

Paolo Scarlatti*

Le disposizioni transitorie e finali e la clausola di entrata in vigore

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il Capo VI della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata nel corso della XVII Legislatura: le disposizioni transitorie relative al sistema di elezione del nuovo Senato ed alla procedura legislativa “a data certa” – 3. (*Segue*) Corte costituzionale e regime transitorio: il giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato – 4. (*Segue*) Autonomie speciali e clausola transitoria di non applicazione – 5. Le disposizioni finali: la soppressione del CNEL, la questione dei senatori di nomina presidenziale e l’integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari – 6. (*Segue*) La disciplina degli enti di area vasta, il divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale e la clausola di entrata in vigore. Notazioni conclusive

1. Premessa

Il 15 aprile 2016 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 il testo della legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», approvato in seconda deliberazione dalle Camere con la maggioranza assoluta (XVII Legislatura).

Come noto, la legge costituzionale in questione prospetta una revisione significativa del testo della Costituzione, sulla quale si sono registrate in dottrina prese di posizione favorevoli alla impostazione di fondo della riforma, ed altre invero decisamente più critiche rispetto ad aspetti centrali del nuovo assetto costituzionale¹.

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale e Diritto Costituzionale Europeo presso l’Università di Teramo.

¹ Da ultimo, cfr. gli interventi resi in occasione del IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016, raccolti in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016; E. ROSSI, *Una riforma migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; *Forum sul d.d.l. Costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, a cura

Sotto quest'ultimo profilo, è possibile riscontrare come proprio nella sezione dedicata alle disposizioni transitorie e finali si addensino le maggiori perplessità, trovando conferma – anche in questa occasione – un atteggiamento di disattenzione da parte del legislatore costituzionale nella previsione di appropriate discipline di carattere collaterale in relazione a progetti di riforma della Costituzione di ampio respiro². Alcune delle disposizioni transitorie e finali non soltanto danno conto di un elevato livello di approssimazione ed incoerenza rispetto al contesto costituzionale nel quale si andranno ad inserire nel caso in cui il *referendum* costituzionale dia un esito favorevole all'approvazione, ma sembrano altresì, per certi aspetti, accentuare criticità e difetti già esistenti nell'ordinamento costituzionale ovvero crearne di nuovi.

In attesa dunque della celebrazione in autunno del *referendum* costituzionale, una valutazione delle principali questioni problematiche inerenti alla disciplina transitoria e finale della legge costituzionale di riforma approvata dal Parlamento consente di far luce su un aspetto fondamentale, ancorché specifico e generalmente sottovalutato, della conduzione dei processi di riforma costituzionale in Italia.

2. Il Capo VI della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata nel corso della XVII Legislatura: le disposizioni transitorie relative al sistema di elezione del nuovo Senato ed alla procedura legislativa "a data certa"

Il Capo VI della legge costituzionale, intitolato «Disposizioni finali», si compone di quattro articoli: l'art. 38, recante «Disposizioni consequenziali e di coordinamento»; l'art. 39, recante «Disposizioni transitorie»; l'art. 40, recante «Disposizioni finali»; e l'art. 41, rubricato «Entrata in vigore».

A prescindere dalle disposizioni contenute nell'art. 38, essenzialmente volte ad armonizzare il testo costituzionale al superamento del principio del bicameralismo perfetto ed all'abolizione delle Province, le disposizioni

di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015; nonché, per un'analisi sistematica del testo della riforma, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, Napoli, 2016.

² In tal senso, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, 8. Più in generale sul tema, con particolare riguardo alle previsioni costituzionali transitorie, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Napoli, 2016, *passim*.

di cui agli artt. 39 ss. denotano in prima approssimazione una certa imprecisione sia nella intitolazione – laddove, ad esempio, l'uso del termine "finali" assume un significato di mero posizionamento in riferimento al titolo del Capo VI mentre appare definitorio della natura delle disposizioni contenute nell'art. 40, tra le quali più opportunamente si sarebbe potuta includere anche quella successiva sull'entrata in vigore in quanto tipica clausola "finale" – sia nella collocazione di numerose previsioni che, per la rilevanza e natura, avrebbero senz'altro meritato una dislocazione tra le disposizioni direttamente modificative del testo costituzionale, sia infine in relazione alla corrispondenza delle disposizioni introdotte con l'articolazione utilizzata, ricorrendo infatti previsioni di natura permanente nell'ambito delle «Disposizioni transitorie» e viceversa³.

