RESIDUALE DELLE REGIONI NELLE MATERIE
NON RISERVATE IN VIA ESCLUSIVA ALLO STATO**

Il testo di legge costituzionale recentemente approvato da entrambe le Camere in seconda votazione a maggioranza assoluta e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016, testo che sarà sottoposto al procedimento referendario nel prossimo autunno, apporta profonde modifiche all'impianto della Carta fondamentale, sia per quanto concerne la composizione, le funzioni delle Camere ed il procedimento legislativo, sia per quanto concerne l'organizzazione amministrativa del nostro

Stato attraverso l'abolizione del CNEL ma soprattutto mediante il riordino degli enti territoriali con la scomparsa anche in via costituzionale e non solo più in via ordinaria delle province, nonché mediante una profonda revisione delle potestà legislative di Stato e Regioni.

Ed è proprio sulle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, ed in particolare sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, che in quest'occasione soffermiamo la nostra attenzione.

La materia, già con la revisione costituzionale del 2001, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è stata oggetto di profonde modifiche che hanno portato ad un radicale cambiamento dell'impostazione di base del sistema. La volontà del legislatore nel 2001, a completamento di un percorso che a livello ordinario era partito con le riforme Bassanini di fine anni '90, era quello di valorizzare il carattere regionale del nostro Stato.

Ed infatti, se l'art. 117 Cost. anteriore alla riforma del 2001 elencava le materie su cui le Regioni ordinarie avevano potestà legislativa - di tipo concorrente - aggiungendo che le leggi statali potevano delegare ulteriori competenze alle Regioni mediante una potestà attuativa⁽²⁾, il vigente art. 117, come noto, stabilisce un elenco di materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (al comma 2) ⁽³⁾, un elenco di materie su cui le Regioni hanno potestà legislativa concorrente o ripartita⁽⁴⁾, ovvero ove la legislazione statale determina i principi fondamentali della materia e le Regioni intervengono con quella di dettaglio (al comma 3), ed una clausola residuale per cui in tutte le materie non elencate la potestà legislativa spetta alle Regioni dando luogo alla potestà legislativa residuale delle stesse⁽⁵⁾.

La spinta è stata, pertanto, quella di incentivare il ruolo delle Regioni nell'ambito del nostro ordinamento, con la volontà di valorizzare un livello di governo più vicino ai cittadini⁽⁶⁾. I risultati non sono stati quelli sperati, almeno non completamente⁽⁷⁾. Nella consapevolezza che il siste-

ma così come immaginato nel 2001 non ha funzionato, in modo particolare relativamente al sistema di legislazione concorrente o ripartita, la riforma costituzionale approvata dalle Camere in via definitiva nello scorso mese di aprile e che dovrà essere sottoposta al giudizio referendario modifica completamente l'impostazione del riparto di competenze legislative⁽⁸⁾. Sulla base dell'art. 117 Cost. così come modificato, difatti, non si può più sostenere che la competenza legislativa ordinaria sia quella delle Regioni⁽⁹⁾, che per di più perdono anche la loro potestà relativamente alla competenza concorrente o ripartita, che viene eliminata dal quadro costituzionale, nell'ottica di una semplificazione dei rapporti tra Stato e Regioni, visti i numerosi problemi applicativi cui dava origine l'individuazione di ciò che dovesse essere un principio fondamentale⁽¹⁰⁾, e quindi dettato dallo Stato, e di ciò che invece era disciplina di dettaglio, come tale di competenza delle Regioni⁽¹¹⁾. Il primo comma del nuovo art. 117 Cost. è di analogo tenore a quello oggi vigente e, d'altronde, non po-

teva che essere così.

Si stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, che nel nostro ordinamento sono gli unici due soggetti ad avere potestà in relazione alla fonte primaria, nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (non più comunitario a seguito del Trattato di Lisbona) e dagli obblighi internazionali.

Il secondo comma continua a prevedere le materie di competenza esclusiva dello Stato, con un ampliamento tuttavia del campo di applicazione.

Innanzitutto viene in parte riscritta la lettera e) relativa alla materia della finanza pubblica, anche per esigenze di coordinamento con il primo comma dell'art. 81 Cost. che ha previsto l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio o meglio dell'equilibrio di bilancio: ed infatti, oltre alla già prevista armonizzazione dei bilanci pubblici, troviamo oggi la materia del coordinamento della finanza pubblica, che non può che essere di competenza statale.

In secondo luogo, viene riformulata la lettera g).

2 Sul punto e sui limiti generali, di merito e di legittimità, della potestà legislativa delle Regioni cfr. P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1999, 437 ss., nonché R. Tosi, Art. 117, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, 692 ss., che riporta l'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sorto sulla natura di limite di merito o di legittimità dell'interesse nazionale.

3 Competenze che, come noto, sono interpretate in modo dinamico, tali da investire una pluralità di materie: si tratta delle materie trasversali; sul punto cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2014, 350.

4 Sull'argomento cfr. G. Meloni, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Giuffrè, Milano, 1991, 7 ss.; A. Pizzorusso, *Legge cornice*, in *Enciclopedia dir.*, Aggiornamento, Giuffrè, Milano, I, 1997, 747 ss.

