

Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte

di Roberto Bin **
(22 aprile 2014)

Premessa

Le considerazioni che seguono hanno ad oggetto la riforma costituzionale presentata al Senato dal Governo, con il ddl. n. 1429 (in seguito indicato come DDL). Sui singoli punti si darà conto anche delle soluzioni proposte dal ddl n. 1310 (in seguito ddl. Tonini) e dal ddl n. 1420 (in seguito ddl. Chiti).

La riforma tocca aspetti diversi, che verranno partitamente esaminati in questo ordine: Senato-composizione; Senato-attribuzioni; Titolo V; Governo locale; Decretazione d'urgenza e procedimenti legislativi d'urgenza.

Per ognuno di questi temi, si cercherà di chiarire gli obiettivi della riforma e valutare le singole soluzioni prospettate secondo un indice di coerenza/incoerenza rispetto agli obiettivi, prospettando nel caso i correttivi che meglio sembrano garantire la coerenza e l'efficacia delle soluzioni proposte (in ciò utilizzando anche la comparazione con gli altri ddl di riforma).

I – Senato

1. Composizione. Obiettivi.

Gli obiettivi della riforma del Senato sono chiari e più volte ribaditi dal Governo: superare il bicameralismo "perfetto", limitare il rapporto di fiducia alla Camera, fare della seconda Camera l'organo di rappresentanza delle autonomie ("tagliare i costi della politica" non lo assumo come un obiettivo di cui discutere seriamente). In particolare, la "regionalizzazione" del Senato è un obiettivo ampiamente condiviso di cui si discute da almeno vent'anni (rinvio a *Il federalismo preso sul serio*, a cura di L.Mariucci, R.Bin, M.Cammelli, A. Di Pietro e G.Falcon, Bologna, Il Mulino, 1996).

L'urgenza di una riforma in tal senso è giustificata dalla necessità di creare istituzioni in cui le regioni e gli enti locali siano chiamati a collaborare alla definizione delle politiche pubbliche, così da evitare quello che sistematicamente avviene: che le leggi dello Stato cerchino di imporre scelte unilaterali ai soggetti che saranno chiamati ad applicarle e che esprimeranno il loro probabile dissenso alimentando il contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Che sia un obiettivo più che condivisibile appare difficilmente discutibile: è condiviso dal ddl. Tonini, non però da quello Chiti, che resta legato all'idea dell'elezione diretta dei senatori.

Per quanto si possa esercitare la fantasia, la rappresentanza dei territori non si sposa facilmente con l'elezione diretta dei loro rappresentanti. Ciò non avviene in Germania (dove però il *Bundesrat* non è considerabile come un ramo del parlamento, così

* Pubblicato in *Astrid on-line*

come non lo è, nella dimensione dell'UE, il Consiglio: il che basti a sfatare il mito per cui solo il Parlamento - e i suoi rami – possono avere la legittimazione democratica sufficiente per partecipare al processo legislativo), né in Austria; non succede in Francia, dove il Senato è eletto con voto indiretto, proprio perché deve assicurare "la rappresentanza delle comunità territoriali della repubblica" (art. 24.4 Cost. Fr.); e in origine non succedeva neppure negli Stati Uniti, in cui i senatori sono stati eletti dai parlamenti degli Stati membri sino al XVII Emendamento del 1913. Solo in Spagna al Senato è assegnata la funzione di rappresentanza territoriale, ma si prevede tuttavia che i membri siano in parte eletti direttamente: non è considerata però una soluzione felice. Quindi l'elettività diretta della seconda camera non è affatto una regola, ma tutto all'opposto (per non citare poi le "particolarità" che tradizionalmente caratterizzano il Regno Unito o il Canada).

Purtroppo la cultura istituzionale prevalente, non solo negli ambienti politici, ma anche in quelli accademici, è pervasa da una visione un po' ristretta di ciò che ha "dignità costituzionale": nelle questioni della c.d. forma di governo il tema delle autonomie è posto ai margini, come se fosse un tema solo in piccola parte di livello costituzionale, il resto riguardando piuttosto il livello amministrativo. Per questa ragione, "innalzare" le regioni e i governi locali al piano delle istituzioni parlamentari appare a taluni incongruo e inopportuno: è facile denigrare il valore della classe politica locale, rievocando magari lo scandalo del saccheggio dei finanziamenti generosamente concessi ai gruppi parlamentari, ma dimenticando il non meno scandaloso commercio dei senatori, degli onorevoli avvocati che lautamente paghiamo per difendere un potente uomo politico senza mai o quasi trovare il tempo per partecipare ai lavori della camera di appartenenza, o la folkloristica esibizione retorica in Aula di spigole fresche o di fette di mortadella. E si dimentica che sindaci e presidenti di regione sono autorità democratiche, direttamente elette dai cittadini, che quindi nulla hanno da invidiare, in termini di *pedigree* democratico, a senatori e deputati, magari eletti all'estero o che solo fortunate imitazioni da parte di comici televisivi hanno reso noti al vasto pubblico.

A parte tutto, è una visione poco lungimirante, dato che dall'azione delle regioni e dei comuni dipende larga parte dell'erogazione dei servizi sociali, dell'attuazione delle leggi e delle politiche statali, della spesa pubblica. Porre all'interno delle istituzioni costituzionali il centro del coordinamento tra la legislazione dello Stato e la sua attuazione nei territori è una necessità imprescindibile per il buon funzionamento del sistema costituzionale.

2. Composizione: coerenze.

Sia il DDL che il ddl. Tonini prevedono soluzioni coerenti con l'obiettivo della rappresentanza territoriale. Il ddl. Tonini riproduce il modello del *Bundesrat*, tutto incentrato sugli esecutivi delle regioni. Il DDL esplora invece un'altra strada, inedita: quella di una rappresentanza in parte regionale e in parte comunale, in parte eletta indirettamente, in parte inserita in ragione del suo ufficio: presidente di regione, sindaci e consiglieri regionali, tutti quindi soggetti che hanno già avuto un'investitura elettorale per accedere alla loro rispettiva carica. La scelta tra il modello *Bundesrat* e il modello misto prescelto dal DDL dipende da opzioni politiche che non intendo discutere. Possono essere entrambe soluzioni che servono lo scopo, che resta quello della rappresentanza politica dei territori.

