

Osservatorio sulle fonti

LA REVISIONE COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI”: NOTE SPARSE SUL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE E SUL CAPO VI («DISPOSIZIONI FINALI») DELLA STESSA *

di *Giovanni Tarli Barbieri***

SOMMARIO: 1. Il procedimento di approvazione della riforma Renzi-Boschi. - 2. Il capo VI della riforma: le «disposizioni consequenziali e di coordinamento». - 3. La prima costituzione del Senato nell’art. 39 del testo di riforma. - 4. Segue: gli altri contenuti dell’art. 39 del testo di riforma. - 5. Le «disposizioni finali».

This article examines some of the most relevant rules of the constitutional bill under discussion in Italy (the so called Reform “Renzi-Boschi”). These amendments are important in order to implement the constitutional changes under discussion into the Parliament. Specifically, the first part of the article is devoted to discuss the method and the procedure of approval of the constitutional amendments. The second part, instead, analyses the “Final and Coordinating Provisions”. Particularly, it makes a projection of the future application of these rules during the first election of the Senate, and tries to evaluate the outcome of the reform for the composition of the new upper chamber.

* Intervento al IV Seminario delle Università toscane sulle riforme costituzionali, Firenze, 15 febbraio 2016.

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

Osservatorio sulle fonti

1. Il procedimento di approvazione della riforma Renzi-Boschi

Sul testo di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” la quantità di commenti dottrinali è davvero già molto cospicua¹, anche se i problemi che questo suscita sono tanti e tali che occasioni come quella del seminario odierno appaiono comunque preziose.

Articolerò il mio intervento in due parti: la prima relativa al procedimento di approvazione del testo di riforma; la seconda ad alcune considerazioni relative al capo VI, ovvero alle «Disposizioni finali».

Venendo al primo punto, omettendo ogni considerazione sia sulla scelta del Governo di presentare una proposta di revisione costituzionale che, nel testo approvato dal Senato nella seconda deliberazione modifica ben 47 articoli della Costituzione, sia sul retroterra politico che ha originato tale scelta², innanzitutto condivido i rilievi espressi in questa sede da Ginevra Cerrina Feroni circa l’impatto della sent. 1/2014 della Corte costituzionale sulla legittimazione del Parlamento ad approvare nell’attuale legislatura proposte di revisione costituzionale³.

Come è noto, la dottrina si è divisa circa gli effetti di tale pronuncia (e in particolare del punto 7 del *considerato in diritto*) sull’attività delle Camere in almeno cinque diversi orientamenti⁴: tuttavia, poiché «una cosa è sostenere che la composizione parzialmente illegittima delle Camere non travolga gli atti che esse compiono, altro è invece sostenere che la dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni elettorali sia priva di conseguenze costituzionalmente rilevanti circa la legittimazione politica delle Camere elette sulla base di quelle stesse disposizioni»⁵, molti dubbi sussistono circa l’imminente approvazione anche in seconda lettura di un testo che innova così largamente la seconda parte della Costituzione.

Un secondo rilievo deriva proprio da quest’ultima considerazione, ovvero dall’ampiezza delle modifiche al testo della Carta fondamentale in relazione all’art. 138 Cost.; rinviando a quanto detto anche in questa sede da alcuni colleghi⁶, condivido l’opinione di quanti ritengono problematico il ricorso al *referendum* che inevitabilmente avrà ad oggetto una eterogenea pluralità di disposizioni legislative, anche se non si può non osservare che tale carattere aveva già la proposta di revisione costituzionale appro-

¹ Da ultimo, P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016.

² Il pensiero corre al c.d. “patto del Nazzareno” sul quale, in particolare, S. MERLINI, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall’Assemblea Costituente al disegno di legge Renzi-Boschi sul ‘superamento del bicameralismo paritario’*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 3613 ss. Sul “patto del Nazzareno” cfr. anche S. PARISI, *Il patto del Nazzareno (18 gennaio 2014-31 gennaio 2015)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

³ G. CERRINA FERONI, *Difetti e pregi, di metodo e di merito, della riforma comunque da salvare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 1.

⁴ L. SPADACINI, *La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri* (in corso di pubblicazione).

⁵ L. SPADACINI, *La Giunta delle elezioni della Camera dei deputati*, cit.

⁶ Si veda, in particolare, l’intervento di Stefano Merlini.

vata dal Parlamento alla fine della XIV legislatura e respinta nel *referendum* del giugno 2006.

Sul punto, non appare forzato il richiamo alla “storica” sent. 16/1978 relativa ai limiti impliciti al *referendum* abrogativo, poiché in essa l’inammissibilità di quesiti che contengano una pluralità di domande eterogenee è giustificata con la violazione della «logica dell’art. 75 Cost.», discostandosi essi «in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l’istituto del *referendum* abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare»⁷.

A parere di chi scrive, però, una tale affermazione non presuppone tanto la necessità di procedere ad uno “spacchettamento” del *referendum* in più quesiti distinti, difficilmente configurabile ai sensi della l. 352/1970⁸, quanto, piuttosto, ad una ricostruzione dell’art. 138 Cost. nel senso che tale disposizione consenta revisioni puntuali della Carta fondamentali e non già “riforme organiche” di essa⁹. Si può qui richiamare l’insegnamento di Alessandro Pizzorusso il quale ricordava che «la denuncia della scarsa razionalità di un *referendum* avente come oggetto una pluralità di questioni anche del tutto eterogenee, quali sono quelle che possono trovar posto in una stessa legge costituzionale approvata dalle Camere, appare meritevole della massima attenzione, quanto meno *de jure condendo* poiché in base al diritto vigente, permane il grave rischio che il *referendum* costituzionale possa risolversi in una sorta di plebiscito»¹⁰.

D’altra parte, che il *referendum* possa trasfigurarsi impropriamente in un plebiscito, è un rischio intrinseco, soprattutto da quando esso, anziché, come secondo la *ratio* dell’art. 138 Cost., essere interpretato come istituto a disposizione delle minoranze¹¹, è divenuto anche uno strumento utilizzato dalla maggioranza per “legittimare” una proposta di revisione costituzionale approvata in seconda lettura con una maggioranza inferiore ai 2/3 dei componenti in ciascuno dei due rami del Parlamento¹².

⁷ Considerato in diritto, n. 3.

⁸ Il cui art. 16 della l. 352/1970 prevede infatti: «Il quesito da sottoporre a *referendum* consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione dell’articolo ... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato - nella *Gazzetta Ufficiale* numero ... del ... ?”; ovvero: “Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* numero ... del ... ?”».

⁹ Sul punto, per tutti, per tutti, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze internazionali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 93 ss., ed i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., da ultimo, A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2015 (in corso di pubblicazione).

¹⁰ A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Comm. cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2011, pp. 401-402.

¹¹ Per tutti, A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 252; S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 556; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit., pp. 108 ss. È anche a questa stregua che l’art. 138 Cost. non prevede alcun *quorum* di partecipazione.

¹² Come è noto, il primo esempio di tale distorta utilizzazione si ha nella XIII legislatura a proposito della proposta di legge costituzionale di revisione del Titolo V della Costituzione (poi divenuta l. cost. 3/2001): in quel caso si è parlato giustamente di *referendum double face*, perché richiesto anche dai

Osservatorio sulle fonti

Tuttavia, anche nella fase parlamentare del procedimento di cui all'art. 138 Cost. sussistono torsioni e aspetti discutibili che si sono palesati anche a proposito della proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi".

In primo luogo, nella prima deliberazione, che, come è noto, definisce il testo (giacché, come si dirà, nella seconda non sono possibili emendamenti), al Senato si è ritenuto applicabile in modo rigido il principio della limitazione dell'attività emendativa nel caso di *navette*¹³.

Certamente, la presentazione da parte di un gruppo di opposizione di milioni di emendamenti¹⁴ ha probabilmente contribuito a questo esito, il quale però sembra sottovalutare le peculiarità del procedimento di revisione costituzionale¹⁵ «che rende effettiva non solo, peraltro, la possibilità di emendamenti direttamente collegati alle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, ma anche di ulteriori emendamenti, privi di qualsiasi nesso funzionale con le precedenti modifiche»¹⁶; e ciò sia perché il procedimento di revisione costituzionale «non è una variante che si innesta su un procedimento di formazione della legge da considerare in modo unitario. Si tratta invece di un procedimento a sé stante [...], con norme che presentano un contenuto parzialmente coincidente con quelle poste per il procedimento di formazione della legge ordinaria»¹⁷, sia perché l'approvazione di una legge di revisione costituzionale dovrebbe presupporre una particolare ponderazione delle scelte, allo scopo di evitare incoerenze e disarmonie in un testo destinato per sua natura, a porsi al vertice della produzione normativa¹⁸.

A sostegno di tale tesi si può ricordare anche il parere della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, approvato nella seduta del 5 maggio 1993, che, proprio sul presupposto della «particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale», ha ritenuto ammissibili emendamenti interamente soppressivi di un comma radicalmente modificato dal Senato¹⁹; ed è significativo che, nella stessa seduta, l'allora Presidente della Camera, Giorgio Napolitano sollecitasse una «riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto

parlamentari di opposizione: A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 427. Il punto è sottolineato anche nella letteratura politologica: sul punto, cfr., G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano, Università Boconi Editore, 2015, pp. 18-19.