5 Sul punto cfr., tra i tanti, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, 380 ss., nonché, sulla competenza residuale delle Regioni, G. Cosmelli, *Oltre i confini della materia: la potestà legislativa residuale delle regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2015, 5. Certamente condivisibile è l'opinione espressa sul vigente art. 117 Cost. da C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 95 ss.; secondo l'Autore "se si legge in modo coordinato il disposto del secondo, terzo e quarto comma dell'art. 117, ne risulta che l'affermazione secondo la quale la potestà legislativa regionale di cui all'ultimo comma citato è una potestà legislativa residuale, pur corretta dal punto di vista tecnico, non scolpisce esattamente il rapporto tra le varie potestà legislative. Ed infatti, nel sistema del nuovo art. 117, ben può dirsi che la potestà legislativa ordinaria spetta in genere alle Regioni. Alle Regioni, infatti, è attribuita la potestà legislativa, con il solo limite territoriale, in ogni materia. Dalla potestà legislativa regionale così configurata, per sottrazione, vanno detratte le competenze legislative attribuite esclusivamente allo Stato e le competenze legislative attribuite alla legislazione concorrente. L'affermazione non è dal punto di vista ermeneutico priva di rilievo: ed infatti, se la competenza legislativa regionale è generale, e rispetto ad essa le competenze legislative dello Stato e la competenza legislativa concorrente sono in qualche misura eccezionali, ecco che, nella interpretazione del ruolo reciproco delle fonti, la competenza legislativa regionale va comunque sempre affermata, in ogni ipotesi in cui non sia con certezza individuabile la competenza esclusiva statale o la competenza legislativa concorrente".

In questo caso si attribuisce espressamente alla competenza esclusiva dello Stato la potestà in due grandi settori disciplinati dal diritto amministrativo, ovvero le norme sul procedimento amministrativo, già oggi disciplinato a livello nazionale dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e la disciplina giuridica del pubblico impiego, disciplina volta "ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale".

Si tratta di due previsioni importanti, già oggi nella prassi così attuate (anche il pubblico impiego è disciplinato a livello nazionale dal d.lgs. n. 165 del 2001), che chiariscono in modo inequivocabile che la materia del lavoro presso le Amministrazioni e la materia dei procedimenti amministrativi (si pensi all'importanza della disciplina dei procedimenti ad evidenza pubblica, in particolare di quelli volti all'aggiudicazione dei contratti pubblici) non può che spettare alla potestà dello Stato.

Viene poi riformata la lettera m), deputata ad assorbire parte di materia precedentemente inclusa in quelle di competenza concorrente.

Alla determinazione dei li-

velli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali si aggiungono, difatti, le disposizioni generali per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, che precedentemente venivano fatte rientrare tra le materie di competenza ripartita tra Stato e Regioni.

Alle lettere successive si può osservare come vengono assorbite alla competenza esclusiva dello Stato le materie dell'ordinamento scolastico, dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica (lett. n), la tutela e la sicurezza sul lavoro (lett. o), l'ordinamento sportivo (lett. s), l'ordinamento delle professioni (lett. t), il governo del territorio ed il coordinamento della protezione civile (lett. u), la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia sul territorio nazionale (lett. v) e le grandi infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto (lett. z).

Si tratta di materie che nella riformulazione dell'art. 117 Cost., abolita la competenza concorrente o ripartita, vengono assorbite dalla competenza esclusiva dello

Stato, con una ratio di fondo evidente e non contestabile: siamo dinnanzi a materie con ricadute sull'intero territorio nazionale e la cui disciplina non può che essere rimessa ad una legge nazionale, al fine di garantire un'uniformità normativa che in presenza della competenza ripartita tra Stato e Regioni non si è potuta realizzare per la non omogeneità delle diverse leggi regionali di dettaglio.

Un ultimo cenno, quanto alla riformulata competenza esclusiva dello Stato, deve essere compiuto con riferimento alla lettera p) del secondo comma dedicato all'organizzazione amministrativa degli enti locali: da questi spariscono le Province, che giungono all'ultima fase del loro processo di eliminazione iniziato con la legge n. 56 del 2014 (12) ma vengono incluse le forme associative (si pensi, anzitutto, alle unioni di comuni) che hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo determinante nella razionalizzazione degli enti locali voluta dal legislatore, al fine di superare la loro attuale frammentazione.

6 Come sottolinea B.G. Mattarella, La riforma del Titolo V: bilancio e prospettive, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 732, "il fatto è che il legislatore costituzionale del 2001 non ha risolto il problema del coordinamento tra legislatore statale e legislatori regionali e della rigidità dei confini tra le rispettive materie. Il sistema dell'art. 117 continua ad implicare una netta separazione tra le materie di potestà legislativa statale e quelle di potestà legislativa regionale, ma l'esperienza dimostra che i confini sono spesso difficili da tracciare e una certa elasticità è necessaria".

7 Riparto di competenze legislative che era stato oggetto di modifiche da parte del tentativo di riforma costituzionale del 2005, poi fallito; la novità più rilevante era rappresentata dalla c.d. devolution, realizzata con una nuova formulazione del quarto comma dell'art. 117 Cost. volta ad attribuire alcuni settori specificatamente menzionati ad una competenza regionale esclusiva: sul punto cfr. R. Morzenti Pellegrini, La ulteriore revisione costituzionale e le nuove potestà legislative tra Stato e Regioni: è vera riforma?, in *La Costituzione* rivista, a cura di B. Pezzini, S. Troilo, Giuffrè, Milano, 2006, 107 ss.