Ciò premesso, l'art. 39 della legge costituzionale dispone, in sede di prima applicazione, una modalità transitoria di elezione del Senato della Repubblica da parte dei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento d'impronta proporzionalista. Sancito infatti che nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della revisione costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato (c. 3), tale disposizione statuisce che, fino all'entrata in vigore della legge bicamerale recante il nuovo sistema di elezione dei senatori tra i consiglieri e i sindaci e le modalità per la loro eventuale sostituzione nel caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, da approvarsi entro il termine di sei mesi dalle elezioni della Camera dei deputati successive alla entrata in vigore della legge di revisione costituzionale in esame (c. 6), ogni consigliere possa votare per una sola lista di candidati, a sua volta formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori, e che i seggi siano assegnati alle liste in maniera proporzionale – in numero pari ai quozienti interi ottenuti – e secondo l'ordine di presentazione in lista dei candidati medesimi, salva l'opzione per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, nell'ambito dei seggi spettanti, per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere. I seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti mentre, 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 (c. 1). I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale (c. 5)⁴.

³ Su questi profili, v. altresì S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Il Foro Italiano*, VI/2016, 262 e 286.

⁴ Sulla riforma del Senato, da ultimo, R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, 3/2016. In senso critico sulla composizione ed il ruolo della "nuova" Seconda Camera, v. i contributi raccolti nel n. 1 di *Le Regioni* del

Da questa procedura transitoria si discosta l'elezione senatoriale da parte della Provincia autonoma di Bolzano per il fatto che, nell'eleggere con metodo proporzionale i due senatori – un consigliere provinciale ed un sindaco – ad essa spettanti in forza del nuovo art. 57 Cost., si debba non solo tener conto, in via generale, della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento, ma anche del fatto che, in sede di prima applicazione, ogni consigliere ha la facoltà di votare per due liste, formate ciascuna da candidati consiglieri e sindaci dei rispettivi territori (art. 40, c. 6).

La procedura in questione si completa, inoltre, alla luce di due ulteriori previsioni di carattere transitorio in quanto operanti, anch'esse, in sede di prima applicazione e sino all'entrata in vigore della citata legge elettorale del Senato. La prima riguarda l'introduzione di una deroga transitoria nei confronti della quota di senatori elettivi – stabilita in termini generali dal nuovo art. 57 Cost. in novantacinque – per la quale, qualora all'ultimo censimento demografico il numero di senatori spettanti ad una Regione sia diverso da quello risultante dal censimento precedente, il Consiglio regionale procede all'elezione di un numero di senatori corrispondente all'ultimo censimento (c. 2). Mentre la seconda previsione transitoria concerne la prima costituzione del Senato che, sempre in attesa dell'entrata in vigore della menzionata legge bicamerale per l'elezione dei suoi membri, dovrebbe avere luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo l'entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale, convocandosi altresì i Consigli regionali e delle Province autonome in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento nel caso in cui la data delle elezioni politiche della Camera coincida con quella per l'elezione di questi ultimi (c. 4).

Al di là delle considerazioni di merito circa la modalità transitoria di elezione dei senatori prescelta (c.d. quoziente naturale), che si presenta essenzialmente priva di qualunque seppur minimo correttivo, l'analisi della

2015 (in particolare, L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, R. BIFULCO, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*).

disciplina appena esposta solleva due problematiche fondamentali, di carattere generale.

Un primo versante problematico si lega alla portata non autoapplicativa della disciplina prevista per l'elezione del primo Senato. Malgrado infatti il suo carattere dettagliato, come opportunamente osservato in dottrina⁵, tale disciplina risulta carente sia in merito alle modalità di presentazione delle liste ed, in particolare, alla individuazione del numero minimo e massimo dei candidati ivi previsti, profilo peraltro decisivo ai fini del subentro nei casi di cessazione di un senatore dalla carica di Consigliere o Sindaco, sia rispetto all'ipotesi in cui liste diverse di candidati ottengano il medesimo numero di voti, ipotesi in realtà non peregrina se considerata alla luce della ristrettezza dei collegi elettorali.