3. Composizione: incoerenze.

Rispetto a questo obiettivo, il DDL presenta però diverse gravi incoerenze:

a) La più vistosa (e probabilmente anche la prima che verrà cancellata) è ovviamente la presenza dei senatori di nomina presidenziale: 21, quante le regioni (e province autonome) e con un mandato settennale che simula una sorta di rapporto fiduciario con il Presidente della Repubblica. Un obbrobrio che diventa ancora più caricaturale se si considera che questi 21 eroi dovrebbero sopportare di tasca propria le spese richieste dall'esercizio del loro ruolo: una sorta di riedizione del principio aristocratico-censitario che farebbe indignare persino il marchese Falcone Lucifero, Ministro della Real Casa ma anche avveduto costituente (se ne legga il suo intervento all'AC a proposito dell'indennità parlamentare). Anche il mantenimento dei senatori a vita appare sconveniente, per almeno due ragioni: anzitutto perché indebolisce la vocazione del Senato a fungere da camera di rappresentanza dei governi locali, nella quale si discute e si vota su politiche, competenze e finanze, temi su cui il confronto tra i territori può (e dovrebbe) richiedere che i senatori sientino sino all'ultimo voto; e poi, proprio perché quelli saranno i temi in discussione, ben poco *appeal* può avere prendervi parte per gli ex Presidenti della Repubblica e gli altri senatori a vita. Penso che lo stesso Presidente Napolitano, data la ben nota sensibilità istituzionale, preferirebbe non dover prendere parte a questo tipo di questioni una volta cessato dalla sua funzione.

b) L'altra incoerenza assai grave è che le regioni avrebbero tutte la medesima rappresentanza. Non credo che questa scelta derivi dal desiderio di scimmiettare il Senato degli Stati Uniti e di riproporre la derivazione internazionalistica che ne ha segnato le origini federali: sarebbe davvero troppo. Credo invece che dietro a questa previsione (e a molte altre, come vedremo) si celi piuttosto l'inconfessato obiettivo di mantenere il Senato delle autonomie ad un basso livello di efficienza e di capacità di porsi quale effettiva espressione dei territori, preferendosi mantenerlo come poco più di un organo consultivo, privo di reali poteri decisionali (e questo spiega anche l'immissione di "saggi" di varia natura). Qualcuno ha detto che così il CNEL disciolto risorge nel Senato riformato. Il rischio è forte e giustifica anche le critiche che sono state mosse alla riforma accusata di "svilire" la funzione della seconda camera.

La riforma funziona se il Senato è posto in condizioni di operare a dovere. Per operare a dovere, il Senato deve essere capace di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi, non come un indistinto e unitario "mondo delle autonomie". Il Senato non va concepito come un organismo corporativo in cui si confrontano il blocco delle regioni e quello dei comuni, assunti come due categorie omogenee e contrapposte. Questa è sicuramente una visione cara all'Anci, la cui pressione sindacale sulla scrittura del DDL è piuttosto evidente. Ma è una visione sbagliata, che toglie qualsiasi seria funzione al Senato: che, invece, deve essere una sede di confronto e scontro tra *interessi territoriali*, tra diverse idee in merito all'allocazione delle risorse e a modelli di sviluppo potenzialmente concorrenti. Perché ciò possa realizzarsi, è necessario che le regioni, in quanto ambiti territoriali, siano "pesate" e la rappresentanza di ciascuna di esse sia tendenzialmente proporzionata alla sua dimensione demografica. Altrimenti è evidente che un Presidente di "grande" regione non perderebbe il suo tempo a partecipare alle sedute di un organo in cui il suo voto conta quanto quello di un comunello di una piccola regione. Se fosse così, le decisioni assunte da questo organo non avrebbero alcuna rappresentatività: se un cittadino della Lombardia "pesa" nella rappresentanza dei suoi interessi territoriali 1/31 di un cittadino del Molise, allora sì che la legittimazione democratica del Senato vacillerebbe pericolosamente. E altrettanto si dovrebbe concludere se guardassimo alle deliberazioni del Senato sotto un profilo prettamente economico-finanziario: la stessa (o forse anche maggiore) sproporzione vi sarebbe tra quanto una regione conferisce in termini di PIL e di prelievo fiscale e quanto finirebbe con

contare nelle scelte di politica degli investimenti sul territorio. Il Senato non avrebbe nulla di interessante da dire.

c) in stridente contraddizione con l'impianto di un Senato rappresentativo dei territori è la norma (art. 57.1 DDL) che prevede la regola del *voto limitato* per l'elezione dei suoi membri (quelli eletti dal Consiglio regionale come pure quelli eletti dal collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione). È una regola che tradizionalmente serve a tutelare le minoranze politiche: ma questo obiettivo è del tutto incompatibile con l'obiettivo della rappresentanza territoriale. Il risultato inevitabile della sua applicazione sarebbe infatti che in Senato si verrebbero a formare gruppi distinti non per appartenenza territoriale, ma per schieramento politico, snaturando la rappresentatività del Senato stesso. Questa obiezione però sarebbe superabile se – come si auspica al punto successivo – si optasse per un voto espresso unitariamente da tutti i membri rappresentanti la stessa regione: infatti in questo caso la rappresentanza "di minoranza" di una regione potrebbe svolgere la salutare opera di controllo politico sulle posizioni assunte e i voti espressi dai rappresentanti di maggioranza, riportando nei loro enti di appartenenza i risultati polemici del controllo svolto e non incrinando con un voto di dissenso il voto espresso dalla maggioranza dei propri corregionali.

d) non è coerente con l'obiettivo di istituire un Senato capace di esprimere efficacemente gli interessi dei territori l'assenza di una regola sulle modalità con cui votano i rappresentanti di una regione, intesa come espressione geografica. La regola che rende efficace il *Bundestag* è proprio quella per cui i rappresentanti di una regione possono votare soltanto unitariamente. Il che significa che la volontà di un territorio deve formarsi precedentemente alla votazione in Senato: nel quale non si formeranno né gruppi corrispondenti alle formazioni politiche, come alla Camera, né gruppi corrispondenti ai livelli di governo, come nell'attuale sistema delle Conferenze, ma – semmai – gruppi "territoriali". Automatico corollario di questa regola sarebbe la delegabilità del voto, in caso di impedimento di un rappresentante, ad altro membro proveniente dalla stessa regione (geografica). Questa previsione faciliterebbe di molto il buon funzionamento del Senato, rendendo più agevole il raggiungimento dei *quorum*: il che deve risultare particolarmente opportuno in considerazione dei tempi sempre molto contenuti in cui il Senato si trova ad operare.