8 Sul ruolo della potestà legislativa regionale cfr. già L. Paladini, La potestà legislativa regionale, Cedam, Padova, 1958.

9 Sul punto si richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. cost.*, 2005, 395 ss., con note di S. Scaglari, Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta e di I. Pellizzone, La "concorrenza di competenze" ovvero la formazione professionale tra ordinamenti civili e competenze regionali, secondo cui la nozione di principio fondamentale "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità".

10 Il sistema dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, era stata emanata un'apposita legge ordinaria, dettata per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia, dal nome del ministro proponente; per un commento a questa legge di attuazione cfr. l'ampia disamina in Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, a cura di G.D. Falcon, Il Mulino, Bologna, 2003 e G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi (a cura di), Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005, Il Mulino, Bologna, 2007.

10 Per l'attuazione di questo meccanismo 12 Sul rapporto tra riforma costituzionale e riordino degli enti di area vasta cfr. A. Ferrara, La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta, in *Federalismi*, 2016, 2 ss.; A. Purcaro, Gli Enti di area vasta nella prospettiva della riforma della Costituzione. Breve commento delle disposizioni contenute nelDDL di riforma, con particolare riguardo alle autonomie locali, in *Lexitalia*, 2016; L. Fiorentino, L'attuazione della riforma delle province e l'acquisto di beni e servizi, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 182 ss.; Id., L'attuazione della legge di riordino delle province, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 193 ss.; G. Vesperini, Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 791 ss.

Il terzo comma, non più dedicato alle materie di competenza concorrente, enuclea le materie in cui le Regioni hanno potestà legislativa.

Si tratta di materie che hanno evidentemente incidenza sul territorio regionale: tra queste possono essere segnalate quella relativa alla pianificazione del territorio regionale e la mobilità al suo interno, la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari e sociali, la promozione dello sviluppo economico locale nonché le relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regioni nel rispetto, chiaramente, degli obiettivi di equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica che sono dettati a livello nazionale.

Tutto ciò che non è espressamente riservato alla competenza esclusiva dello Stato spetta alla potestà legislativa delle Regioni: ciò in modo analogo a quanto accadeva sino ad oggi, così come previsto dal quarto comma del vigente art. 117 Cost., seppur modulato in modo diverso in virtù dell'ampliamento delle materie spettanti alla potestà legislativa dello Stato.

Vi è, tuttavia, una novità significativa che deve essere segnalata.

Ed invero, il nuovo quarto comma prevede che, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla

legislazione esclusiva allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

La tutela dell'unità giuridica o dell'interesse nazionale non rappresentano novità assolute nel nostro ordinamento: nel contesto sinora descritto questa previsione assume però un'importanza non secondaria perché consente allo Stato di intervenire in materie di competenza regionale laddove debba essere garantita un'uniformità sull'intero territorio nazionale. Certo, occorrerà verificare come l'interesse nazionale o l'unità giuridica ed economica della Repubblica verranno interpretati nella loro applicazione, tuttavia non si tratta di un esautoramento delle competenze regionali ma esclusivamente di una clausola di salvaguardia, conforme con il nuovo riparto delle competenze legislative, che consente al legislatore nazionale di evitare discipline diverse per situazioni analoghe in materie che ricoprono particolare importanza a livello nazionale. tutto ciò sempre nell'ottica di una razionalizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni al fine di evitare una duplicazione di discipline, una disomogeneità normativa, e quindi una situazione di incertezza del diritto, che deve essere sem-

pre evitata, nonché conseguentemente un inutile aggravio della spesa pubblica. Modificandosi il riparto di competenze legislative, trova una nuova sistematizzazione anche il riparto di competenze regolamentari: la competenza in relazione alle fonti secondarie spetta allo Stato ed alle Regioni in relazione alle loro competenze legislative, salva la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva.

I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto delle leggi statali e regionali (comma 6).

Il quadro che ne emerge è organico, si muove nel senso della razionalizzazione a livello normativo e di organizzazione amministrativa dello Stato, superando le incertezze cui ha dato adito l'attuale formulazione dell'art.

Tutto ciò sempre nell'ottica di una razionalizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni al fine di evitare una duplicazione di discipline, una disomogeneità normativa, e quindi una situazione di incertezza del diritto, che deve essere sempre evitata, nonché conseguentemente un inutile aggravio della spesa pubblica.

Modificandosi il riparto di competenze legislative, trova una nuova sistematizzazione anche il riparto di competenze regolamentari: la competenza in relazione alle fonti secondarie spetta allo Stato ed alle Regioni in relazione alle loro competenze legislative, salva la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà re-

golamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto delle leggi statali e regionali (comma 6). Il quadro che ne emerge è organico, si muove nel senso della razionalizzazione a livello normativo e di organizzazione amministrativa dello Stato, superando le incertezze cui ha dato adito l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.⁽¹³⁾ e facendo salve le prerogative, se non addirittura valorizzan-

dole, di ogni elemento costitutivo della Repubblica⁽¹⁴⁾.