In questo ambito di considerazioni si collocano altresì le perplessità che la disposizione di cui all'art. 39, c. 8, suscita con riferimento alle sue reali possibilità di funzionamento. Tale disposizione infatti, nel prescrivere che i regolamenti parlamentari vigenti continuino ad applicarsi «in quanto compatibili» fino alla entrata in vigore delle loro modificazioni, dà conto di una forma di ultrattività difficilmente sostenibile, che non sembra stimare la portata reale della trasformazione subita dal Senato della Repubblica a seguito della revisione costituzionale, la quale in fondo prospetta una tendenziale incompatibilità con le previsioni regolamentari attuali, determinando nei fatti la necessità di adottare tempestivamente un regolamento interno pressoché integralmente rinnovato per la futura Seconda Camera⁶.

Un secondo versante problematico investe invero la circostanza per cui la richiamata disciplina elettorale ripropone una questione ampiamente consolidata nell'esperienza italiana di diritto costituzionale transitorio, concernente la natura dei termini previsti. Questa infatti, più precisamente, si configura come una disciplina transitoria sottoposta ad una condizione risolutiva essenzialmente incerta, in quanto rimette alla volontà del legislatore il compito di adottare, entro soli sei mesi, un apposito sistema di elezione, necessario per decretare la fine dell'operatività del regime elettorale transitorio. Sennonché,

⁵ Cfr. R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 49 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 17.

⁶ Sul tema, per tutti, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 4/2016, spec. 15 ss.; nonché, più in generale, 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 *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, *passim*.

tanto l'esiguità del termine temporale fissato per l'adozione della legge bicamerale destinata a regolare le modalità di attribuzione (e sostituzione) dei seggi senatoriali, quanto soprattutto la considerazione della prassi pregressa – che fin dalle «Disposizioni transitorie e finali» della Costituzione repubblicana ha visto il legislatore in linea di massima disattendere le scadenze temporali contenute in previsioni di carattere transitorio in ragione della loro presupposta natura ordinatoria e sollecitatoria – paiono rendere quantomeno improbabile il rispetto del limite temporale ivi previsto e, pertanto, una tempestiva ed armonica conclusione della vicenda transitoria in questione⁷.

Ancora, nell'assenza di una previsione costituzionale che disciplini espressamente le conseguenze derivanti dal mancato adempimento del compito assegnato al legislatore nell'arco temporale prescritto, pare piuttosto prevedibile la possibilità che anche in questa circostanza trovi spazio, nell'inerzia del legislatore, quella tendenza alla stabilizzazione delle previsioni costituzionali transitorie che caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano⁸.

Analoghe perplessità desta poi l'art. 39, c. 9, ai sensi del quale, fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati alla inedita procedura di approvazione "a data certa" dei disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo di cui al nuovo art. 72, c. 7, Cost., il differimento – di quindici giorni – del termine di settanta giorni per la pronuncia in via definitiva, previsto in relazione ai tempi d'esame della Commissione o in ragione della complessità del disegno di legge medesimo, non possa essere comunque inferiore a dieci giorni⁹. Tale formulazione nondimeno, oltre a non prevedere alcun limite temporale entro cui portare a compimento l'opera di adeguamento regolamentare, consente una lettura che pare in effetti inficiare in radice il senso dell'istituto del voto "a data certa" in quanto sembrerebbe sostituire, nel corso del periodo transitorio, un limite temporale minimo ad un termine massimo di differimento a regime.

Sicché l'intervento di adeguamento del regolamento della Camera, che permane incerto nei tempi e nella sua concreta realizzazione, si presenterebbe

⁷ In proposito, tra gli altri, v. G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, in *Rivista AIC*, 2-3/2015, 23.