È chiaro che una simile soluzione sarebbe invisibile a chi muova in una prospettiva tipicamente sindacale, come l'Anci. Ma a un Governo che ha mostrato di essere capace di sottrarsi alla pressione delle organizzazioni d'interesse andrebbe fortemente consigliato di liberarsi, in fase di scrittura delle regole costituzionali, anche dalle ingerenze di un'Associazione (a cui sia il Presidente che il suo Sottosegretario hanno fatto parte) che non ha mai mostrato grande lungimiranza istituzionale (una buona dose delle falle della riforma del 2001 sono infatti imputabili al successo delle sue pressioni).

e) costituisce una vistosa incoerenza del sistema la previsione del "nuovo" art. 67 per cui "I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato». Questa norma non deve essere applicata al Senato, data la sua natura di camera di rappresentanza territoriale. Essa dovrebbe perciò essere correttamente spostata nel "nuovo" art. 55.2, completando la disposizione in essa prevista, con conseguente soppressione dell'art. 67.

4. Composizione. Riformulazione delle norme.

Questa è la formulazione delle norme costituzionali sulla composizione del Senato che meglio sembrano adattarsi all'obiettivo di un'efficace rappresentanza territoriale:

«Art. 55.2 - Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione **senza vincolo di mandato**».

«Art. 57 – Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, **per ciascuna Regione, da membri eletti in pari numero, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. Le Province di Trento e Bolzano, la Regione Valle d'Aosta e il Molise hanno solo i due membri di diritto; oltre a questi, le Regioni con meno di un milione di abitanti hanno due membri eletti; alle altre Regioni sono attribuiti ulteriori due membri per ogni milione di abitanti in più. Nessuna Regione può avere più di dodici rappresentanti oltre ai membri di diritto.**

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

I rappresentanti di una Regione esprimono il loro voto unitariamente. Sono invalidi i voti espressi in dissenso.

In caso di impedimento, ogni rappresentante può delegare il suo voto ad altro rappresentante della stessa Regione. La delega vale per la singola seduta del Senato e può essere rinnovata. Ai fini del numero legale, il delegante è computato come presente alla seduta.»

«Art. 67 – **Soppresso**»

5. Attribuzioni. Coerenze.

Il sistema di attivazione del Senato appare ben congegnato e coerente con l'obiettivo di far collaborare i rappresentanti dei territori alla formazione delle leggi e agli eventuali altri atti (art. 70 u.c.).

a) Particolarmente opportuna è la scelta di istituire un sistema di attivazione del Senato *on demand*, anziché provare la strada, impervia e infruttuosa, di specificare le "materie" di competenza della camera di rappresentanza territoriale (come intenderebbe fare invece il ddl. Tonini). Il fallimento delle "materie" come criterio di distinzione delle competenze regionali e statali dovrebbe insegnare definitivamente che su quella base non conviene fondare alcuna ripartizione di funzioni: l'esperienza ci mostra che raramente le leggi ricadono in una materia precisa, perché i problemi di cui si occupano inseguono politiche pubbliche complesse che coinvolgono più interessi e più materie. Per cui il sistema di *early warning* previsto dal DDL consente ad un tempo di evitare i meccanismi automatici di coinvolgimento della seconda camera e di consentire a questa di scegliere le leggi di cui trattare. I tempi di reazione sono opportunamente brevi (anche se potrebbero essere anche abbreviati) e comporteranno l'esigenza che il Senato si doti di un Ufficio di presidenza ben supportato dallo *staff* tecnico per richiamare tempestivamente le leggi importanti. In prospettiva questo meccanismo potrà incentivare l'istituzione di metodi di concertazione tra le strutture tecniche delle due Camere, in modo che il procedimento legislativo possa svolgersi senza troppi inciampi. Insomma, il sistema prescelto, se correttamente applicato, può innescare una spirale molto positiva e innovativa nell'elaborazione delle leggi.

b) opportuna appare anche la scelta di non dotare il Senato di un potere di veto sulle leggi approvate dalla Camera. Che l'esito dell'esame da parte del Senato comporti una semplice necessità di riesame da parte della Camera, che solo in alcuni specifici casi (art. 70.4) causa il rafforzamento della maggioranza richiesta, certo non esalta il ruolo del Senato, ma appare una scelta di prudenza apprezzabile al momento dell'avvio di una procedura sconosciuta al nostro ordinamento. Al Senato spetta il compito di guadagnarsi un ruolo politico che non può essere né affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà farlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata. La calibratura di questa macchina potrà essere fatta in seguito, in sede di revisione di queste norme, quando se ne dovesse riscontrare la necessità. Come insegna la storia del Parlamento europeo, che ha ottenuto passo a passo un'imprescussibile (e non ancora interrotta) evoluzione del suo ruolo politico e legislativo, le regole si fissano a consuetudine, quando i meccanismi che fanno funzionare in senso positivo le istituzioni sono già stati sperimentati operativamente (e politicamente) e chiedono di essere finalmente assestati in nuove regole. Le fughe in avanti producono invece solo risultati deludenti. È perciò apprezzabile che la riforma non si cimenti nel disegnare un assetto ideale del ruolo del Senato delle autonomie, ma si limiti a predisporre meccanismi minimi che però possano funzionare da subito.

c) opportuna anche la previsione che le leggi costituzionali siano approvate collettivamente dalle due Camere (art. 70.1). Altre leggi potrebbero essere previste come leggi bicamerali, come poi si dirà (vedi art. [117.3 bis](#)).

d) opportuno prevedere che per le leggi di bilancio il ruolo del Senato abbia un rafforzamento, anche se sempre limitato a un aggravamento di maggioranza per la approvazione finale da parte della Camera (art. 70.5).

e) opportuna la previsione di un potere d'iniziativa legislativa da parte del Senato, anche se la norma appare scritta in modo impreciso: "richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge" (art. 71) non appare la formulazione più chiara di ciò che il Senato può fare.

f) opportuna la previsione dell'art. 72.2, che non esclude l'intervento del Senato nella procedura legislativa d'urgenza richiesta dal Governo, ma dimezza i termini per la richiesta di esame e per il suo svolgimento in Senato. Analogo coinvolgimento del Senato è disposto dall'art. 77 u.c. per la conversione del decreto-legge, anche se la scrittura è alquanto infelice: si rinvia al punto IV, in cui si esamina il testo del "nuovo" [art. 77](#).

g) infine è particolarmente opportuna e innovativa la previsione che il Senato elegga due giudici della Corte costituzionale, modificando in tal senso l'art. 135. La mancanza della "voce delle regioni" in seno alla Corte costituzionale si è fatta sentire molto, specie in questi ultimi anni. Probabilmente sarebbe stato più opportuno creare una differenziazione in seno alla Corte, istituendo un tribunale o un senato specializzato per le questioni regionali, che attualmente sono molte, molto tecniche e non sempre di elevato "tono costituzionale". Siccome però l'obiettivo della riforma è ridurre drasticamente il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, forse per il momento questa innovazione può bastare.