⁸ Sono per

¹³ Si pensi a come la Corte costituzionale abbia dovuto far fronte a questi problemi di riparto delle materie tra Stato e Regioni attraverso una elaborazione che ha portato alla creazione di specifiche formule quali quella delle materie trasversali (ex pluribus, sent. n. 171 del 2012, in Giur. cost., 2012, 2517 ss.), quella della concorrenza di competenze (sent. n. 370 del 2003, in Giur. cost., 2003, 6) e quella dell'attrazione in sussidiarietà (sent. n. 303 del 2003, in Giur. cost., 2003, 5); sul tema, da ultimo, S. Mabellini, Un caso di "non prevalenza" della competenza statale che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni, in Giurispr. cost., 2015, 1237 ss.

¹⁴ Nel confronto tra l'attuale ed il riformato art. 117 Cost. emergono, ad una attenta lettura, più piani di convergenza che di divergenza: così anche S. Lieto, Rilevi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere, in Federalismi, 2016, 2 ss., che, inoltre, osserva come "la riformulazione dell'art. 117 ripropone dunque una impostazione accentrata, come dimostra del resto l'attribuzione al livello legislativo statale di alcune materie in precedenza di potestà concorrente (es. il governo del territorio). Il quadro attuale, con l'eliminazione della potestà concorrente, sembra dunque solo apparentemente semplificare l'impostazione precedente nella ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni. Inoltre, nella nuova formulazione del 117, l'introduzione della clausola dell'interesse nazionale –prima richiamata – sancisce, a chiusura, il primato della potestà legislativa statale, attraverso la duplice declinazione dell'unità giuridica ed economica della Repubblica".

Di Michele Ricciardo Calderaro

COMUNI E PROVINCE NEL NUOVO QUADRO COSTITUZIONALE

ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REGIONI E DI ENTI LOCALI



INTRODOTTI INDICATORI DI COSTI E FABBISOGNI STANDARD PER PROMUOVERE CONDIZIONI DI EFFICIENZA PER LE FUNZIONI PUBBLICHE DEI COMUNI, DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE REGIONI

ESCLUSIONE DALL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PER GLI AMMINISTRATORI REGIONALI E LOCALI IN CASO DI ACCERTATO STATO DI DISSESTO DEGLI ENTI TERRITORIALI

LIMITE AGLI EMOLUMENTI DEI TITOLARI DEGLI ORGANI REGIONALI, NON SUPERIORI A QUELLI DEI SINDACI DEI CAPOLUOGHI DI REGIONE

1. Le autonomie locali e la riforma costituzionale

Il testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016. La riforma in esame rappresenta un punto di rottura rispetto a quel graduale ampliamento dell'au-

tonomia locale cominciato con la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali, proseguito con la legge n. 59 del 1997 e culminato con la novella costituzionale del 2001. Quest'ultima, che rappresenta ad oggi una vetta inarrivabile (e inattuata) dello sviluppo del principio autonomistico delineava un sistema policentrico di enti locali responsabili e dotati di autonomia normativa, fi-

nanziaria e di un sistema di autocontrolli. La legge costituzionale da poco approvata rappresenta un rovesciamento di questo schema tanto che "si potrebbe parlare di autonomie assai subordinate, se non in balia del centro"⁽¹⁾. Rovesciamento che risulta, però, essere bilanciato dall'istituzione di un Senato delle autonomie che "potenzialmente" risolve una delle principali carenze

¹ Cfr. De Martin C. G., Luci e ombre della riforma costituzionale, in *Amministrazione in cammino*, 2015, p. 10

² Da ultimo è intervenuta la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) che è andata a trasformare radicalmente il sistema degli enti territoriali. Difatti il comma 5 (concernente le Città metropolitane) e il 51 (relativo alle Province), dell'art. 1, della legge Delrio dispongono che le norme presenti valgono "in attesa della riforma del titolo v della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione". Sul punto qualcuno ha parlato di riforma a "costituzione anticipata"; Così Salerno, G., M., in Fabrizzi F., Salerno G., M., (a cura di), *La Riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014, p. 4.

di quello che si può con ragionevole certezza definire uno Stato policentrico, ossia la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo. In questa sede richiamare le principali trasformazioni delle autonomie locali, previste dalla legge di revisione costituzionale, e i possibili scenari inerenti al futuro ruolo dei Comuni e dei nuovi enti di area vasta, è quanto mai attuale nella misura in cui le attuali leggi esistenti⁽²⁾ potranno “convivere” con un testo costituzionale diverso dall’attuale ma da esse più volte richiamato.

2. Abolizione o razionalizzazione delle Province?

La legge 7 Aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) nasce in concomitanza con una legge di revisione costituzionale con il solo intento di abolire le Province (A.C. 1543). La proposta prevedeva l’espunzione della parola Provincia dal testo costituzionale, attribuendo allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il compito di definire forme e modalità di esercizio delle relative funzioni. Al di là delle possibili interpretazioni del testo, non utili richiamare ai fini della presente trattazione, l’obiettivo del legislatore era di pri-

vare le Province di una così forte garanzia costituzionale, rimettendo nella disponibilità del legislatore ordinario la facoltà di legiferare in merito alle successive trasformazioni dell’ente di area vasta. Il d.d.l. costituzionale sembrava essere la logica conseguenza in virtù della previsione di una legittimazione di secondo grado per gli enti intermedi introdotta con la l. n. 56/2014.