⁸ È il caso, per limitarsi alla più recente esperienza, delle previsioni transitorie dettate in materia di forma di governo regionale (l. cost. n. 1 del 1999, art. 5, e l. cost. n. 2 del 2001) e della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

⁹ Sulla procedura "a data certa", recentemente, T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016; R. DICKMAN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, *ivi*, 6/2016.

in questa prospettiva non solo come condizione necessaria ai fini della conclusione del regime transitorio, ma anche come elemento indispensabile per assicurare una reale connotazione di certezza alla nuova procedura legislativa *ex art. 72, c. 7, Cost.*

3. (Segue) Corte costituzionale e regime transitorio: il giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato

Due sono le previsioni di diritto transitorio contenute nel testo della riforma costituzionale che afferiscono alla Corte costituzionale.

La prima, concernente l'art. 39, c. 10, interviene in merito ai criteri per la nomina dei nuovi giudici costituzionali di derivazione parlamentare a fronte della modifica dell'art. 135 Cost., ed appare senz'altro di buon senso ancorché, forse, sovrabbondante. Più precisamente, questa disposizione stabilisce, per un verso, il criterio – di natura in realtà permanente – dell'ordine alternato tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, mentre, per altro verso, fissa un precetto propriamente transitorio in virtù del quale, nella prima applicazione del nuovo sistema di designazione, si attribuisce alla Camera dei deputati la nomina iniziale. Trattasi dunque, in questo secondo caso, di una norma singolare di diritto transitorio, ovvero di una previsione che lega l'esaurimento dei suoi effetti esclusivamente alla fattispecie unica e predeterminata cui si riferisce.

Al di là del travagliato percorso parlamentare che l'ha contraddistinta – laddove la sua previsione, nel susseguirsi dei passaggi tra i due rami del Parlamento, è stata in un primo momento rimossa per poi essere reintrodotta nel testo della legge costituzionale approvato in via definitiva – la definizione di una disciplina costituzionale in forza della quale la composizione della Corte costituzionale vede la componente di nomina parlamentare suddivisa tra tre giudici eletti dalla Camera e due dal Senato, pone in prima battuta l'esigenza di fissare un criterio coerente da seguirsi in occasione dell'avvio del nuovo sistema, che il legislatore individua in un ordine di precedenza dato alla Camera dei deputati. Tale criterio di alternanza desta tuttavia alcune perplessità in merito alla reale necessità d'introdurre una previsione costituzionale in tal senso. E ciò in quanto la sua determinazione avrebbe potuto più semplicemente essere lasciata alla dinamica dei rapporti interni al Parlamento e, pertanto, scaturire dalla prassi, rappresentando in fondo un'espressione diretta del paradigma di lealtà ed equilibrio tra istituzioni parlamentari, oltre che la logica conseguenza della

diseguale attribuzione numerica di giudici costituzionali spettante ai due rami del Parlamento.

Ben più complessa appare la seconda previsione costituzionale transitoria afferente alla Corte costituzionale, ai sensi della quale si estende alla legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale la possibilità di sottoporre le leggi elettorali di Camera e Senato al giudizio di legittimità costituzionale che la nuova versione dell'art. 73 Cost. introduce in via generale secondo una modalità preventiva, poiché attivabile prima della loro promulgazione. L'art. 39, c. 11, consente in particolare l'instaurazione, in sede di prima applicazione e – in analogia con la disciplina a regime – su ricorso motivato presentato entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della revisione costituzionale, ovvero della legge bicamerale relativa alle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori tra i consiglieri e i sindaci, da almeno un quarto dei deputati o un terzo dei senatori, di un giudizio di legittimità da parte della Corte costituzionale – che permane in questa circostanza di natura successiva – avverso le leggi elettorali politiche già approvate e promulgate nella legislatura in corso, rispetto al quale lo stesso giudice costituzionale dovrà pronunciarsi entro il termine di trenta giorni.

A prescindere dalle notevoli implicazioni che la prospettazione di un giudizio di legittimità costituzionale sulla legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento induce nella riflessione teorica, e tenuto altresì conto – anche in questo caso – del carattere essenzialmente velleitario della previsione di un termine di soli novanta giorni dall'entrata in vigore della menzionata legge sul sistema di elezione del Senato, rivolto ad ogni Regione ed alle Province autonome, entro cui conformare le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto da quest'ultima stabilito, la disciplina costituzionale transitoria tradisce innanzitutto, ed in maniera manifesta, il legame con il contesto politico contingente che l'ha generata.