6. Attribuzioni. Incoerenze.

a) La principale incoerenza è la previsione dell'art. 70.3 per cui il Senato può richiamare una legge approvata dalla Camera solo se lo richiede un terzo dei suoi membri.

È una norma che serve poco o nulla, ma rischia di creare un impiccio nell'organizzazione del Senato e rendere più macchinoso il suo funzionamento. Sarà il regolamento interno del Senato a regolare le procedure di richiamo delle leggi: saggio sarebbe che questo compito fosse affidato all'Ufficio di Presidenza e che il regolamento interno lo dotasse di sufficienti supporti tecnico-amministrativi per svolgere bene questo compito.

b) L'art. 70, come modificato dal DDL, prevede soltanto l'ipotesi che il Senato proponga degli emendamenti al testo legislativo approvato dalla Camera, non anche che si esprima in senso totalmente negativo. Probabilmente è un'ipotesi che si verificherebbe solo raramente, ma è bene prevederla e farne discendere un effetto più rilevante che la semplice riapprovazione a maggioranza semplice: la richiesta di riapprovazione a maggioranza assoluta appare più coerente con l'impianto generale e conferirebbe all'opposizione del Senato un peso di rilievo nell'opinione pubblica e nella successiva discussione alla Camera.

c) Forse può apparire una piccola cosa, ma appare incoerente che il Senato possa richiamare anche le leggi per le quali la costituzione preveda un rafforzamento di procedimento (come per es. la legge che disciplina la struttura del bilancio statale ex art. 81.6). Il problema si pone in particolare per le leggi che, in base al "nuovo" art. 117.6, potrebbero "differenziare" le attribuzioni di una sola Regione (vedi poi al punto [II.2.e](#)).

7. Attribuzioni. Riformulazione delle norme.

Questa è la formulazione delle norme costituzionali sulle funzioni del Senato che meglio sembrano adattarsi all'obiettivo di un efficace funzionamento di esso:

«Art. 70 – La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, **nonché per la legge di cui all'art. 117.3 bis**.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, **salvo le leggi per la cui approvazione la Costituzione preveda maggioranze particolari**, è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie che, entro dieci giorni, **nei modi previsti dal proprio regolamento**, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. **Qualora il Senato delle Autonomie approvi a maggioranza assoluta dei suoi membri una mozione motivata di censura della proposta di legge, la Camera dei deputati può riapprovarla votando a maggioranza assoluta dei suoi membri.**

Qualora il Senato delle Autonomie non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.»

«Art. 71 – L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, **a ciascun membro della Camera dei deputati, al Senato delle Autonomie** ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Qualora la Camera dei deputati approvi la proposta con emendamenti, si seguono le procedure indicate dall'art. 70, commi 3 e 4.»

«Art. 72 - Ogni disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. **L'esame in aula delle proposte**

di legge presentate dal Senato delle Autonomie inizia entro trenta giorni dalla loro presentazione.

II – Riforma del Titolo V

1. Riparto competenze. Obiettivi.

Gli obiettivi dichiarati della riforma costituzionale sono ampiamente condivisibili. Come la Relazione al DDL sottolinea, l'introduzione del Senato delle Autonomie e la sua associazione alla formazione delle leggi consentono di disancorare il sistema di ripartizione delle competenze dalla rigida enumerazione delle "materie", tecnica che ha dimostrato chiaramente la sua insufficienza e di essere la causa principale dell'abnorme contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Perciò, accanto all'elenco delle materie riservate allo Stato, ed eliminato l'elenco delle materie "concorrenti", s'introduce un criterio funzionale-teleologico: alle Regioni è riconosciuta una competenza residuale qualificata dalla "specificazione, ancorché non esaustiva e tassativa, delle finalità proprie della legislazione regionale, che sono state enucleate in una prospettiva attenta alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di incremento della competitività dei sistemi territoriali" (così la *Relazione* al DDL); per contro, allo Stato è consentito di legiferare anche al di fuori delle competenze esclusive in forza "di una «clausola di supremazia», ... allorché lo richiedano esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale".

Gli obiettivi sono pienamente condivisibili, ma la strumentazione che si vuole introdurre non sembra sufficiente. Il progetto di riforma non sembra tener conto di quanto è venuto a realizzarsi attraverso la giurisprudenza costituzionale. Molte delle innovazioni che si vorrebbe introdurre nell'art. 117 sono in larga parte già consolidate dalle sentenze della Corte costituzionale, per cui i trasferimenti di competenza a favore della potestà esclusiva dello Stato e l'introduzione della "clausola di supremazia" non mutano il quadro attuale, se non nel senso dell'assestamento di quanto già la Corte costituzionale ha elaborato: mentre non viene risolto il problema di chi e come svolge il compito di definire i contenuti delle "materie" elencate dall'art. 117.2 e di quelle che residuano alle Regioni. Si deve sottolineare che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale non è sorto principalmente in merito alle c.d. materie "concorrenti", quanto a quelle esclusive dello Stato e alla loro capacità di assorbire praticamente tutti gli ambiti "residuali" lasciati alla legislazione regionale – ambiti che di conseguenza si sono ridotti praticamente a niente.