La caduta del Governo Letta e l’insediamento del nuovo Governo Renzi interruppero l’intento riformatore del precedente Governo ma l’attenzione in merito all’abolizione delle Province rimase. Il 12 marzo 2014 il nuovo Governo esaminava un testo, seppur provvisorio, di riforma costituzionale, con il chiaro intento di aprire un dibattito per giungere, in tempi brevi, ad una versione definitiva da presentare alle Camere. Nel disegno di legge provvisorio l’abolizione delle garanzie costituzionali assegnate alle Province andava di pari passo con una completa negazione dell’esistenza di funzioni di area vasta, assegnando allo Stato e alle Regioni il compito di riallocare le funzioni ai Comuni o di riassorbirle all’interno dei comparti di competenza.

Il testo definitivo di revisione costituzionale, presentato al

Senato della Repubblica l’8 aprile 2014 (AS n. 1492), contemplava sì l’abolizione di ogni riferimento testuale alle Province, ma assegnava alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., anche la disciplina relativa all’ordinamento degli enti di area vasta⁽³⁾. La legge statale, dunque, avrebbe avuto una competenza esclusiva in merito all’ordinamento degli enti locali, con la possibilità di modellare attraverso una semplice legge ordinaria le declassate Province. Dunque, l’introduzione della nuova etichetta “enti di area vasta” e la contemporanea soppressione delle Province, sottendevano la necessità di assicurare ai cittadini il perdurante svolgimento di funzioni di area vasta. La versione presentata dal Governo all’art. 117, secondo comma, lettera p), fu modificata dall’iter parlamentare di palazzo Madama. Il testo presentato alla Camera (AS 2613) fu approvato il 10 marzo 2015 con modificazioni riguardanti anche lo stesso art. 117.

Il nuovo testo, alla lettera p) del citato articolo, stralciava ogni riferimento inerente all’area vasta, assegnando alla competenza esclusiva statale “ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fon-

3 Sul punto vd. Poggi A., Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale, In *federalismi.it*, n. 1/2004.

damentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni” e prevedendo nelle disposizioni finali (ex art. 39 e oggi divenuto, nel testo di revisione, art. 40) che “per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale”. In più, “il mu-

tamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione”(4).. Dunque il testo di revisione costituzionale prevede, da un lato, un ente territoriale di area vasta, come le Città metropolitane, disciplinato dalla Costituzione e, dall'altro, le Province, delle cui viene meno la garanzia costituzionale ma non la sua intima esistenza. Il legislatore costituzionale, però, non attribu-

isce la potestà relativa alla disciplina dell'ente intermedio in modo netto, ma elenca disposizioni confuse che non aiutano a comprendere prima facie le trasformazioni in atto(5).

3. Il rapporto Stato-Comuni nella nuova disciplina costituzionale

Per quanto attiene, invece, all'ente comunale, l'articolo 118 rimane sostanzialmente inalterato, essendo ancora il Comune l'ente a cui sono attribuite la generalità delle funzioni amministrative ovvero il baricentro del sistema amministrativo nazionale in virtù del riconfermato principio di sussidiarietà. Le novità più specifiche nel testo costituzionale riguardano la potestà regolamentare e l'autonomia finanziaria dei comuni che possono esprimersi, nel nuovo Titolo V, solo nell'alveo rispettiva-

mente della legge statale o regionale(6) e della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica(7). Potremmo quindi dire, che l'autonomia comunale mantiene un ruolo centrale nell'amministrazione dello Stato ma perde significativi spazi di autodeterminazione andando in questo modo, a parere di chi scrive, a limitare fortemente le potenzialità insite nel nuovo modello amministrativo costituzionalizzato con la novella del 2001 nell'art. 118.

Proprio nel solco del mutato rapporto tra Stato e Comuni si pone anche la nuova e citata lettera “p” del secondo comma, dell'art. 117 quando prevede che la materia “ordinamento” si aggiunga a

“legislazione elettorale”, “organi di governo” e “funzioni fondamentali” di Comuni e Città metropolitane, nella competenza esclusiva dello Stato. Il novellato articolo determina una forte riduzione della competenza legislativa regionale e della potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, configurando così il ritorno di un assetto stato-centrico che sembrava definitivamente abbandonato con la novella costituzionale del 2001.

Sullo stesso binario si pone l'altra materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato nella lettera “p”: “disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni”.

4 Sul punto vd. De Martin G., Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro, pubblicato sulla rivista Amministrazione in cammino, 16 maggio 2015.

5 Cfr. Gambino S., Nell'attesa (forse vana) della “carta delle autonomie” il legislatore statale e la Corte costituzionale riscrivono la geografia ordinamentale della Repubblica, intervento al seminario “Il nuovo statuto delle Province: governo, funzioni e risorse”, intervento al Seminario “Il nuovo statuto delle Province: governo, funzioni e risorse” (organizzato dal CRIFSP e dalla SPISA, Bologna, 27/28 aprile 2015) e disponibile su accademiaautonomia.it.

6 Il nuovo sesto comma dell'art. 117 così recita: “[...] I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.”

7 E infatti il nuovo secondo comma dell'art. 119 non prevede più che l'autonomia degli enti locali si esprima “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ciò connesso ad una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento, ma prevede che si espliciti “secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” che invece è manifestazione del passaggio del coordinamento alla potestà esclusiva dello Stato.