La disposizione in questione dà conto, infatti, di un uso strumentale del diritto transitorio per finalità essenzialmente politiche, che si legano all'approvazione del nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati (l. n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*) ed alla volontà che anch'esso sia sottoposto al vaglio di costituzionalità¹⁰.

In attesa dunque dell'entrata in funzione del sistema di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato, l'art.

¹⁰ S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 285-286; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, seminario del Gruppo di Pisa, Firenze 23 ottobre 2015, gruppodipisa.it, 12-13.

39, c. 11, non sembra collocarsi nel solco di un intervento autenticamente volto ad assicurare gradualità ed armonia al mutamento costituzionale in atto bensì, piuttosto, risulta calibrato secondo un'opzione politica che, in definitiva, deriva la sua ragion d'essere dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 con cui si è dichiarata l'incostituzionalità di alcune parti della normativa sull'elezione dei membri delle Camere¹¹. Tale constatazione, che ha ad oggetto una modalità alterata di utilizzo del diritto costituzionale transitorio, appare di per sé allontanarsi da una prospettiva di adeguamento della funzione di garanzia della Corte costituzionale rispetto all'evoluzione del sistema nella sua completezza, alimentando invero una concezione distorsiva, ed in fondo politicizzata, della posizione e del ruolo che l'ordinamento costituzionale italiano affida al giudice costituzionale¹².

Nel quadro di tali valutazioni, la previsione transitoria di cui all'art. 39, c. 11, si presenta sotto diversi profili mal congegnata e, soprattutto, disorganica rispetto alla revisione in atto ed al contesto normativo in cui si andrebbe – eventualmente – ad inserire.

In questi termini si qualifica senz'altro la prescrizione secondo cui «Anche ai fini del presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (c. 11, terzo periodo), la quale mal si coordina con la previsione del termine di sei mesi entro cui dovrebbe essere adottata la legge bicamerale per l'elezione del nuovo Senato, che proprio ai sensi del citato c. 6 dell'art. 39 decorre, invero, dalle elezioni della Camera dei deputati successive all'entrata in vigore della revisione costituzionale. Trattasi in effetti di una distonia che, in ragione dell'esiguità del termine di dieci giorni entro cui le leggi elettorali politiche possono essere sottoposte al vaglio di costituzionalità, rischia realmente di vanificare le possibilità di esercitare un controllo di costituzionalità sulla legge elettorale per il Senato¹³.

¹¹ In proposito, da ultimo, A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 6/2016. Sulla citata pronuncia della Corte costituzionale, tra i numerosi commenti, si rinvia al *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 629 ss.

¹² Sul rischio di una sovraesposizione politica della Corte costituzionale, cfr. M.C. GRISOLIA, *Alcune annotazioni circa il definitivo assetto della riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2015, 6-7; E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, ivi, 3; F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, ivi, 5.

¹³ Sul punto, v. G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse*

Inappropriata risulta, più in generale, la formulazione positiva della disposizione, che – come opportunamente emerso in dottrina – permane comunque non autoapplicativa. L'art. 39, c. 11, appare difatti non soltanto approssimativo rispetto all'oggetto dell'impugnazione – non risultando chiaro se sia compresa in quest'ultimo anche la c.d. "legislazione di contorno" – ed al riconoscimento anche ad un terzo dei membri del Senato della legittimazione a ricorrere avverso la legge elettorale della Camera malgrado la disciplina del procedimento legislativo non includa quest'ultima – a differenza della legge elettorale del Senato – tra quelle leggi approvate da entrambe le Camere, ma anche decisamente problematico in considerazione della possibilità, in assenza di un riferimento a specifici vizi d'incostituzionalità contestabili, d'innestare un giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale sulla legge elettorale nel suo complesso, con conseguenti complicazioni in relazione al ruolo della Corte ed al rapporto con gli eventuali ulteriori giudizi in proposito¹⁴.

4. (Segue) *Autonomie speciali e clausola transitoria di non applicazione*

Come già osservato da parte di chi scrive¹⁵, la clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, si colloca senz'altro tra le previsioni transitorie più problematiche della legge costituzionale di riforma in considerazione.