2. Riparto competenze. Coerenze

a) coerente con gli obiettivi della riforma è l'eliminazione dell'elenco delle materie "concorrenti", elenco che la riforma del 2001 aveva elaborato senza la necessaria attenzione. Inoltre, basandosi la concorrenza sull'incerto discrimine tra *principi fondamentali* e *norme di dettaglio*, la confusione delle competenze è effettivamente inevitabile. La Corte costituzionale però l'ha risolta ponendo un limite alla legislazione statale molto spostato in suo favore, cosicché ad essere colpite erano le poche disposizioni statali di assoluto dettaglio, autoapplicative e prive di una giustificazione razionale.

b) coerente è anche lo spostamento nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato di alcune materie – quali la "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica", "l'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione", la "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia", le "infrastrutture strategiche e

grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza" – che necessariamente devo essere gestite "dal centro".

c) coerente è poi il tentativo di porre in chiaro alcuni contenuti della potestà residuale delle Regioni, con riferimento alle politiche pubbliche che le regioni possono perseguire ("...con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale"), anche se si tratta ovviamente di indicazioni esemplificati e non esaustive, in parte confuse con l'indicazione di ambiti materiali (istruzione e formazione professionale). Va bene la semplificazione, ma un po' più di precisione sarebbe utile a chiarire su che cosa le regioni possono legiferare senza incappare nell'opposizione sistematica dello Stato.

d) coerente è inoltre l'introduzione di una clausola di supremazia che renda esplicito quello che la Corte ha sempre riconosciuto, cioè che lo Stato può sempre intervenire, quale sia la materia, in nome dell'esigenza di tutelare interessi unitari. È interessante il modo in cui l'art. 117.4 vorrebbe regolare questa ipotesi: scrivendo che "su proposta del Governo" la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva sembra volersi intendere che il richiamo all'interesse nazionale non possa essere l'argomento che giustifica *ex post* qualsiasi invasione di competenza dello Stato, come è accaduto prima della riforma del 2001 in nome dell'*interessa nazionale* e dopo in nome della *chiamata in sussidiarietà*; la norma che si intende introdurre qualifica *ex ante* una determinata legge presentata dal Governo come giustificata dalla clausola di supremazia: la valutazione della sussistenza di ragione di interesse nazionale è affidata alle Camere (e l'opposizione del Senato è superabile dalla Camera solo a maggioranza assoluta: art. 70.4), non alla Corte costituzionale. Questo vale ovviamente solo per questa specifica clausola di supremazia, non anche per tutte le altre leve di cui lo Stato per accentrare la competenza (coordinamento finanziario, tutela della concorrenza e tutte le altre clausole flessibili dell'art. 117.2).

e) coerente e apprezzabile (salvo le considerazioni critiche che seguono al punto [II.3.d](#)) è poi la previsione del "nuovo" art. 117.5 per cui con legge "rinforzata" (maggioranza assoluta), lo Stato può delegare una o più regioni all'esercizio della funzione legislativa in determinate materie di sua competenza esclusiva. Si tratta di un'applicazione del principio di differenziazione, per cui le regioni ordinarie possono assumere competenze legislative diverse in ragione delle particolari vocazioni del loro territorio o della maggiore affidabilità del loro apparato amministrativo. La proposta abrogazione dell'art. 116.3, che per altro non è mai stato applicato, sembra trovare in questa previsione un contrappeso, indicando un percorso più semplice e promettente.

3. Riparto competenze. Incoerenze

a) il difetto più rilevante del DDL è l'assenza di una disciplina delle procedure collaborative attraverso le quali le "materie" possono riempirsi di contenuti e le zone calde del riparto delle competenze possono ricevere linee di demarcazione più chiare. L'obiettivo di rendere fluide le competenze e di spostare la loro definizione dal contenzioso a valle alla collaborazione a monte richiede un qualche congegno procedurale che serva a questo obiettivo. In passato a ciò si è provveduto attraverso i decreti di trasferimento delle funzioni, che nell'ultima fase prima della riforma del 2001 (mi riferisco al c.d. "decreti Bassanini") sono stati effettivamente predisposti con una sia pur debole forma di

consultazione delle regioni e delle autonomie locali; per le Regioni speciali vale invece il particolare strumento delle *norme di attuazione* concordate in sede di commissione paritetica.

Non è detto che gli atti con cui si definiscono i contorni delle materie debbano necessariamente avere natura legislativa. In passato i DPCM di indirizzo e coordinamento hanno spesso assolto a una funzione simile. Questi atti, infatti, non hanno effetti normativi nell'ordinamento generale, ma servono essenziale come strumenti interpretativi: essi servono in primo luogo a guidare il comportamento degli organi politici dello Stato e delle regioni, per es., in fase di progettazione legislativa e dopo nella decisione se impugnare o meno una legge; e servono successivamente come guida per la Corte costituzionale nel valutare la legittimità della legge impugnata. La Costituzione potrebbe quindi limitarsi a prevedere che una legge disciplini le *procedure di formazione di questi atti* – legge che deve necessariamente essere bicamerale, costituendo il principale atto regolativo delle procedure della collaborazione.

b) un secondo aspetto che mina la coerenza dell'assetto costituzionale riguarda l'impugnazione delle leggi regionali. Mentre la riforma del Senato può verosimilmente produrre una forte contrazione del contenzioso promosso dalle regioni contro le leggi dello Stato – leggi a cui attraverso il Senato le regioni sono chiamate a co-decidere – nulla è predisposto per contrastare l'altrettanto robusto contenzioso promosso dal Governo contro le leggi regionali. La promozione del contenzioso è oggi in larghissima parte decisa dagli apparati ministeriali, poiché il punto è posto ai margini dell'attenzione del Consiglio dei ministri, cui pure spetta deciderlo. Anche in questo caso la riforma del 2001, eliminando il controllo preventivo sulle leggi regionali, ha rivoluzionato il sistema senza eliminare affatto le sue inefficienze. Non è certo il caso di ripristinare il controllo preventivo, i cui effetti distorsivi sono ben noti: si tratta piuttosto di introdurre una procedura rapida e collaborativa che costituisca anche per le regioni una garanzia contro l'impugnazione sistematica delle loro leggi decisa dalla burocrazia anziché dalla politica.