Si determina così una delle molteplici "clausole di co-legislazione" tra Stato e Regioni che ripropongono lo schema della competenza concorrente formalmente abolita nella presente riforma con la finalità di ridurre il contenzioso costituzionale. La sempre più ampia competenza statale non è però solo il risultato della lettera "p" ma anche degli ultimi esiti di un lungo percorso giurisprudenziale sul riparto di competenze in materia di forme associative, cominciato nel 2005 con le sentenze n. 244 e 456. In queste due pronunce la Corte costituzionale argomenta la potestà legislativa residuale delle regioni in riferimento alle Comunità montane, semplicemente sulla base dell'assenza di queste negli elenchi degli enti locali costituzionalmente garantiti⁸. Il presupposto di una simile argomentazione si rintraccia nella configurazione delle Comunità montane quali enti locali e non proiezione, modo di essere dei Comuni. Questo è a sua volta il portato di un'interpretazione letterale della legislazione antecedente alla riforma del 2001 che attribuisce alle comunità montane e più in generale alle forme associative la denominazione di enti locali. Tali conclusioni sono

poi confermate nella sentenza n. 397 del 2006. E' nella risoluzione di una questione pregiudiziale che la Corte conferma quanto argomentato l'anno precedente: la materia comunità montane e forme associative ricade nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Il passaggio successivo è rappresentato dalla sentenza n. 237 del 2009. Sempre con specifico riferimento alle Comunità montane la Corte, per la prima volta, riconosce la possibilità per lo Stato di intervenire in una materia rientrante nella competenza residuale delle regioni. La valvola d'ingresso per la disciplina statale è rappresentata dalla possibilità di fissare i principi del coordinamento della finanza pubblica nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

Sarebbe, però, inesatto parlare di un cambio di rotta rispetto al filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 244 del 2005. In primo luogo vi sono da considerare nella pronuncia in esame i continui richiami alla giurisprudenza passata e in secondo luogo è necessario tenere conto della peculiarità di questo giudizio rispetto ai precedenti. Se infatti negli anni passati la Corte era stata chiamata in causa dallo Stato

per denunciare una violazione, da parte della legislazione regionale, della competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), in questo caso a sollevare ricorso sono le Regioni che contestano una legge statale, violante la loro competenza residuale. Il cambio di oggetto di giudizio permette alla Corte nel 2009 di chiarire un aspetto che in virtù della necessaria corrispondenza tra chiesto e giudicato non poteva essere affrontato in passato: i margini d'intervento dello Stato nella disciplina delle forme associative diversi da quelli emersi in occasione della pronunce del biennio 2005-2006, tutti connessi alla competenza esclusiva statale ex art 117, secondo comma, lettera p). Da questo punto di vista dunque la pronuncia n. 237 del 2009 rappresenta un'integrazione, un completamento della passata giurisprudenza piuttosto che un'inversione di tendenza.

⁸ Cfr. De Martin-Di Folco, L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica", in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2015, p. 471.

Le conclusioni a cui la Corte era giunta nelle sentenze n. 244 e 456, integrate dalla trama argomentativa della n. 237 del 2009 riguardavano specificatamente le Comunità montane. Come però abbiamo sottolineato esse, in ragione della loro generalità erano estensibili anche alle altre forme associative. Se vi fossero ancora dubbi sull'estensione della portata di dette conclusioni, due sentenze del 2014, gli hanno fugati in modo definitivo. Una volta confermata la legittimità costituzionale di una disciplina statale di principio in materia di coordinamento che incida su una competenza residuale delle regioni, proprio come aveva fatto nella n. 237, afferma perentoriamente che la materia oggetto di contenzioso è riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto "decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e soprattutto quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica". Evidente in questo passaggio una "lettura definitivamente funzionalistica dell'azione di coordinamento della finanza pubblica affidata al legislatore statale"⁹

che si è imposta nella giurisprudenza costituzionale in un contesto caratterizzato dall'assenza di alcuna previsione legislativa chiarificatrice (sui confini del coordinamento) e da una profonda crisi economico e finanziaria. La continua affermazione di tale interpretazione teleologica ha determinato un progressivo ampliamento dell'area d'intervento dello Stato visto che sono state "salvate" non solo disposizioni di dettaglio con un rapporto di co-essenzialità con il principio oppure stabilenti unicamente obiettivi di spesa transitori, ma anche disposizioni che incidono in via indiretta sulla spesa locale solamente sulla base del fatto che sono riconducibili alla finalità del contenimento della spesa. L'ultima tappa di questo filone giurisprudenziale è anche quella che contiene un deciso cambio di rotta rispetto al passato affiancato da ulteriori argomentazioni di stampo più conservativo. Il "revirement" della sentenza n. 50 del 2015 che ad oggetto alcune disposizioni della legge n. 56 del 2014, è evidente nel momento in cui la Corte dichiara infondata la questione sollevata da alcune Regioni, in quanto non sono ravvisabili violazioni della competenza regionale. Le Unioni infatti, configurandosi, al di là dell'erronea definizione del comma 4, quali "forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio con-

giunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, [...] un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune", sono riconducibili alla competenza statale, ex art. 117, secondo comma, lettera p). Il giudice costituzionale, dunque, per la prima volta riconosce una competenza dello Stato indipendentemente dal coordinamento della finanza pubblica. Almeno in una prima trama argomentativa, perché successivamente la Corte aggiunge che le disposizioni costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica. Il richiamo alla potestà legislativa statale in materia di coordinamento finanziario è quanto mai paradossale visto che il giudice costituzionale aveva già ricondotto le forme associative alla competenza esclusiva dello Stato. La ragione è da rintracciarsi in una connessione con l'allora progetto di riforma costituzionale. La Corte rivolge lo sguardo alla nuova lettera "p" e richiama il coordinamento della finanza pubblica, diventato competenza esclusiva dello Stato (lettera "e"), al fine di salvaguardare la legittimità costituzionale di una disciplina in materia di forme associative che non si limiti alla fissazione di principi.