¹³ Sul punto, per tutti, A. CELOTTO, *Riforma costituzionale 2015*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Roma, Istituto enciclopedia italiana, 2016, pp. 302-303 e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

¹⁴ Su tali vicende, per tutti, C. CHIMENTI, *Il bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos*, 2015, 3.

¹⁵ Sul quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1^a Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 2, pp. 1 ss.

¹⁶ A. CELOTTO, *Riforma costituzionale 2015*, cit., p. 303.

¹⁷ M. VILLONE, *Legge costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, XXI, Roma, Treccani, 1990, p. 3.

¹⁸ Cfr. sul punto anche E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 1, p. 4.

¹⁹ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 5 maggio 1993, res. somm., p. 4; il parere è riportato anche da DI CIOLO, G. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 660, nt. 81.

Osservatorio sulle fonti

riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra esser convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale»²⁰.

Di fatto, proprio questa dubbia interpretazione del regolamento del Senato (artt. 121 e 104, comma 3)²¹, unita alla necessità, tutta politica, di trovare un accordo all'interno del Pd sulle modalità di elezione del Senato, ha condotto all'approvazione di un emendamento²², introdotto nell'art. 57, comma 5, Cost. («La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma»)²³, che, oltre a fare violenza alla lingua italiana (e forse alla logica comune)²⁴, determina nella sua ambiguità, come si dirà (par. 3), non poche incertezze applicative rispetto al sistema di selezione dei componenti della seconda Camera. In tal modo, come è stato esattamente osservato, si finisce per esaltare il ruolo delle fonti attuative (nel caso di specie, della futura legge elettorale del Senato) rispetto alla capacità prescrittiva della Costituzione, con la conseguenza di ampliare i poteri degli organi politici²⁵.

D'altra parte, che una interpretazione ragionevolmente estensiva del combinato disposto degli artt. 121, comma 3, e 104 del regolamento del Senato fosse pienamente sostenibile, lo si deduce anche dal fatto che nella seconda deliberazione non è possibile la presentazione di emendamenti o ordini del giorno ovvero pregiudiziali o sospensive (art. 99, reg. Camera; art. 123, reg. Senato), consistendo essa in unico voto sul complesso della proposta di legge costituzionale.

Tale limitazione è apparsa giustamente di dubbia legittimità, tanto che sarebbe auspicabile una revisione dei regolamenti parlamentari: in effetti, come è stato giustamente

²⁰ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 5 maggio 1993, p. 3; è poi da rimarcare, tra gli altri, l'intervento dell'on. Labriola, il quale appoggiò la proposta del Presidente che «non configura una deroga alla normativa vigente dal momento che la previsione dell'articolo 70 del Regolamento va applicata nella specialità del procedimento di revisione costituzionale, che si caratterizza per la sua atipicità. Il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, essendo caratterizzato da elementi di sostanziale novità [...], giustifica una potestà emendativa piena, attraverso la proposta di soppressione di intere parti, perfettamente coerente con il carattere della prima lettura dei progetti di legge costituzionale» (p. 4).

²¹ L'art. 121, relativo alla prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale, prevede che «se il disegno di legge è emendato dalla Camera, il Senato lo riesamina a norma dell'articolo 104»; quest'ultimo regola invece il fenomeno della c.d. *navette* nel procedimento legislativo ordinario («Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modifiche apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati»). Analogo tenore letterale hanno gli artt. 97, comma 3, e 70, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati.

²² Inserito nel comma 5 perché esso aveva subito una modificazione nel corso del precedente esame presso la Camera dei deputati.

²³ Si tratta dell'emendamento n. 2.204 (senn. Finocchiaro, Schifani, Zeller, Zanda, D'Adda), approvato nella 516^a seduta pubblica, del 3 ottobre 2015.

²⁴ In effetti, per come è redatto, sembra che la durata del mandato dei senatori sia determinata «in conformità alla volontà degli elettori».

²⁵ A.A. CERVATI, *Valori costituzionali e modifiche testuali*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, cit., p. 297.

Osservatorio sulle fonti

sottolineato, «non vi è nulla in Costituzione che autorizzi a pensare che la seconda deliberazione non presupponga anche essa un “ciclo legislativo” completo, garantito dalla riserva di assemblea *ex art. 72,4*. Del resto la interpretazione dei regolamenti è in questo senso. Solo che essa è monca», poiché ad essa non si applica l’approvazione «articolo per articolo» che è fondamentale nel procedimento legislativo ordinario²⁶.

Sono evidenti le conseguenze di tali previsioni sia sul livello di attenuazione dell’aggravamento procedurale presupposto dall’art. 138 Cost. sia della *ratio* stessa del termine di tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera, che dovrebbe consentire un’adeguata ponderazione, eventualmente prodromica a modifiche del testo (anziché alla sola approvazione o reiezione dell’intero testo).

Occorre quindi ribadire con forza questi punti di criticità perché, come affermato dalla Corte costituzionale nella nota sent. 496/2000, «la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare», mentre il corpo elettorale «in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale»; infatti, «l’intervento del popolo non è a schema libero, poiché l’espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all’interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti»²⁷.

Si noti che la stessa sentenza ha avuto modo di negare «che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica», poiché, anzi, «è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l’*habitat* culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione»²⁸.

È appena il caso di osservare, su quest’ultimo aspetto, come proprio il coinvolgimento dell’opinione pubblica non sia stato seriamente perseguito, come invece è avvenuto in altri ordinamenti a proposito di revisioni costituzionali intervenute nel più recente pe-

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 377; G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della «soluzione Alfonso Tesaurò»*, in *Studi in onore di V. Atripaldi*, II, Napoli, Jovene, 2010, pp. 1221 ss.

²⁷ *Considerato in diritto*, n. 4.2. Sulla pronuncia in questione, per tutti, F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3810 ss.; S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, *ivi*, pp. 3818 ss.; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’innovazione costituzionale*, *ivi*, pp. 3823 ss.; G. PAGANETTO, *Uso distorto del referendum consultivo e dell’autonomia regionale*, *ivi*, pp. 3828 ss.; E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 216 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, *ivi*, pp. 224 ss.; A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla ‘devolution’*, nota a *Corte cost.*, 14 novembre 2000, n. 496, in *Foro it.*, 2001, I, cc. 397 ss.; M. PIAZZA, *Il referendum consultivo regionale, nel caso in cui sia “prodromico” ad un procedimento di revisione della Costituzione, rappresenta un inammissibile strumento di democrazia plebiscitaria?*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 1560 ss.

²⁸ *Ivi*.

Osservatorio sulle fonti

riodo²⁹; è possibile che il dibattito “decolli” in occasione del futuro *referendum*³⁰, ma, temo, in forme non necessariamente appropriate, data l’unicità del *referendum* stesso e la decisione di trasformare tale consultazione in una sorta di “fiducia popolare” al Presidente del Consiglio.

Tra l’altro, ci si potrebbe chiedere se il testo “Renzi-Boschi” sia anche l’avamposto di future revisioni costituzionali: l’interrogativo si pone proprio alla luce del “combinato disposto” tra la riforma “Renzi-Boschi” e l’*italicum* che, a detta di uno dei suoi “padri”³¹, potrebbe costituire il primo passaggio di un processo di riforma destinato a coinvolgere la forma di governo. Il pensiero non corre tanto al “Governo parlamentare del Primo ministro”, estremo limite di una forma di governo parlamentare delineato dalla Commissione “Quagliariello”³², ma, ancor più, al tanto sbandierato “Sindaco d’Italia” che, se declinato come nelle Regioni e negli enti locali, porterebbe all’elezione diretta del Primo Ministro, con il noto meccanismo del c.d. *simul stabunt aut simul cadent*.

Si tratterebbe di un approdo per nulla auspicabile, per gli evidenti rischi di riproposizione di un “premierato assoluto”³³ già rigettato dagli elettori nel ricordato *referendum* costituzionale del 2006.

Tuttavia, anche a prescindere da questi possibili scenari futuri, rimane l’impressione di una riforma assai criticabile sul piano tecnico (come del resto non poche delle revisioni costituzionali del più recente periodo³⁴), che rischia di determinare presto la necessità di interventi correttivi su aspetti decisivi del testo (tra questi, in particolare, composizione e competenze del Senato; disciplina del procedimento legislativo; distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni): è noto però che la materia costituzionale non si presta a interventi continuativi, pena una grave instabilità ordinamentale e, in definitiva, il rischio che le disposizioni costituzionali perdano la loro capacità di orientare e guidare il processo politico.

²⁹ Il pensiero corre, in primo luogo, alla revisione costituzionale francese del 2008, preceduta dai lavori di un Comitato, presieduto da Édouard Balladur, e composto da esperti di diversa estrazione culturale e politica: per tutti, P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 98. La relazione del COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^E RÉPUBLIQUE, *Une V^e République plus démocratique*, è pubblicato dalla Documentation Française, 2005.

³⁰ In questo senso, A.A. CERVATI, *Valori costituzionali e modifiche testuali*, cit., p. 298.

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

³² COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI (presieduta dal sen. Gaetano Quagliariello), *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, pp. 62 ss.

³³ Per usare le parole di L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in ID., *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 61 ss.