c) l'abolizione della competenza concorrente apre la porta alla riedizione del problema di separare le competenze statali da quelle regionali in diverse materie "esclusive" che l'art. 117.2 enuncia ricorrendo espressioni troppo simili ai "principi fondamentali". La locuzione "norme generali" concorrevano a definire la potestà esclusiva dello Stato nell'*istruzione*: ora, nel "nuovo" testo, viene ripresa per il *procedimento amministrativo* e la disciplina giuridica del *lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*; la *tutela della salute*, la *sicurezza alimentare* e la *tutela e sicurezza del lavoro*; le *attività culturali*, il *turismo* e l'*ordinamento sportivo*; il *governo del territorio*. Sono materie importanti e (quasi) tutte di tradizionale competenza regionale, per le quali appare del tutto inopportuno – e incoerente con gli obiettivi della riforma – lasciare aperta la porta ad equivoci. È vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di distinguere le *norme generali* dai *principi fondamentali*, in relazione alla materia *istruzione*: ma è anche vero che il linguaggio metafisico della Corte (sono norme generali, e non principi, quelle "capaci di esaurire in se stesse la loro operatività": sent. 279/2005) non offre un ancoraggio certo agli operatori, per cui è facile profetizzare che molti ricorsi saranno promossi per chiedere alla Corte l'interpretazione autentica delle sue massime. Il fatto stesso di inserire queste materia nell'elenco di potestà esclusive – che, secondo la discutibile giurisprudenza costituzionale più recente, impedisce alle regioni di emanare qualsiasi norma nella materia – sembra contraddittorio e foriero di liti infinite.

d) il meccanismo di delega di funzioni legislative e regolamentari a una o più regioni è congegnato male. La "delega di funzioni legislative" è un controsenso, perché quello che

lo Stato può utilmente delegare sono *funzioni amministrative*, per disciplinare le quali la regione delegata può – in applicazione del principio di legalità – emanare leggi "integrative" di quelle dello Stato. Nulla di nuovo, perché questo era il sistema predisposto dalla Cost. 1948, negli artt. 117.2 (norme legislative di attuazione delle leggi statali) e 118.2 (delega di funzioni amministrative): su questa base la Corte costituzionale aveva elaborato il principio di *parallelismo delle funzioni legislative e amministrative* (dove la regione è delegata a esercitare una può esercitare anche l'altra), imperniato per l'appunto sul principio di legalità. Detto tra parentesi, questo sistema, benché non previsto dalla riforma del 2001, ha sempre continuato a operare. Non è chiaro che cosa intenda introdurre di diverso la previsione dell'art. 117.5, che però prevede opportunamente che vi sia una previa intesa tra Stato e regione (nulla dicendo dei suoi contenuti); mentre l'art. 117.6 riprende quello che la dottrina maggioritaria ritiene sia scritto nell'attuale art. 117.6, cioè che lo Stato possa delegare alle regioni l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie esclusive. È una lettura non condivisibile della disposizione attuale, tant'è che mai una simile delega è stata concessa (mentre innumerevoli sono le *funzioni amministrative* che le regioni esercitano si delega): per cui non si capisce che senso abbia prevederla ora espressamente.

4. Riparto delle competenze. Riformulazione delle norme

Questa è la formulazione delle norme costituzionali che meglio sembrano adattarsi all'obiettivo di una semplificazione del riparto delle competenze:

«All'Art 117.2 della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'alinea è sostituito dal seguente:

«Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni:»;

b) alla lettera e), dopo le parole: «bilanci pubblici;» sono inserite le seguenti: «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;»

~~c) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;~~

~~d) alla lettera m) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro»;~~

e) alla lettera n) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica»;

f) alla lettera o) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ivi compresa la previdenza complementare e integrativa»;

g) la lettera p) è sostituita dalla seguente: «p) ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni **di interesse statale, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta**» [vedi par. [successivo](#)];

h) alla lettera q) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; commercio con l'estero»;

i) la lettera s) è sostituita dalla seguente: «s) ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; ~~norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo~~»;

l) dopo la lettera s) sono aggiunte le seguenti: «t) ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione;

u) ~~norme generali sul governo del territorio~~; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale».

«Art. 117.2 bis – **Nelle seguenti materie la legge dello Stato disciplina le norme generali volte ad assicurare l'uniformità della disciplina in tutto il territorio nazionale e le forme di coordinamento delle attività regionali:**

- a) **procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;**
- b) **tutela della salute, sicurezza alimentare, tutela e sicurezza del lavoro;**
- c) **istruzione;**
- d) **sistema dell'istruzione professionale e integrazione con l'istruzione scolastica;**
- e) **attività culturali;**
- f) **turismo;**
- g) **ordinamento sportivo;**
- h) **governo del territorio.»**

«Art. 117.3 bis - **Con la legge approvata dalle due Camere sono fissate le procedure con cui, nel rispetto del principio di collaborazione e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono determinate nelle materie elencate dall'art. 117.2 e 117.2 bis, nonché in quelle riservate alla competenza regionale dall'art. 117.3, le funzioni trattenute dallo Stato e quelle attribuite alle Regioni. Spetta alla legge regionale, con l'assenso del Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 123.4 Cost., individuare le funzioni amministrative da conferire ai Comuni nelle materie di loro competenza legislativa.**

La legge disciplina altresì le forme di collaborazione tra lo Stato e la Regione al fine di assicurare il coordinamento delle leggi approvate dalle Regioni con la disciplina statale.»

«Art. 117.6 - **Con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, previa intesa con le Regioni interessate, possono essere delegate ad una o a più regioni funzioni rientranti nelle competenze esclusive dello Stato, ad esclusione di quelle previste dal secondo comma, lettere h), salva la polizia amministrativa locale, i) e l), salva l'organizzazione della giustizia di pace. L'intesa definisce l'oggetto della delega, gli obiettivi che la Regione deve perseguire e i limiti specifici che le leggi e gli atti amministrativi della Regione devono rispettare. La delega può essere revocata con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati».**

«Art. 127.1 - **Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. Con legge approvata dalle due Camere sono fissate le modalità di collaborazione volte a prevenire il giudizio davanti alla Corte costituzionale.**

III. Enti locali

1. Semplificazione del governo locale. Obiettivi

Il DDL non è molto generoso nell'illustrare gli obiettivi delle norme che riguardano il governo locale. La semplificazione dei livelli di governo, con la cancellazione di ogni riferimento costituzionale alle province, è l'unico obiettivo evidente. Ed è un obiettivo pienamente condivisibile: non certo per via dei "costi" finanziari imputabili alla sopravvivenza di questo ente, ma per l'esigenza di ridurre il numero degli enti "politici" e semplificare con ciò i meccanismi decisionali, evitando la sovrapposizione di più livelli politici e l'interferenza tra competenze. Le province sono nate come snodo territoriale dell'amministrazione governativa, strumento attraverso il quale il Governo intendeva assicurare l'applicazione della legge su tutto il territorio sovrapponendo il suo controllo ai comuni, ente tipicamente democratico - e perciò potenzialmente pericolo per l'ordine pubblico. Questure, prefettura, l'Arma dei carabinieri, i vigili del fuoco, le intendenze di finanza, la protezione civile sono tutti capillari dell'amministrazione statale nel territorio, collocati a livello provinciale. Per cui la riforma delle province deve essere vista anzitutto come un progetto di revisione dell'amministrazione statale decentrata (vedi le norme transitorie).