9 Cfr. Falletta P., L'espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014, p. 1116.

Diventa allora evidente che alla luce del nuovo riparto, la Regione seppur formalmente "invitata" a legiferare nel dettaglio in materia di associazionismo intercomunale, vedrà le sue possibilità d'in-

tervento fortemente ridotte, non solo dalla legislazione di principio dello Stato fissata in virtù della lettera "p" ma soprattutto da quella di dettaglio che potrà essere legittimata, come la Corte ha

già fatto, ricollegandola al coordinamento della finanza pubblica, ormai materia di competenza esclusiva.

4. Le evidenti incertezze interpretative sulla disciplina organica degli enti di area vasta

Per quanto attiene all'ente provinciale, quello che preme sottolineare, ai fini della presente trattazione, è la disposizione secondo la quale le Province cessano di esistere quali enti costituzionalmente necessari, privi di una autonoma potestà normativa e statutaria e di funzioni proprie. Non trova giustificazione, dunque, a detta di chi scrive, le ipotesi avanzate secondo cui le Province, pur avendo perso quella pari dignità costituzionale disposta dal legislatore costituzionale del 2001, continuerebbero, secondo il nuovo testo costituzionale, ad avere una specifica garanzia di autonomia, propria degli enti esponenziali di interessi territoriali¹⁰. La nuova configurazione del rapporto Camera-Senato, sebbene preveda una doppia lettura per le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), non offre specifiche garanzie per la difesa delle prerogative delle autonomie locali. Lo Stato,

infatti, assume una competenza esclusiva così ampia in materia di Comuni, Città metropolitane e associazioni comunali in aperta controtendenza rispetto alla stessa l. n. 56/2014 che ha fatto del principio di differenziazione degli enti territoriali il suo punto di forza. Sempre lo Stato, in più, ai sensi del nuovo art. 117, quarto comma, potrà esercitare la c.d. "clausola di supremazia" e superare le eventuali ipotesi di modifica proposte dal Senato, ora baluardo delle prerogative territoriali, con la maggioranza assoluta; quorum non difficilmente raggiungibile stante la nuova legge elettorale c.d. *italicum*.

Venendo, invece, ai profili attinenti alla disciplina riguardante il nuovo governo dell'area vasta, e al conseguente riparto di competenze tra Stato e Regioni, è necessaria una attività esegetica non certo facile. Secondo il testo di legge di revisione costituzionale, le Città metropolitane, ai sensi dell'art. 114 Cost., continuano ad essere elementi costitutivi della Repubblica, enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni specificatamente garantiti

dalla Costituzione. Lasciando, dunque, immutata la posizione costituzionale delle Città metropolitane, anche negli articoli successivi, suddetto ente di area vasta trova una nuova e autonoma previsione all'interno della Carta costituzionale e una specifica attuazione e configurazione in base alla legge n. 56/2014. Per le Regioni si prevede, ai sensi del combinato disposto degli artt. 31 e 40, una non chiara competenza residuale in merito alle ulteriori disposizioni relative a suddetti enti. Ma in cosa si configurano le "ulteriori disposizioni" nel momento in cui solo lo Stato potrà disciplinarne l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali? Infine, l'art. 40, rientrante nelle disposizioni finali, sancisce, in virtù della completa abrogazione dell'art. 133 Cost., che "il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione".

¹⁰ Merloni F., sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V. In *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, p. 215 e ss.

Un discorso completamente diverso deve essere affrontato per le nuove Province. Come più volte ripetuto, si assisterebbe ad una completa decostituzionalizzazione dell'ente che, però, continuerebbe ad esistere all'interno dell'nostro ordinamento, tramite la disciplina della legislazione ordinaria. Il problema, dunque, non è tanto capire il nuovo ruolo costituzionale dell'ente intermedio, quanto piuttosto rintracciare le prerogative legislative di Stato e Regioni per la materia concernente il nuovo ente di area vasta. La nuova carta costituzionale su questo non è per niente chiara.

In primo luogo la lettera p) non menziona le Province ma afferma una competenza esclusiva statale in merito alle "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni"⁽¹¹⁾. Ai sensi del suddetto articolato possono le Province rientrare, a pieno titolo, nell'alveo delle forme associative comunali? In più, in che modo si concilia quanto detto con l'art. 40, quarto comma, del testo di riforma della Costituzione, nel momento in cui si afferma che "per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali re-

lativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale"? Ancora, abrogando l'art. 133 Cost., relativamente alle modifiche delle circoscrizioni delle Province a chi spetterebbe, alla luce del nuovo testo, disciplinare le future ed eventuali variazioni dei territori provinciali? A questi interrogativi le possibili soluzioni sembrano essere soltanto due.