³⁴ Si pensi, oltre alla riforma costituzionale naufragata a seguito del *referendum* del 2006, anche a revisioni costituzionali più puntuali ma entrate in vigore, come quella relativa alla circoscrizione estero e la stessa l. cost. 3/2001.

Osservatorio sulle fonti

2. Il capo VI della riforma: le «disposizioni consequenziali e di coordinamento»

Venendo ora al capo VI della proposta di revisione costituzionale, esso, come è noto si compone di quattro articoli, relativi alle «disposizioni consequenziali e di coordinamento» (art. 38), alle «disposizioni transitorie» (art. 39), alle «disposizioni finali» (art. 40) e, infine, all'«entrata in vigore» (art. 41).

Un primo elemento da sottolineare è l'opportunità dell'inserimento di questo insieme di disposizioni, non solo per ragioni, pure rilevanti, di tecnica legislativa, ma per la rilevanza, anche sul piano sistematico, delle disposizioni di coordinamento e del regime transitorio, spesso invece trascurate dal legislatore anche costituzionale (si pensi, in particolare, alla l. cost. 3/2001 e alle gravi incertezze suscitate dall'assenza in essa di un corredo di disposizioni transitorie).

Tuttavia, come si dirà di seguito, esse non mancano di problemi e di elementi di ambiguità, oltre a non essere esaustive: da quest'ultimo punto di vista, ad esempio, a seguito della revisione dell'assetto del Parlamento, non è chiara la sorte delle Commissioni bicamerali, alcune delle quali svolgono funzioni assai rilevanti³⁵. Sul punto, il testo si limita a specificare la competenza del Senato, e non più della Commissione bicamerale per le questioni regionali, a esprimere il parere nella procedura di scioglimento “sanzionatorio” dei Consigli regionali (art. 36): anche a seguito della trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, tale previsione comporta la soppressione di detta Commissione (ciò che peraltro risulta formalmente solo dalla rubrica dell'art. 36).

Viceversa, a proposito del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, di cui all'art. 12 della l. cost. 1/1953 (come modificato dal'art. 3 della l. cost. 1/1989), il testo ne suppone il mantenimento, laddove si limita a stabilire che la Presidenza spetti al Presidente della Giunta della Camera dei deputati competente per le autorizzazioni a procedere (art. 38, comma 14)³⁶: si tratta di una scelta coerente visto che la riforma non tocca l'art. 90 Cost., in materia di responsabilità penale del Capo dello Stato.

Ciò detto, nell'art. 38 un primo gruppo di disposizioni (commi da 1 a 7; 10-11; da 14 a 16) è correlato alla scelta fondamentale di superamento del bicameralismo paritario.

Il comma 1 modifica l'art. 48, comma 3, Cost., allo scopo di limitare alla sola Camera dei deputati l'elezione dei parlamentari della circoscrizione estero: si tratta di una scelta che riduce sì il numero dei seggi spettanti a tale circoscrizione (dai 18 attuali ai 12 risultanti dal testo di riforma)³⁷ ma non aggredisce i tanti aspetti ambigui e discutibili

³⁵ Per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 117 ss. il quale sottolinea che l'esperienza delle Commissioni bicamerali abbia rappresentato uno degli elementi di promozione di momenti di cooperazione funzionale tra le due Camere (p. 122).

³⁶ Attualmente, come è noto, la Presidenza spetta al Presidente della Giunta del Senato o al Presidente della Giunta della Camera, che si alternano per ciascuna legislatura (art. 12, comma 2, l. cost. 1/1953).

³⁷ La riduzione è in valore assoluto; in termini percentuali la consistenza della Circostrizione estero diminuirebbe di poco, se calcolata sul totale dei componenti elettivi delle due Camere (1,90% oggi; 1,65% a seguito dell'entrata in vigore della revisione costituzionale).

Osservatorio sulle fonti

di una riforma sbagliata quale quella relativa alla disciplina del voto degli italiani all'estero³⁸.

Il comma 5 modifica l'art. 73, comma 2, Cost., rimettendo alla sola Camera dei deputati, con deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti, la dichiarazione d'urgenza che abbrevia i termini per la promulgazione.

La nuova formulazione dell'art. 73, comma 2, la rende applicabile anche alle leggi che debbono essere approvate con procedimento bicamerale, in relazione alle quali però sarebbe stata maggiormente coerente la conservazione del testo attualmente in vigore³⁹, data la pariordinazione dei due rami del Parlamento ai sensi del novellato art. 70, comma 1, Cost.⁴⁰.

Similmente, il comma 10 modifica l'art. 121, comma 2, Cost. nel senso di prevedere che i Consigli regionali possono presentare proposte di legge alla Camera dei deputati, anziché alle «Camere».

Ancora una volta, questa previsione pone un problema di coordinamento con il novellato art. 72, comma 1, Cost. il quale, a proposito dei disegni di legge da approvare con il procedimento bicamerale (art. 70, comma 1, Cost.), afferma che essi sono presentati «ad una Camera» e quindi anche al Senato.

Non sembra possibile interpretare la modifica dell'art. 121 Cost. nel senso di impedire ai Consigli regionali di presentare proposte di legge ai sensi dell'art. 70, comma 1, Cost. che, per inciso, comprende numerose materie di interesse regionale; e d'altra parte, anche la tesi secondo la quale anche per le proposte di legge da approvare con il procedimento bicamerale sussisterebbe l'obbligo per le assemblee elettive regionali di presentazione alla Camera dei deputati appare quantomeno discutibile, nella misura in cui meccanismi di interlocuzione tra Senato e Regioni dovrebbero essere valorizzati, e non certo esclusi, dal testo di riforma, visto che il primo dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali.

Ancora, ai sensi dell'art. 38, comma 6, del testo di riforma, l'art. 81 Cost., come modificato dall'art. 1 della l. cost. 1/2012, è modificato sostituendo ogni riferimento alle «Camere» con quello alla sola Camera dei deputati.

Sul punto, è da segnalare che il testo non modifica affatto l'art. 5, comma 4, della l. cost. 1/2012, ai sensi del quale entrambi i rami del Parlamento (e quindi non solo la Camera) «secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni»;

³⁸ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il voto degli italiani agli estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 121 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

³⁹ «Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

⁴⁰ Si tratta peraltro di una disposizione poco utilizzata nella prassi. Nel testo vigente dell'art. 73, comma 2, Cost. si ritiene che la dichiarazione di urgenza debba essere decisa da entrambe le Camere cosicché, in caso di disaccordo, dovrebbe farsi luogo alla *navette*: R. DI CESARE, *Art. 73*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 669.

Osservatorio sulle fonti

tale previsione appare quindi in controtendenza con quanto previsto dal comma 6 in esame.

Un secondo gruppo di disposizioni all'interno dell'art. 38 (commi 8-9; 12-13) si pone in diretta correlazione con l'art. 29 del testo di riforma che sopprime le Province dall'art. 114 Cost.: il comma 8 modifica la rubrica del Titolo V⁴¹, il comma 9 sopprime ogni riferimento alle Province nell'art. 120, comma 2, Cost. (sostituendolo con la menzione espressa delle Province autonome di Trento e Bolzano).

I commi 12 e 13 intervengono sugli artt. 132, comma 2, e 133, comma 1, Cost., provvedendo all'abrogazione del secondo (relativo, come è noto, al procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali) e alla modifica del primo (relativo al distacco di territori da una Regione all'altra), sopprimendo il riferimento alle Province.

A tale proposito, colpisce la perdurante assenza in tali disposizioni di ogni riferimento alle Città metropolitane che continuano ad essere qualificate come enti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost. Sul punto, soccorre però l'art. 40, comma 4, del testo di riforma, il quale prevede che «il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

Su quest'ultimo punto, il testo di riforma fa propria la tesi della competenza statale, che peraltro la sent. 50/2015 della Corte costituzionale ha affermato già *de iure condito*, desumendola, in primo luogo dall'art. 114 Cost. che «nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione»⁴².

In termini di tecnica legislativa, sarebbe stato opportuno collocare il secondo periodo dell'art. 40, comma 4, nel testo della Costituzione (attraverso la novellazione dell'art. 133, comma 1), stante la già ricordata natura di enti costitutivi della Repubblica riconosciuta alle Città metropolitane.

Sul piano dei contenuti, poi, l'art. 40, comma 4, non prevede testualmente alcun coinvolgimento delle popolazioni interessate che, testualmente, *de iure condito*, non è

⁴¹ Essa sarebbe sostituita con la seguente: «Le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni».

⁴² La sent. 50/2015 così prosegue: «È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali. D'altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale» (*considerato in diritto*, n. 3.4.1). Sulla procedura di costituzione delle Città metropolitane nella legge "Delrio" cfr., per tutti, G. PIPERATA, *Art. 1, comma 2, legge 7 aprile 2014, n. 56*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 52 ss.; L. VANDELLI, *Art. 1, comma 6, legge 7 aprile 2014, n. 56*, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Del rio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 57 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 19 ss.

Osservatorio sulle fonti

previsto nella procedura di modificazione dei territori provinciali (ma praticato nella prassi⁴³), e, dall'altro, sembra presupposto dalla già ricordata sent. 50/2015⁴⁴.