2. Semplificazione del governo locale. Coerenze

a) L'eliminazione delle province dal testo costituzionale è capillare e sistematico.

b) L'obiettivo della semplificazione dell'amministrazione locale e di una più netta attribuzione delle responsabilità del governo viene rafforzato dal nuovo comma dell'art. 118.2 che afferma «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Ovviamente si tratta soltanto di una norma programmatica, che nulla ci dice sugli strumenti che verranno apprestati per realizzarla.

3. Semplificazione del governo locale. Incoerenze

a) La incoerenza più vistosa è la previsione delle Città metropolitane tra gli elementi costitutivi della Repubblica. Non è una novità, perché esse erano state inserite in Costituzione già con la riforma del 2001, per cui forse avrebbe potuto sembrare un segno negativo eliminarle. Ma dovrebbe esser fatto: non perché le Città metropolitane non debbano essere istituite, tutt'altro, ma perché non può essere concepito come elemento costitutivo della Repubblica un ente che attualmente non esiste (per cui la Repubblica "zoppica" da almeno tredici anni, non essendo stata realizzata questa sua "gamba") e che comunque non è un ente "necessario". Mentre ogni punto del territorio della Repubblica è parte di un comune (ancor oggi di una provincia), di una regione e dello Stato, lo stesso non si può dire della Città metropolitana: esse verranno realizzate non si sa quando, né con quale assetto, e comunque solo per alcune realtà territoriali. Inserirla come componente della Repubblica sembra costituire un incentivo per le future leggi che saranno spronate a istituirne un po' ovunque, ricreando il livello intermedio di governo e rieditando così la provincia.

b) Molto grave è l'integrazione della lett. p) dell'art. 117.2, che ora riserverebbe alla legislazione esclusiva dello Stato «ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta». Si tratta della manifestazione più evidente della pressione esercitata sul Governo dall'Anci, l'associazione "sindacale" dei sindaci. Ancora una volta la lotta di questa organizzazione non si è diretta contro il centralismo dello Stato, ma ha chiesto ad esso protezione contro le interferenze delle regioni. Non solo la competenza esclusiva dello Stato si è estesa all'intero ordinamento dei comuni e delle Città metropolitane, ma assorbe anche "le forme associative" dei

comuni e "l'ordinamento degli enti locali". È una difesa paranoica dell'autonomia comunale come "derivato" della visione centralistica del ministero degli interni che vuole impedire alle regioni di organizzare liberamente le proprie funzioni sul territorio. Non ci può essere manifesto più esplicito della cecità istituzionale che anima l'Anci, il cui interlocutore privilegiato resta il Governo centrale, dimenticando tra l'altro quante volte le regioni hanno agito davanti alla Corte costituzionale per difendere l'autonomia comunale dalla legislazione centralistica dello Stato.

Se questo testo dovesse essere approvato, alle regioni verrebbe impedito anche quello che attualmente la Corte costituzionale riconosce loro, cioè la competenza a disciplinare le forme associative dei comuni (si veda la giurisprudenza sulle Comunità montane). Il risultato è che le regioni non potrebbero organizzare le *proprie* funzioni amministrative sul territorio: il che si tradurrebbe oltretutto in un ottimo motivo per non appoggiarle sull'amministrazione locale, ma trattenerle a livello regionale, magari decentrandole in agenzie regionali territoriali. Il "municipalismo", come ideologia, se applicato alla costituzione genera mostri!

Che l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane sia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato appare profondamente incoerente con qualsiasi tipo di assetto autonomistico. Ancora una volta si segue la metodologia sbagliata di trattare le autonomie locali dal punto di vista degli interessi centrali, anziché adattarne il disegno alle esigenze locali. È fin troppo evidente che Milano e Reggio Calabria, Napoli e Venezia non presentano affatto le stesse problematiche e le stesse esigenze organizzative. Come si è fatto negli ultimi anni per le province, anche per le Città metropolitane si continua a concepire l'organizzazione locale prescindendo dalle esigenze concrete e perseguendo modelli astratti. In totale contrasto con quanto la Costituzione dispone con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

c) Una vera incongruenza della riforma - in vero del tutto coerente però con l'ideologia municipalista che la pervade - è non aver cercato di potenziare l'art. 123.4, che prevede l'istituzione in ogni regione del *Consiglio delle autonomie locali*. Di fatto esso è stato introdotto in tutti gli Statuti regionali ed è stato concretamente istituito: ma si è rilevato un organo estremamente debole, dalle attribuzioni alquanto imprecise. Si sarebbe potuto prendere l'occasione dell'istituzione a livello statale del Senato delle autonomie per imporre alle regioni di istituire al loro interno un sistema bicamerale, dando al Consiglio delle autonomie poteri e modalità di funzionamento simmetrici a quelli del Senato (per es., prevedendo anche leggi regionali "bicamerali" per la disciplina delle Città metropolitane e delle associazioni degli enti locali). Questo potrebbe stemperato la rincorsa a una protezione statale dell'autonomia comunale da contrapporre al "centralismo" della regione. Così però si produrrebbe una regionalizzazione della rappresentanza politica dei comuni a detrimento della loro rappresentanza nazionale, cioè dell'Anci: il che forse spiega perché di tutto ciò il DDL tace.

4. Semplificazione del governo locale. Riformulazione delle norme

Questa è la formulazione delle norme costituzionali che meglio sembrano adattarsi all'obiettivo di una semplificazione del governo locale:

«Art. 114_- La Repubblica è costituita dai Comuni, **dalle Regioni e dallo Stato**.

I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.»

«Art. 117.2, lett. p) - ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni **di interesse statale**»

«Art. 117.3 - «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.