Secondo una prima e originale lettura le Province, ai sensi del futuro art. 117, secondo comma, lettera p), possono rientrare all'interno delle forme associative comunali, cui allo Stato spetterebbe emanare solo disposizioni di principio. Sebbene la nuova configurazione dell'ente intermedio possa essere riconducibile alla definizione di Provincia come agenzia intercomunale dalla quale discende e prende forma, si ritiene, a detta di chi scrive, che i nuovi enti di area vasta non possano in nessun modo rientrare nella definizione relativa alle forme associative comunali, dovendosi intendere quest'ultime solo le Unioni e fusioni di Comuni e le Comunità montane.

Dunque, rimarrebbero da identificare le Province, all'interno del nuovo testo, come

enti di area vasta cui allo Stato spetterebbe (ai sensi dell'art. 40 dell'AS 1492-D) definire "i profili ordinamentali generali", attribuendo, conseguentemente alla Regione tutte le ulteriori disposizioni in materia⁽¹²⁾.

In cosa s'inverano, però, i profili ordinamentali generali? Più specificatamente fino a che punto potrà spingersi la legislazione statale per intervenire sui profili ordinamentali relativamente ai nuovi enti? A chi spetterà la decisiva e tanto dibattuta competenza in merito al mutamento delle circoscrizioni territoriali delle nuove Province? Dare una risposta sembra quanto mai impossibile. Si ritiene però che i profili generali ordinamentali si esauriscano e trovino limite e concretezza nella stessa l. n. 56/2014, legge che più che assumere i caratteri transitori, così come da lei stessa affermata, sarà il punto di partenza, e forse di arrivo, per una disciplina organica dei nuovi enti di area vasta. Lo Stato, alla luce delle nuove e pur sempre possibili disposizioni, dovrà limitarsi alla sola fissazione dei principi generali, attribuendo alla Regione la competenza di modellare,

¹¹ Con questa disposizione lo Stato, dunque, mira a disciplinare, tramite disposizioni di principio, le forme associative comunali e dunque anche le Comunità montane che secondo una ricca giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005), ha escluso, in riferimento a suddetti enti, l'intervento della competenza statale di cui alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ascrivendo la relativa disciplina alla competenza residuale delle Regioni.

¹² La legge n. 56/2014 stabilisce che le Province sono enti territoriali di area vasta. Connotazione confermata, da ultimo, anche dal d.l. n. 78/2015.

in virtù dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e soprattutto differenziazione i nuovi enti intermedi sulla base delle specifiche e diverse esigenze relative alle diverse realtà territoriali. Solo in questo modo si potrà e dovrà leggere la riforma costituzionale in atto per renderla coerente con la legge n. 56/2014.

La Regione, allora, in virtù di quanto appena detto, sembra avere davanti a sé diverse opzioni organizzative tra cui poter scegliere. Potrebbe infatti istituire un nuovo ente di area vasta, oppure scegliere di attribuire le funzioni di area vasta alle Province così come configurate dalla legge Delrio. Un'altra possibilità sarebbe quella di attribuire le funzioni "provinciali" alle Unioni di comuni. Quest'ultima opzione ne stravolgerebbe completamente il ruolo di

stabile modo di essere dei comuni, di strumento che permette loro di poter raggiungere un adeguato livello dimensionale per poter svolgere le funzioni loro attribuite, trasformandolo nel nuovo ente di area vasta.

Lungi dall'essere solamente un'ipotesi teorica, essa è stata delineata dalla legge regionale n. 26 del 2014 del Friuli Venezia Giulia. L'art. 5, comma 1, dispone infatti che le "unioni territoriali intercomunali, aventi natura di unioni di comuni", esercitano funzioni e gestiscono servizi comunali, sovra comunali e di area vasta, il tutto in un contesto giuridico in cui le Province sono ancora previste dal quadro costituzionale.

In ogni caso, esaurito il compito del legislatore costituzionale, quello ordinario

non potrà, dunque, non sciogliere questi dubbi in sede di attuazione del nuovo, e sempre possibile, disposto costituzionale. Risulta, infatti, troppo semplicistica la visione di voler espungere la parola Provincia dal testo senza contemplare, contestualmente, una riforma e riorganizzazione organica del sistema dell'area vasta, concetto che, non sempre condiviso e accettato da tutti, mai come in questo momento storico dovrà essere precisato e riempito di contenuto, con una legislazione lineare, chiara e definita nei suoi obiettivi.

Il presente scritto è tratto dalle nostre due tesi di laurea La Provincia e il governo dell'area vasta: storia, evoluzione e prospettive dell'ente intermedio in Italia e L'unione di comuni: uno strumento per la valorizzazione dell'autonomia comunale, nate dal lavoro svolto insieme a Marco Di Folco, Professore di diritto delle autonomie territoriali della Luiss Guido Carli, cui va il nostro più sentito ringraziamento.

Di Simone Neri e Francesco Sansone

Fai una donazione

Codice IBAN

IT 35 I 02008 05142 000103365983

Intestato a: "Cultura Democratica" – Agenzia "UniCredit
Roma Laurentina".



Cultura Democratica

Via del Pantheon, 45 - 00168 Roma

www.cultura democratica.org

info@culturademocratica.org