Quanto al procedimento legislativo applicabile per l'approvazione delle leggi in questione, stante quanto previsto dal novellato art. 70, commi 1 e 2, Cost., si dovrebbe ritenere applicabile il procedimento monocamerale. Tuttavia, come è stato giustamente osservato, la necessità del procedimento bicamerale potrebbe essere affermata, sia per la connessione con l'ordinamento delle Città metropolitane (oggetto del procedimento bicamerale) sia per il fatto che il territorio è elemento costitutivo anche di tali enti. Rimane poi da chiarire quale sia il procedimento applicabile nel caso di istituzione di una nuova Città metropolitana⁴⁵.

Infine, la riforma "Renzi-Boschi" interviene sulla l. cost. 1/1989 che, nel procedimento relativo ai reati ministeriali, aveva già delineato una soluzione che differenziava le competenze dei due rami del Parlamento (e quindi correttiva del "bicameralismo paritario" fatto proprio in generale dalla Costituzione), privilegiando però il Senato⁴⁶. Il testo di riforma compie una scelta di segno diametralmente opposto, prevedendo che sia la Camera dei deputati competente in ordine all'autorizzazione a procedere di cui all'art. 9 e alle autorizzazioni *ad acta* di cui al successivo art. 10 anche se esse siano riferite a componenti del Senato.

⁴³ Anche se in questi casi il *referendum* non è obbligatorio: B. CARAVITA, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur. it.*, Roma, Treccani, 1994, p. 5.

⁴⁴ In tale sentenza, giustificando l'immediata attuazione delle Città metropolitane "in sostituzione" delle Province, la Corte osserva infatti che «con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento – che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso. Ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale» (*Considerato in diritto*, n. 3.4.2). Si tratta di una "apertura" interessante, alla luce del fatto che il coinvolgimento delle popolazioni interessate non è previsto dall'art. 133, comma 1, Cost., nel testo vigente, sul quale è "ricalcato" l'art. 40, comma 4, del testo di riforma: sul punto, da ultimo, D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in www.federalismi.it, 21 gennaio 2015 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴⁵ In questo senso, Camera dei deputati, XVII legislatura, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb.*, Schede di lettura, n. 216/4, 7 gennaio 2015, rinvenibile in www.camera.it, pp. 249-250.

⁴⁶ Come è noto, infatti, la competenza a pronunciarsi sull'anomala autorizzazione a procedere di cui all'art. 9 vede una prevalenza del Senato (essendo tale ramo del Parlamento competente relativamente a soggetti appartenenti a Camere diverse o qualora si debba procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non siano membri delle Camere): sul punto, in particolare, L. ELIA, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Leg. pen.*, 1989, pp. 474 ss.

Osservatorio sulle fonti

3. La prima costituzione del Senato nell'art. 39 del testo di riforma

L'art. 39 («Disposizioni transitorie») è composto di ben quattordici commi, i primi sette dei quali relativi alla prima costituzione del “nuovo” Senato, i successivi due all'adeguamento dei regolamenti parlamentari; seguono quindi due commi dedicati, rispettivamente, alle modalità di elezione dei componenti della Corte costituzionale spettanti ai due rami del Parlamento e al giudizio di legittimità costituzionale promosso da 1/4 dei componenti della Camera ovvero da 1/3 dei componenti del Senato, sulle leggi elettorali per la Camera e per il Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della revisione costituzionale (commi 10 e 11), e, infine, tre commi relativi, rispettivamente: alla perdurante applicazione delle leggi regionali adottate ai sensi del vigente art. 117, commi 3 e 4, Cost., fino all'entrata in vigore delle future leggi adottate ai sensi del novellato art. 117, commi 2 e 3, Cost. (comma 12); alla non applicazione delle disposizioni di cui al capo IV della legge di riforma alle Regioni a Statuto speciale nonché all'applicabilità alle stesse delle disposizioni di cui all'art. 116, comma 3, Cost. (comma 13), al mantenimento in capo alla Regione Valle d'Aosta delle funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della stessa legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” (comma 14).

Le disposizioni relative alla prima costituzione del “nuovo” Senato appaiono ovviamente di grande rilevanza sul piano istituzionale.

Per comprenderne la portata, non è inutile richiamare le disposizioni “a regime” relative all'elezione della seconda Camera.

Il novellato art. 57 Cost. prevede che il Senato sia composto da novantacinque senatori, rappresentativi delle autonomie territoriali, e da cinque senatori che possono essere nominati dal Capo dello Stato (comma 1) ai sensi dell'art. 59, comma 2, Cost., ovvero tra i «cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»⁴⁷. Del Senato continueranno a far parte i Presidenti della Repubblica, una volta cessati dalla carica (art. 59, comma 1).

I novantacinque componenti rappresentativi delle autonomie territoriali sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano⁴⁸, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (comma 2).

È poi previsto che nessuna Regione possa avere un numero di senatori inferiore a due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti. Le due Province autonome eleggono ciascuna due senatori (commi 3 e 4).

⁴⁷ Non si richiamano in questa sede i giustificati rilievi critici circa la scelta di senatori siffatti in una Camera composta in assoluta prevalenza da membri rappresentativi delle autonomie territoriali.

⁴⁸ È da ritenere che la Regione Trentino Alto Adige non elegga, in quanto tale, i senatori, anche se il testo su questo punto non appare formulato in termini chiarissimi (sul punto, in particolare, M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in www.amministrazioneincammino.it, p. 5, nt. 10).

Osservatorio sulle fonti

Circa il sistema di elezione rileva innanzitutto il comma 6, che demanda a una futura legge, da approvare con il procedimento bicamerale, «le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio», anche se, almeno indirettamente, indicazioni sull'elezione vengono anche dal precedente e già citato comma 5, ai sensi del quale «la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma» (su tale disposizione, cfr. *infra*).

Rileva infine il novellato art. 55, comma 2, Cost., ai sensi del quale le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere, e quindi anche quella per il Senato, «promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

Come si vede nella tab. 1, emergono alcune differenze riguardo al “peso” delle diverse Regioni nel “nuovo” Senato rispetto a quello risultante dalla Costituzione vigente.

È evidente il maggiore peso, in proporzione, delle Regioni meno popolose (stante la garanzia, per esse dell'elezione di due senatori: così, ad esempio, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano, Molise), mentre sono le Regioni di entità demografica media o medio-bassa (in particolare Liguria, Marche) a veder diminuito il peso della loro rappresentanza (tab. n. 1)⁴⁹.

⁴⁹ Rispetto all'indice di scostamento rispetto alla popolazione media per seggio, arretrano in modo significativo anche Emilia-Romagna (-5,7%), Toscana (-3,7%), mentre risultano “premiare”, oltre a quelle indicate nel testo, Piemonte (da -10,5 a +0,4%), Campania (da -10,8 a -2,4%), Puglia (da -12,9 a -8%), Calabria (da -9,2 a -4,4%), Sardegna (da -14,2 a +12,7%).

Osservatorio sulle fonti

Tabella n. 1 – Assegnazione dei seggi alle Regioni (art. 57, commi 3 e 4, del testo di riforma)

Regione	Pop.2011	seggi riforma	pop. media per seggio	scostamento media	% seggi sul totale	seggi Cost. vigente	pop. media per seggio	scostamento media	% seggi sul totale	diff.% riforma-oggi
Piemonte	4.363.916	7	623.416	0,4	7,4	22	198.360	-10,5	7,1	0,2
Valle d'Aosta	126.806	2	63.403	89,9	2,1	1	126.806	29,3	0,3	1,8
Lombardia	9.704.151	14	693.153	-10,8	14,7	49	198.044	-10,4	15,9	-1,1
Trentino-A.A.	1.029.475					7	147.068	18,0	2,3	1,9
Pr. Bolzano	504.643	2	252.321	59,7	2,1					
Pr. Trento	524.832	2	262.416	58,1	2,1					
Veneto	4.857.210	7	693.887	-10,9	7,4	24	202.384	-12,8	7,8	-0,4
Friuli-V. Giulia	1.218.985	2	609.492	2,6	2,1	7	174.141	2,9	2,3	-0,2
Liguria	1.570.694	2	785.347	-25,5	2,1	8	196.337	-9,4	2,6	-0,5
Emilia-Romagna	4.342.135	6	723.689	-15,7	6,3	22	197.370	-10,0	7,1	-0,8
Toscana	3.672.202	5	734.440	-17,4	5,3	18	204.011	-13,7	5,8	-0,6
Umbria	884.268	2	442.134	29,3	2,1	7	126.324	29,6	2,3	-0,2
Marche	1.541.319	2	770.659	-23,2	2,1	8	192.665	-7,4	2,6	-0,5
Lazio	5.502.886	8	687.860	-9,9	8,4	28	196.532	-9,5	9,1	-0,6
Abruzzo	1.307.309	2	653.654	-4,5	2,1	7	186.758	-4,1	2,3	-0,2
Molise	313.660	2	156.830	74,9	2,1	2	156.830	12,6	0,6	1,5
Campania	5.766.810	9	640.756	-2,4	9,5	29	198.856	-10,8	9,4	0,1
Puglia	4.052.566	6	675.427	-8,0	6,3	20	202.628	-12,9	6,5	-0,2
Basilicata	578.036	2	289.018	53,8	2,1	7	82.577	54,0	2,3	-0,2
Calabria	1.959.050	3	653.016	-4,4	3,2	10	195.905	-9,2	3,2	-0,1
Sicilia	5.002.904	7	714.700	-14,2	7,4	25	200.116	-11,5	8,1	-0,7
Sardegna	1.639.362	3	546.454	12,7	3,2	8	204.920	-14,2	2,6	0,6
Totale/media	59.433.744	95	625.618		100,0	309	179.432		100,0	
Regioni st.sp.	9.017.532	18			18,9	48			15,5	3,4
Regioni st.ord.	50.416.212	77			81,1	261			84,5	-3,4

Non è invece complessivamente evidente l'aumento di peso delle Regioni a statuto speciale (da circa il 15% a poco più del 18%).