3 bis - Spetta altresì alle Regioni l'istituzione e l'ordinamento delle Città metropolitane, la disciplina legislativa delle associazioni tra Comuni e l'istituzione di organismi di coordinamento di aria vasta.

«Art. 123.4 - In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di **partecipazione dei comuni alla legislazione regionale.**

Il Consiglio delle autonomie locali è composto dai Sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. La durata del mandato dei componenti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge regionale disciplina il sistema di elezione dei sindaci componenti il Consiglio delle autonomie locali e ne determina il numero.

Ogni disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale è immediatamente trasmesso al Consiglio delle autonomie locali che, entro sette giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei venti giorni successivi il Consiglio delle autonomie locali può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali l'Assemblea regionale, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Consiglio delle autonomie locali non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Assemblea regionale si sia pronunciata a maggioranza assoluta in via definitiva, la legge regionale può essere promulgata.

Le leggi di cui all'art. [117.3 bis](#) possono essere promulgate solo se approvate dall'Assemblea regionale e dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei rispettivi membri.»

IV. Legislazione d'urgenza

1. Legislazione d'urgenza. Obiettivi

Tra gli obiettivi del DDL vi è anche quello di ricalibrare il ruolo del Governo nella produzione di norme legislative: l'obiettivo è perseguito attraverso la più precisa delimitazione della decretazione d'urgenza ex art. 77 Cost. e l'introduzione di una procedura privilegiata e accelerata per i disegni di legge che il Governo dichiara prioritari. Sono obiettivi senz'altro apprezzabili, dato il quadro preoccupante che si è realizzato nelle prassi normative più recenti. A causa dell'urgenza imposta dalla crisi economico-finanziaria i tempi e le procedure parlamentari sono stati sistematicamente travolti e la decretazione d'urgenza si è nuovamente imposta come la via normale attraverso di cui il Governo si assicura la pronta approvazione delle norme ritenute necessarie. Il fenomeno è così vistoso e preoccupante da aver sollecitato la Corte costituzionale a riporre limiti più precisi al ricorso al decreto-legge e alla prassi parlamentare di usare la legge di conversione come veicolo veloce da usare per accelerare l'approvazione di ogni tipo di normativa. L'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo e la compiacenza del Parlamento in fase di conversione sono deformazioni assai gravi che – come la Corte costituzionale ha più volte sottolineato - minacciano alcuni fondamentali principi costituzionali quali la chiarezza e la conoscibilità delle norme, la divisione dei poteri, la discussione parlamentare come sede di confronto e di pubblicità del dibattito, gli stessi diritti fondamentali alla cui tutela sono funzionalizzati tutti gli altri principi.

2. Legislazione d'urgenza. Coerenze e limiti

Entrambe le misure previste dal DDL sembrano congrue rispetto agli obiettivi descritti.

Per arginare il ricorso al decreto-legge da parte del Governo si vorrebbero anzitutto – come spiega esplicitamente la Relazione - costituzionalizzare le limitazioni poste dall'art. 16 della legge 400/1988 (così il "nuovo" art. 77.4 Cost.), limitazioni che per altro erano tutte implicitamente già ricavabili dalla Costituzione: salvo il divieto di disciplinare la "materia elettorale", ma proprio per questa materia si è assistito ad una sistematica deroga ad ogni turno elettorale, per la necessità di registrare i meccanismi elettorali (e certe volte anche per finalità meno "neutre"). Naturalmente si potrebbe sempre sostenere che questi "ritocchi tecnici" ai congegni elettorali non si possono considerare "disciplina della materia": ma così l'utilità di questa innovazione si mostrerebbe dunque assai scarsa.

L'altra via praticata per restringere l'uso del decreto-legge è l'incorporazione nel "nuovo" art. 77.5 di alcuni limiti individuati e dichiarati dalla Corte costituzionale: "i decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

Certo, consolidare in Costituzione quello che la Corte ha scritto nelle sue sentenze stabilizza i limiti e ne rafforza la pregnanza: ma non si fa molta strada in avanti, anche perché nulla si dice sulla legge di conversione e sull'estensione dei "vizi" del decreto-legge ad essa, secondo quanto è venuta a stabilire la giurisprudenza costituzionale più recente.

Insomma, la materia ha una complessità tecnica che rende assai difficile la scrittura di norme del tutto soddisfacenti. Indubbiamente introdurre una nuova "procedura veloce" per i disegni di legge che il Governo dichiara "prioritari" può alleggerire il ricorso alla decretazione d'urgenza, consento alla prassi di rientrare in quei più stretti limiti che il costituente ha voluto segnare usando i termini "provvedimenti provvisori", "casi straordinari", "necessità ed urgenza". Per questa ragione trovo coerente con i propositi del DDL fornire al Governo precise garanzie di tempo e di risultato. Però la disciplina è un po' confusa per questi motivi:

a) non è chiaro perché essa si possa applicare anche a proposte di legge non presentate dal Governo, ma da esso "accolte": in questo caso la responsabilità politica del Governo si abbassa se esso diventa il semplice "supporto" di un'iniziativa altrui; è da ritenere però che la norma vada letta nel senso che il Governo può accogliere gli emendamenti già votati in commissione o in aula e imporre la chiusura e la votazione di quel testo.

b) non è chiaro che cosa comporti l'eventuale voto negativo della Camera dei deputati sulla proposta del Governo e se il Governo possa porre la questione di fiducia sulla sua approvazione (com'è assai probabile).

3. Legislazione d'urgenza. Reformulazione delle norme

Questa è la formulazione delle norme costituzionali che meglio sembrano adattarsi all'obiettivo di un più equilibrato assetto del ruolo del Governo nella legislazione:

«Art. 72.6 - Il Governo può presentare alla Camera dei deputati un disegno di legge dichiarato prioritario chiedendo che sia approvato entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso il termine, la legge è comunque posta in votazione nel testo originale o con le modifiche accolte dal Governo, previa discussione articolo per articolo e senza emendamenti. I termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà».

«Art. 77 – Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di **motivata** necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni .

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può mediante provvedimenti provvisori con forza di legge, modificare la legge elettorale e disciplinare materie riservate dalla Costituzione alla Camera dei deputati.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

La legge non può legittimamente convertire i decreti contrari alle norme del presente articolo».

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Ferrara