Quanto al sistema di elezione, il testo di riforma pone un complesso di disposizioni così difficili da interpretare da suscitare incertezze circa la configurazione stessa del Senato nel testo di riforma⁵⁰. Si pensi alla difficoltà di conciliare il comma 6 e la seconda parte del comma 5, risultante da un emendamento che, in sede parlamentare, è stato da taluni interpretato come una sorta di “surrogato” di elezione diretta⁵¹.

⁵⁰ Sul punto, da ultimo, N. LUPO, *La (ancora) incerta del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 24 febbraio 2016.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, all'intervento di Vannino Chiti, nella seduta del 20 gennaio 2016, laddove allude al fatto che «i consiglieri regionali e i senatori saranno scelti dai cittadini»: Senato della Repubblica, XVII legislatura, 20 gennaio 2016, 563^a seduta pubblica, res. sten., p. 56.

Osservatorio sulle fonti

D'altra parte lo stesso comma 6 appare di non semplice interpretazione laddove vincola la futura legge elettorale ad un metodo di assegnazione dei seggi «in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio»: a parte i dubbi sulla riferibilità di tale previsione anche all'elezione del senatore-Sindaco, sembra che tale disposizione imponga al legislatore una sorta di bilanciamento tra i voti espressi nelle ultime elezioni regionali (o provinciali) e la composizione dei Consigli, risultante da leggi elettorali ormai diversificate, ma tutte ispirate da meccanismi fondati su premi di maggioranza più o meno estesi (quasi sempre *majority assuring*)⁵² e soglie di sbarramento assai variabili nella loro consistenza, risultando talvolta assai generose, talvolta, al contrario, piuttosto selettive⁵³.

È quindi probabile un intervento del legislatore statale sostanzialmente “uniformizzante” anche in materia di sistema di elezione dei Consigli regionali, che peraltro è, e rimarrà, limitata alla determinazione dei principi fondamentali (art. 122, comma 1, Cost.)⁵⁴, probabilmente rinnegando la *ratio* della l. 165/2004, una delle poche leggi cornice che davvero si è limitata a porre un fascio piuttosto contenuto di principi fondamentali⁵⁵. In questo senso, sembra deporre anche il comma 11 dello stesso art. 39 il quale prevede che «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito».

⁵² Appare quindi condivisibile il rilievo secondo il quale la futura legge elettorale del Senato sarà «chiamata a ‘bilanciare’ per la complessiva rappresentanza della singola Regione (consiglieri regionali o provinciali autonomi più sindaco) un duplice criterio: i “voti espressi” (*parrebbe di intendere: voti espressi dal corpo elettorale regionale o provinciale autonomo, ma il dettato della disposizione non si direbbe inequivoco*) e la composizione del Consiglio regionale o provinciale autonomo (*risultante, in ragione dell'articolo 122 primo comma della Costituzione, di sistemi elettorali regionali diversi, in parte tali da ‘maggioritarizzare’ la composizione del Consiglio regionale; inoltre la ‘disproporzionalità’ negli ordinamenti elettorali regionali agisce in modo fattualmente assai diversificato, ai fini dell'ottenimento o meno di una rappresentanza entro il Consiglio regionale da parte delle forze politiche, poste le soglie di sbarramento*)»: Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (A.S. n. 1429-B)*, n. 229, luglio 2015, rinvenibile in www.senato.it, p. 11.

⁵³ Sul punto sia consentito un rinvio al mio *Forme di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi* (in corso di pubblicazione). Rileva poi anche la fonte statutaria che può prevedere, in particolare, l'appartenenza o meno dei Presidenti delle Giunte al Consiglio (sul punto, Corte cost., sent. 3/2006; di fatto ad oggi tutti gli statuti prevedono l'appartenenza dei Presidenti ai Consigli regionali).

⁵⁴ A ulteriore dimostrazione del fatto che, nemmeno a seguito dell'eventuale entrata in vigore della revisione costituzionale “Renzi-Boschi”, verrà meno la potestà legislativa concorrente.

⁵⁵ Per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 275 ss.; G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 138 ss. Peraltro, un primo indizio di una maggiore capacità “intrusiva” del legislatore statale è rinvenibile nella recente l. 20/2016 che, imponendo l'attuazione del principio dell'equilibrata rappresentanza di genere, prevede diverse soluzioni sul presupposto dell'adozione di diversi sistemi elettorali, quindi quasi “ingessando” le potenzialità di intervento dei legislatori regionali.

Osservatorio sulle fonti

Il risultato probabile potrebbe quindi essere quello di una ulteriore compressione dell'autonomia regionale, peraltro in linea con la *ratio* decisamente centralistica che anima il testo di riforma.

Inoltre, la previsione di un metodo proporzionale per l'elezione, imposto dall'art. 57, comma 2, si atteggia come una *fictio* nei dodici enti nei quali si eleggeranno solo due senatori⁵⁶.

Da parte sua, come detto, l'art. 39 detta disposizioni transitorie, «in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge», per l'elezione del Senato da parte dei Consigli regionali (e delle due Province autonome).

Per la verità, alcune disposizioni sembrano impropriamente inserite nell'art. 39, trattandosi più propriamente di disposizioni applicabili anche “a regime”: così è a dirsi quantomeno per la prima parte del sesto comma, secondo il quale «i senatori della Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento»⁵⁷.

Lo stesso è a dirsi per il comma 5 che attribuisce al Presidente della Giunta regionale (o provinciale) il compito di proclamare i senatori eletti.

È da ritenere applicabile anche a regime il comma 2, ai sensi del quale «quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1».

Si tratta di una previsione che, in effetti, facendo riferimento «all'ultimo censimento generale della popolazione», non sembra interpretabile come meramente transitoria⁵⁸ e risponde ad un criterio di ragionevolezza, dall'applicazione del quale però si può determinare una variazione della composizione del Senato in eccesso o in difetto (a seconda della variazione della popolazione della Regione)⁵⁹. E, come è evidente, tale scostamento potrebbe determinare un diverso equilibrio politico in seno al Senato.

Per quanto riguarda il metodo di elezione dei senatori, trova applicazione il comma 1 dell'art. 39, ai sensi del quale «in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni

⁵⁶ E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it.

⁵⁷ Come è stato giustamente evidenziato, la disposizione non chiarisce se il riferimento ai gruppi linguistici debba essere ritenuto riferibile alla popolazione della Provincia ovvero alla composizione del Consiglio provinciale: Camera dei deputati, XVII legislatura, *Superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 239.

⁵⁸ Considerando che il censimento generale della popolazione è indetto, di regola, ogni dieci anni.

⁵⁹ Non è peraltro chiarissimo il rinvio al comma 1: Camera dei deputati, XVII legislatura, *Superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 241.

Osservatorio sulle fonti

consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista».

In primo luogo, nonostante il carattere piuttosto dettagliato del comma sopra riportato, esso non appare autoapplicativo, mancando, ai fini dell'elezione dei senatori, talune previsioni essenziali sia di carattere, per così dire, procedurale, sia relative al sistema di elezione dei senatori in senso stretto.

Sul primo punto, ad esempio, non sono disciplinate le modalità di presentazione delle liste, né è individuato il numero minimo e/o massimo dei candidati, che è un punto essenziale del sistema elettorale, anche (ma non solo) nel caso di eventuali, successive surrogazioni (si pensi all'ipotesi in cui, a seguito del venir meno di un senatore-Sindaco, non vi siano nella lista nel quale era stato eletto alcun altro candidato-Sindaco).

Sul secondo punto, ad esempio, non è disciplinata l'ipotesi in cui due o più liste di candidati ottengano esattamente lo stesso numero di voti: evenienza, quest'ultima non improbabile, stante la ristrettezza dei collegi elettorali. Ed ancora il comma in questione non chiarisce cosa accada nel caso in cui la lista più votata opti per l'elezione di senatori consiglieri, rinunciando quindi all'elezione di un candidato Sindaco: in questo caso, il senatore-Sindaco sarà "imposto" alla lista seconda classificata ovvero si potrà "scivolare" all'eventuale terza lista? E *quid iuris* nel caso in cui nessuna lista volesse optare per il candidato-Sindaco o in cui in nessuna lista fosse eletto un Sindaco?

Rimane da chiarire quale fonte sia competente a disciplinare i profili in questione: fatta eccezione forse per le mere modalità procedurali di presentazione delle liste, è da ritenere che debba essere lo Stato a intervenire, trattandosi di ambiti ad esso rimessi "a regime" dal novellato art. 57, comma 6, Cost. Tale legge potrebbe contenere previsioni finalizzate all'equilibrata rappresentanza di genere, alla stregua di quanto contenuto nell'art. 55, comma 2, Cost.⁶⁰.

È poi da chiedersi se, nella fase transitoria, si possano o si debbano estendere le previsioni a "regime" richiamate all'inizio del presente paragrafo. Sicuramente, trovano applicazione i primi quattro commi dell'art. 57 Cost., e il primo periodo del comma 5; alla stregua di quanto previsto nel primo comma dell'art. 39, non trova applicazione

⁶⁰ Non sembra un ostacolo insormontabile al riguardo l'assenza di ogni previsione espressa nell'art. 39, comma 1.

Osservatorio sulle fonti

immediata la seconda parte del comma 5, ovvero il vincolo di conformità alle scelte operate dagli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali e il comma 6 (attribuzione dei seggi in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio).

Sulla base di questo quadro normativo, si può ipotizzare una possibile composizione del Senato, che risulta dalla tab. n. 2.

Tabella n. 2 – Simulazione circa la prima composizione del Senato

Regione	seggi	CS	CD	M5S	Altri
Piemonte	7	5	1	1	
Valle d'Aosta	2				1 (UV) 1 (CS-Aut.)
Lombardia	14	4	9	1	
Pr. Bolzano	2	1			1 (SVP)
Pr. Trento	2	2			
Veneto	7	1	4	1	1 (Tosi)
Friuli-V. Giulia	2	1	1		
Liguria	2	1	1		
Emilia-Romagna	6	4	1	1	
Toscana	5	3	1	1	
Umbria	2	1 o 2	0 o 1		
Marche	2	2			
Lazio	8	5	2	1	
Abruzzo	2	2			
Molise	2	1 o 2	0 o 1		
Campania	9	6	2	1	
Puglia	6	3	2	1	
Basilicata	2	2			
Calabria	3	2	1		
Sicilia	7	3	2	1	1 (MPA)
Sardegna	3	2	1		
Totale	95	51/53	28/30	9	5

Come si vede, si tratta di una composizione che vede assegnata al centro sinistra circa il 55% dei seggi elettivi, anche se si tratta di un dato probabilmente sottostimato, perché alcuni dei seggi assegnati agli “altri” potrebbero aggiungersi alla maggioranza.

Questo esito si spiega con il fatto che attualmente in 17 Consigli su 21⁶¹ vi è una maggioranza di centro-sinistra: tuttavia, la formula elettorale utilizzata (che, come si è detto, è il quoziente naturale) e il fatto che la maggioranza degli enti si attesta su un numero basso di seggi, è destinato a produrre un effetto complessivamente di non sovrarappre-

⁶¹ Tra i quattro rimanenti sono stati considerati Lombardia, Veneto, Liguria (a maggioranza di centro-destra) e Valle d'Aosta (dove vi è una maggioranza in capo all'*Union Valdôtaine*). Tra le diciassette Regioni a maggioranza di centro-sinistra è invece considerata la Provincia autonoma di Bolzano, nel cui Consiglio vi è una maggioranza centrata su Svp e Pd.

Osservatorio sulle fonti

sentazione per il centro-sinistra – ovviamente con riferimento al numero dei seggi detenuto da tale schieramento in forza di leggi elettorali regionali quasi tutte connotate da premi di maggioranza più o meno consistenti⁶².

Peraltro, osservando, in particolare, il numero di seggi potenzialmente attribuiti al Movimento 5 Stelle, e il basso numero di seggi complessivi spettanti alla maggioranza delle Regioni, appare confermato il rilievo secondo il quale «nella selezione dei pochi senatori di ciascuna Regione (salvo le sole Regioni più popolose) vengono sommandosi le distorsioni maggioritarie prodotte dalle legislazioni elettorali regionali, con il sicuro esito finale di sottorappresentare notevolmente i partiti medi e piccoli»⁶³.

Alla stregua dell'art. 39, comma 1, che non sembra porre alcun “correttivo” all'applicazione del metodo del quoziente naturale per l'assegnazione dei seggi, è da ritenere possibile, dati i rapporti di forza sussistenti in alcuni Consigli regionali, l'assegnazione dell'intero “pacchetto” di seggi al centro-sinistra, in alcuni casi in cui ad una Regione spetti la quota minima di due senatori.

Infine, quantomeno nella fase transitoria (ma potenzialmente anche “a regime”) rimangono tutti i dubbi legati ad una possibile “concentrazione maggioritaria” in capo ad una stessa forza politica derivante, per così dire, dal combinato disposto dell'applicazione della l. 52/2015 (*italicum*) per la Camera e dall'art. 39, comma 1, del testo di riforma, per il Senato.

Con riguardo alla composizione della seconda Camera, è poi da ricordare il comma 8 dell'art. 39, che sancisce la permanenza nell'ufficio dei senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale. In conseguenza, l'art. 40, comma 5, al fine di non espandere il numero dei componenti del Senato, prevede che i senatori di nomina presidenziale di cui al novellato art. 59, comma 2, Cost., non potranno eccedere, in ogni caso, il numero di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale. Di conseguenza, la prerogativa presidenziale di nomina dei senatori prevista dal combinato disposto dei novellati art. 57, comma 1, e 59, comma 2, Cost., risulterà, in una prima fase, limitata.

Poiché è poi previsto che «lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale», è da ritenere che agli *ex* Presidenti della Repubblica e ai Senatori a vita di nomina presidenziale spetti anche una indennità, diversamente da quanto previsto per i senatori eletti dai Consigli regionali⁶⁴.

⁶² Si tratta di un effetto che in ogni caso è riscontrabile nella prima attuazione dell'art. 57 Cost., ai sensi dell'art. 39, comma 1, del testo di revisione costituzionale, e che potrebbe venire meno, se corretto, dalla futura legge elettorale per il Senato.

⁶³ U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 1, p. 4.

⁶⁴ Non ci si soffermerà in questo contributo sulla scarsa razionalità del novellato art. 69 Cost. che sembra escludere ogni forma di indennità per i senatori (salvo ritenere che tale disposizione si limiti a escludere che l'indennità costituisca una guarentigia direttamente fondata nella Costituzione), e della previsione di cui all'art. 35, che, a modifica dell'art. 122, comma 1, Cost., fissa gli emolumenti dei consiglieri-

Osservatorio sulle fonti

Veniamo ora alla tempistica della costituzione del “nuovo” Senato. Sul punto, si prevede (commi 3 e 4) che, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale (ipoteticamente anche la prossima, qualora lo scioglimento intervenisse prima del *referendum* di cui all’art. 138 Cost.), dopo lo scioglimento di entrambi i rami del Parlamento, si provveda alla prima costituzione del “nuovo” Senato entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svoltesi dopo la data di entrata in vigore della stessa legge⁶⁵. Entro sei mesi dalla data di svolgimento di tali elezioni, dovrebbe essere approvata la legge elettorale per il Senato di cui all’art. 57, comma 6, Cost., anche se si tratta di un termine evidentemente non perentorio.

È una previsione non coordinata con il comma 11 dello stesso art. 39, relativo al giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali per Camera e Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”, che dovrebbe essere promosso entro dieci giorni da tale data: l’ultimo periodo di tale disposizione prevede infatti che «anche ai fini di cui al presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale».

Si tratta di un’incongruenza che dovrà essere risolta in via interpretativa, perché rischia di rendere ineffettiva la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale in relazione alla legge elettorale per il Senato.

Infine, sempre per quanto riguarda la costituzione del Senato, è da ricordare il comma 8, che prevede la perdurante applicabilità dei regolamenti parlamentari, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni.

Si tratta di una previsione che pare necessaria, anche se, vista la riforma della seconda Camera, sarà necessaria l’adozione di un nuovo regolamento interno, vista la problematica compatibilità di quello vigente con l’assetto e le competenze del “nuovo” Senato⁶⁶.

4. Segue: *gli altri contenuti dell’art. 39 del testo di riforma*

Come è noto, l’art. 13 del testo di revisione costituzionale modifica l’art. 73 Cost. introducendo il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi che disciplinano l’elezione dei componenti delle Camere su ricorso presentato da una minoranza dei componenti di una di esse. Rispetto a tale previsione, la Camera dei deputati è interve-

ri regionali «nei limiti di quelli attribuiti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione», e quindi in misura diversa da Regione e Regione.

⁶⁵ È poi previsto che, in caso di contemporaneo svolgimento di elezioni regionali, i Consigli regionali siano convocati per le elezioni senatoriali entro tre giorni dal loro insediamento (termine invero assai ravvicinato, considerati gli adempimenti propri dell’inizio della legislatura).

⁶⁶ Si potrebbe anzi dubitare che una ritardata adozione del nuovo regolamento sia un elemento tale da radicare una sorta di “continuità” delle regole di funzionamento del “nuovo” Senato rispetto al “vecchio”: sul punto, da ultimo, 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 www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 1.

Osservatorio sulle fonti

nuta modificando la frazione dei parlamentari proponenti il ricorso (1/4 anziché 1/3 dei deputati, mantenendo invece la quota di senatori nella misura di 1/3) e sopprimendo l'obbligo di indicare nel ricorso gli «specifici profili di incostituzionalità», ed individuando un termine per la presentazione del ricorso stesso (dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata).

Inoltre la Camera ha introdotto nell'art. 39 (recante «Disposizioni transitorie») un'apposita previsione (comma 11) finalizzata a rendere possibile il ricorso diretto (ma non preventivo, trattandosi di legge in vigore) sulla l. 52/2015 (c.d. *Italicum*) e sulla futura legge elettorale per il Senato. Infatti, tale disposizione prevede che «in sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni».

Su tali previsioni mi paiono condivisibili i rilievi critici mossi da una parte della dottrina, che ha evidenziato la disarmonia di tale nuova forma di controllo rispetto al modello italiano di giustizia costituzionale il cui positivo rendimento costituisce un dato ragionevolmente condiviso, oltre a esprimere preoccupazioni non infondate circa i rischi di sovraesposizione politica della Corte costituzionale⁶⁷. Per quanto riguarda, in particolare, la previsione contenuta nell'art. 39, comma 11, è il carattere *una tantum*⁶⁸ a presentare dubbi anche di carattere sistematico, visto anche il carattere non preventivo di tale ricorso.

Inoltre, così come è formulata, la disposizione non appare priva di ambiguità o di aspetti criticabili: innanzitutto, relativamente all'oggetto dell'impugnazione, non è chiaro se le «leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» comprendano anche la c.d. «legislazione di contorno»; in secondo luogo, la facoltà di impugnazione sembra riconosciuta a 1/3 dei senatori anche in relazione alla legge elettorale per la Camera, con ciò attribuendo a una minoranza del Senato una prerogativa che pare asimmetrica rispetto alla disciplina del procedimento legislativo (il testo di revisione costituzionale riconduce la legge elettorale per la Camera non a quelle «bicamerali» ma a quelle rimesse alla competenza prevalente della Camera stessa); in terzo luogo, l'eliminazione dell'obbligo per i ricorrenti di indicare gli specifici profili di incostituzionalità (previsione questa presente nel testo approvato dal

⁶⁷ E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015, n. 1, pp. 3-4; cfr. anche F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, *ivi*, pp. 4-5, che si richiama a R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, I, p. 1836 ss. Cfr. anche A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in www.federalismi.it, 23 marzo 2016.

⁶⁸ A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità*, *cit.*, pp. 14 ss.

Osservatorio sulle fonti

Senato in prima lettura) rende l'esame della Corte costituzionale riferibile a tutti gli eventuali profili di incostituzionalità della legge, con ciò rendendo quantomeno problematici i rapporti tra tale giudizio e l'eventuale successivo giudizio incidentale.

Da questo punto di vista, anche la previsione di cui all'art. 39, comma 11, del testo di revisione costituzionale presenta almeno due ulteriori motivi di dubbio: il primo, relativo al fatto che essa, avendo effetti retroattivi⁶⁹, configura non un ricorso preventivo bensì diretto, la cui possibilità di trovare effettiva applicazione non è scontata, avendo ad oggetto leggi promulgate nella stessa legislatura in cui è destinata a entrare in vigore la revisione costituzionale. In effetti, potrebbe verificarsi una asimmetria a tale proposito, nel caso di scioglimento delle Camere dopo l'approvazione parlamentare della legge di revisione costituzionale ma prima del *referendum* di cui all'art. 138 (è stato questo, del resto, il caso della legge di revisione della II parte della Costituzione approvata dalle Camere alla fine della XIV legislatura); a ciò si aggiungano i problemi, già accennati, di interpretazione del termine di cui al secondo periodo dell'art. 39, comma 11.

Infine, nemmeno tale disposizione appare autoapplicativa, essendo necessarie disposizioni attuative relative quantomeno ai profili procedurali.

Come si è accennato nel par. 2, i commi 12 ss. dell'art. 39 attengono al Titolo V della Costituzione.

Il comma 12, che sancisce la perdurante applicabilità delle leggi regionali adottate nelle materie di cui ai vigenti commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., fino all'entrata in vigore di nuove leggi adottate ai sensi dei novellati commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., appare una disposizione opportuna, come dimostrato dalle tormentate vicende relative all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001⁷⁰.

L'art. 39, comma 13, della proposta afferma testualmente che «le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

Tale disposizione suscita notevoli perplessità, in primo luogo perché finisce con l'ampliare la distanza, in termini di spazi di autonomia, tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni ad autonomia particolare, in un momento nel quale l'attualità delle specialità è oggetto di discussione a livello dottrinale⁷¹, e non solo⁷².

⁶⁹ Aspetto, questo invero criticabile, come sottolineato efficacemente da E. CATELANI, *Pregi e difetti*, cit., p. 3.

⁷⁰ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, in particolare pp. 183 ss.

⁷¹ Per tutti, G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, entrambi in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, rispettivamente pp. 251 ss. e 395 ss.; R. BIN, *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in www.astrid-online.it, marzo 2014; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 265 ss.

⁷² Per tutti, P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, la stessa disposizione dà luogo ad incertezze quantomeno perché alle Regioni ad autonomia particolare continuerebbero ad essere applicabili le disposizioni del Titolo V risultanti dalla l. cost. 3/2001⁷³, ma solo nella parte in cui esse prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti speciali (art. 10, l. cost. 3/2001).

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

L'art. 39, comma 13, in esame appare alquanto discutibile anche nella parte in cui prevede il futuro adeguamento degli Statuti speciali sulla base di intese con le Regioni.

Sul punto, è certamente sostenibile che le modifiche alle «forme e condizioni particolari di autonomia» cui allude l'art. 116 Cost. debbano derivare da una interlocuzione con le Regioni interessate: ed infatti già la l. cost. 2/2001 prevede che le proposte di modifica degli Statuti speciali di iniziativa parlamentare o governativa siano comunicate al Consiglio della Regione interessata che su di essi esprime il proprio parere entro due mesi⁷⁴.

Viceversa, la previsione di una procedura pattizia (per cui le revisioni deriverebbero dal consenso delle parti in una logica accentuatamente “federalista”) sembra restringere l'attività emendativa del Parlamento nazionale⁷⁵, come se la sfera di autonomia riconosciuta a parti importanti del territorio nazionale fosse una questione rimessa ad un accordo tra il Governo nazionale e la Regione interessata e non avesse una rilevanza, anche politica, di carattere generale (si pensi, solo per citare un esempio non casuale, alle ricorrenti polemiche sul regime finanziario delle Regioni in questione)⁷⁶.

Tale progettata innovazione deve essere poi inquadrata alla luce delle innovazioni al procedimento di revisione degli Statuti già introdotte con la citata l. cost. 2/2001, che ha discutibilmente escluso il *referendum* di cui all'art. 138 Cost., e quindi l'intervento del corpo elettorale nazionale nella procedura di approvazione degli Statuti stessi⁷⁷.

⁷³ Tutto ciò risulta anche dal secondo periodo del comma 13 che estende alle Regioni ad autonomia particolare, prima della revisione dei rispettivi statuti speciali, l'art. 116, comma 3, Cost., nel testo attualmente in vigore (e quindi senza le modificazioni introdotte dalla legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”).

⁷⁴ Per tutti, G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle Regioni speciali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

⁷⁵ Anche se il termine «sulla base di intese» lascia aperto qualche dubbio in proposito, potendosi ritenere che l'intesa sia, appunto la “base” ma non necessariamente il contenuto dettagliato della proposta di modifica.

⁷⁶ Sul punto, in particolare, M. SALVAGO, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere (A.C. 2613-D) sui procedimenti di revisione degli Statuti speciali*; P. SCARLATTI, *Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D – XVII Legislatura*, entrambi in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 1.

⁷⁷ Sul punto, in particolare, R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 123 ss.; L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti*

Osservatorio sulle fonti

I nodi che si sono evidenziati non sono stati corretti nel corso dell'esame parlamentare della proposta di riforma: viceversa, l'art. 39, comma 13, della stessa è stato ulteriormente integrato, prevedendo l'estensione alle Regioni a statuto speciale delle «disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale».

Si tratta di una previsione, discussa a livello dottrinale⁷⁸, che, oltre a presentare margini di ambiguità⁷⁹ e porre possibili problemi di coordinamento tra l'eventuale legge approvata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. e il testo degli Statuti speciali, appare criticabile nella misura in cui rischia di costituire un fattore di rallentamento dell'adeguamento degli Statuti stessi, che dovrebbe costituire la via maestra per coordinare l'autonomia speciale con il titolo V della Costituzione, come modificato dalla revisione costituzionale "Renzi-Boschi"⁸⁰.

È poi da ricordare la previsione secondo la quale, fino alla revisione degli Statuti speciali «resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione». In tal modo, non solo non trovano applicazione alle Regioni a statuto speciale le nuove disposizioni relative alle "sanzioni" consistenti nell'esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle loro funzioni quando sia stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente ma, alla luce del testo di tale disposizione, si potrebbe sostenere che alle Regioni a statuto speciale non potrebbe applicarsi la generale disciplina dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost.: un esito davvero discutibile e paradossale.

Infine, il comma 14, ai sensi del quale «la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale», appare probabilmente superfluo, sia alla luce del comma 13, sia per quanto già previsto nello Statuto speciale di questa Regione.

speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?, in *Le Regioni*, 2003, pp. 399 ss.

⁷⁸ Per tutti, A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 357 ss.

⁷⁹ Per come è formulato, sembra che tale previsione estenda l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel testo oggi vigente (e quindi senza le modifiche ad esso apportate dal testo di revisione costituzionale). Tale interpretazione appare preferibile rispetto ad un'altra secondo la quale l'applicabilità sarebbe riferita all'art. 116, comma 3, Cost., nel testo risultante dalle modifiche apportate dal testo di revisione costituzionale, fatta eccezione per l'eventuale riferimento a materie contenute nell'attuale testo dell'art. 117, comma 3, Cost. (come ad esempio il governo del territorio).

⁸⁰ Da questo punto di vista, è parimenti discutibile l'ultimo periodo del comma 13 in esame, nella parte in cui estende alle Regioni ad autonomia particolare l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (questa volta nel testo risultante dal testo di revisione costituzionale) anche dopo la revisione dei loro Statuti speciali.

Osservatorio sulle fonti

5. Le «disposizioni finali»

Venendo infine all'art. 40 («Disposizioni finali»), richiamate le considerazioni già svolte a proposito dei commi 5 e 6, una prima previsione (comma 1) riguarda il Cnel.

Il primo periodo di tale comma («Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro [CNEL] è soppresso») non appare meramente ripetitivo dell'art. 28 che provvede all'abrogazione dell'art. 99 Cost.: in effetti, tale ultima previsione avrebbe potuto essere interpretata nel senso della soppressione non tanto dell'organo quanto della sua rilevanza costituzionale⁸¹. È poi previsto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della 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, nomini, con proprio decreto⁸², un Commissario straordinario cui sarà affidata la gestione provvisoria dell'organo, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare e 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 decadranno dall'incarico gli organi del Cnel e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Si tratta di un insieme di disposizioni assai analitiche, ancorché probabilmente non esaustive, nonostante che siano qualificate «di immediata applicazione», ai sensi dell'art. 41 (il testo non affronta infatti, almeno espressamente, le problematiche della liquidazione del patrimonio e del periodo di durata della gestione commissariale): in termini di tecnica legislativa sarebbe stato pertanto preferibile un più largo rinvio ad una legge attuativa.

Il comma 2, anch'esso «di immediata applicazione», vieta la corresponsione «di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali». Al di là delle intenzioni, si tratta di una previsione destinata a incidere sulla forma di governo regionale, poiché rischia di accentuare ancora di più l'acquisita preminenza, a partire dalla l. cost. 1/1999, dei Presidenti e delle Giunte sui Consigli⁸³. Anziché eliminare in radice questi contributi, sarebbe stato forse più opportuno imporre strumenti rigorosi di controllo sul rispetto delle finalità istituzionali degli stessi, secondo un modello peraltro già fatto proprio dal d.l. n. 174/2012, sostanzialmente «salvato» dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 39 e

⁸¹ Peraltro, la relazione alla proposta di legge prevedeva che tale disposizione, abrogando l'art. 99 Cost., determinasse *ex se* la soppressione dell'organo: 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 seconda della Costituzione », A.S. n. 1429, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, *Relazione*, cit., p. 16.

⁸² Vista la rilevanza di compiti assegnati al Commissario, sarebbe stata probabilmente opportuna la nomina del Commissario con decreto del Presidente della Repubblica, anche alla stregua di quanto previsto dalla l. 13/1991.

⁸³ M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, n. 3, p. 1.

Osservatorio sulle fonti

265/2014). In tal modo, si sarebbe salvaguardata l'esigenza che, attraverso i gruppi, ogni consigliere potesse «concorrere all'espletamento delle funzioni attribuite al Consiglio regionale»⁸⁴.

Il comma 3 è relativo alla problematica fondamentale dell'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari a seguito della trasformazione del Senato.

Rinviando a contributi dottrinali sul punto⁸⁵, in questa sede si può osservare la redazione quantomeno imprecisa del secondo periodo laddove si prevede che le due Camere adottino «uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso»; sono evidenti, infatti, tutti i dubbi che l'espressione “statuto” pone: si tratta, infatti, di un atto, di incerta qualificazione, che, da un lato, sembra ricognitivo delle disposizioni in vigore negli ordinamenti di Camera e Senato e, dall'altro, novativo laddove dovrebbe individuare le procedure per le modificazioni successive, ispirate, tra l'altro, al principio di autonomia, e quindi, sembrerebbe di capire, anche a possibilità di differenziazione tra i due rami del Parlamento.

Non è chiara la procedura di redazione e di approvazione di tale “statuto” nonostante la sua indubbia rilevanza sul piano istituzionale.

Un altro punto potenzialmente problematico è dato dal terzo periodo, nella parte in cui prevede che «le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti».

Sul punto, anche se questa regolamentazione appare opportuna « pur con la difficoltà di conciliare un rapporto che ha necessariamente carattere fiduciario con il principio del concorso pubblico, in coerenza con le riforme apportate nell'autunno 2012 nei due regolamenti al fine di controlli sui regolamenti e sui bilanci dei gruppi»⁸⁶, rimangono tutte le ambiguità del riferimento alle «formazioni organizzate dei membri del Parlamento», che, da un lato, sembra riferirsi ai gruppi parlamentari alla Camera e, dall'altro, a nuove possibili articolazioni interne del Senato⁸⁷. Tuttavia, nella sua genericità, tale locuzione potrebbe legittimare il fenomeno delle componenti politiche del gruppo misto che appare una delle scelte più discutibili della revisione del regolamento della Camera del 1997⁸⁸.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 1130/1988, richiamata da M. CARLI, *Osservazioni*, cit.

⁸⁵ Cfr. in particolare, N. LUPO, *L'unificazione degli apparati di Camera e Senato* (relazione al Seminario di discussione *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, organizzato dal “Gruppo di Pisa”, 24 novembre 2014; la sintesi della relazione è rinvenibile in www.gruppodipisa.it).

⁸⁶ N. LUPO, *L'unificazione degli apparati di Camera e Senato*, cit.

⁸⁷ Non è chiaro se nel “nuovo” Senato tali aggregazioni potranno avere carattere di aggregazioni politicamente omogenee: sul punto, per tutti, N. LUPO, *La (ancora) incerta del nuovo Senato*, cit.

⁸⁸ Per tutti, S. MERLINI, *Governo e forma di governo nella proposta della Bicamerale dalla filosofia del discorso di Bayeux a quella del “Patto della crostata”*, in M.P. CHITI, L. STURLESE, a cura di, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno di studi in ricordo di S. Tosi*, Firenze, 27-28 marzo 1998, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 75 ss.

Osservatorio sulle fonti

Infine, il comma 4 dell'art. 40 disciplina gli enti di area vasta e, almeno in senso lato, è consequenziale al venir meno delle Province come enti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'art. 29 del testo di riforma, che pone problemi interpretativi di non poco momento⁸⁹.

Tuttavia, anche l'art. 40, comma 4, non si sottrae a un rilievo del genere⁹⁰, anche a prescindere dalla sua forse non felice collocazione⁹¹: si pensi, in primo luogo, all'identificazione di tali enti, che non sembrano comprendere le Città metropolitane, qualificate dalla l. 56/2014 come «enti territoriali di area vasta» (art. 1, commi 2 e 3) ma confermate dalla revisione costituzionale «Renzi-Boschi» come enti costitutivi della Repubblica, il cui «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» sono rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del novellato art. 117, comma 2, lett. p), Cost., in un'ottica di evidente centralizzazione.

È da ritenere che, dietro l'etichetta di «enti di area vasta» possano stare anche le Province, mentre non appare chiaro il riferimento alle «aree montane» che potrebbe alludere perfino a quelle Comunità montane, oggetto di un tormentato processo di riforma.

Infine il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni non appare chiarissimo, vedendo l'allocazione al primo dei «profili ordinamentali generali» e alle seconde delle «ulteriori disposizioni»: se in questo ambito la latitudine della competenza regionale appare maggiore (salvo poi capire, probabilmente alla luce della giurisprudenza costituzionale, lo spessore dei «profili ordinamentali generali»), non appare comunque persuasiva la scelta di non ricondurre la legge statale in questione al procedimento bicamerale, stante l'incerta compresenza di due livelli di normazione.

⁸⁹ Tale previsione pone il problema della sorte delle Province: anche se dalla rubrica dell'art. 29 del testo di revisione costituzionale esse sembrerebbero «abolite», è lecito ritenere che esse siano state meramente «decostituzionalizzate», perdendo la qualifica di enti costitutivi della Repubblica (così la relazione alla proposta di legge di revisione costituzionale, secondo la quale con tale disposizione sarebbe sancita «l'eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica»: 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 seconda della Costituzione», A.S. n. 1429, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, *Relazione*, p. 16). In questo senso, esse potrebbero essere ricondotte agli enti di area vasta di cui all'art. 40, comma 4, del testo di revisione costituzionale; almeno fino all'entrata in vigore delle leggi richiamate da tale disposizione potrebbe ritenersi applicabile la l. 56/2014, salvo ritenerla interamente riconducibile ai «profili ordinamentali generali» di competenza statale.

⁹⁰ Sull'art. 40, comma 4, cfr., in particolare, G. MOBILIO, *La disciplina sull'«area vasta» nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in www.gruppodipisa.it.

⁹¹ Sarebbe stato probabilmente opportuno collocare tale disposizione all'interno del novellato art. 117 Cost.