Fatto salvo il caso dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex* art. 116, c. 3, Cost. – per il quale l'art. 39, c. 13, dispone espressamente che, a decorrere dalla entrata in vigore della legge costituzionale e sino alla revisione degli statuti speciali, trovino applicazione «nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» le disposizioni di cui al citato art. 116, c. 3, Cost., con l'esclusione

sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa, cit., 20. L'A. sottolinea inoltre come la possibilità che il controllo di costituzionalità in questione non trovi effettiva applicazione si concretizza anche nel caso in cui si proceda allo scioglimento delle Camere prima della celebrazione del *referendum* costituzionale poiché la previsione transitoria di cui all'art. 39, c. 11, risulta limitata alle sole leggi promulgate nella stessa legislatura in cui è destinata ad entrare in vigore la revisione costituzionale (ivi, 22).

¹⁴ In proposito, cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato*, cit., spec. 16 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa, cit., 21-22.*

¹⁵ Specificamente, P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 327.

di quelle riguardanti le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. – e precisato che «resta ferma» la vigente disciplina statutaria e delle relative norme di attuazione ai fini delle previsioni sul potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 Cost.¹⁶, la richiamata clausola costituzionale transitoria stabilisce che le disposizioni della legge costituzionale inerenti alle «Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione» (Capo IV del testo) «non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

Malgrado la semplicità e chiarezza della sua formulazione, la clausola appena citata dà conto di un contesto costituzionale decisamente complicato in tema di trattamento delle autonomie speciali, che vede ribadita la scelta di mantenere la definizione del rapporto con queste ultime nella prospettiva del diritto costituzionale transitorio, in questo modo contribuendo alla crisi del modello di regionalismo differenziato e del concetto stesso di specialità, e dunque della sua ragion d'essere nell'ordinamento costituzionale¹⁷.

Ciò posto, un primo versante di profili problematici emerge in relazione alla complessità del quadro costituzionale derivante dalla difficile, ancorché inevitabile, coabitazione della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, con la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, ambedue disposizioni costituzionali di carattere transitorio con cui s'intende provvedere a disciplinare l'autonomia speciale a fronte d'interventi fondamentali di riforma del regionalismo italiano.

Per quanto foriero di complessità, l'orientamento che riconosce il mantenimento in essere della clausola di maggior favore nonostante l'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma in esame appare in effetti

¹⁶ In senso decisamente critico sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 24.

¹⁷ Sulla crisi del concetto di specialità e sulle sue eventuali prospettive di sviluppo, alla luce della più recente esperienza di riforma del regionalismo italiano, v. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, 220 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?», in *Rass. parl.*, 2003, 57 ss.; L. AZZENA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: riflessioni sull'attualità della specialità*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, 71 ss.; R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno «In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?»*, in *forumcostituzionale.it*, 20 marzo 2014. Per una riflessione d'insieme sul tema, di recente, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014.*

rispondente ad una coerente applicazione dei criteri di diritto intertemporale, non configurando la successione delle previsioni costituzionali transitorie in questione alcuna forma di abrogazione. L'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 non è infatti oggetto di abrogazione espressa da parte della legge costituzionale, né la sua permanenza si presenta incompatibile con l'art. 39, c. 13, né, infine, il Capo IV della medesima legge costituzionale, concernente «Modifiche al Titolo V Parte II della Costituzione», ridefinisce integralmente la materia dei rapporti con le autonomie territoriali¹⁸.

Ancora, risulta di chiara evidenza come l'entrata in vigore della clausola di non applicazione concorra in maniera determinante alla esasperazione di un contesto di disciplina sul tema di per sé già decisamente intricato. Più precisamente, nell'ipotesi della entrata in vigore della revisione costituzionale, in virtù della clausola di non applicazione *ex* art. 39, c. 13, le nuove disposizioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione non troverebbero applicazione nelle Regioni speciali e nelle Province autonome, continuando invero ad applicarsi, nei confronti di queste ultime, un intricato sistema di fonti costituzionali riconducibile tanto alle disposizioni contenute negli statuti speciali vigenti, quanto alle disposizioni del precedente Titolo V risultanti dalla (superata) l. cost. n. 3 del 2001 per le sole parti in cui prevedano – in forza della clausola di maggior favore ed all'esito di un confronto con le norme statutarie speciali e le previgenti norme costituzionali da queste non derogate – forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali, oltre che per quella sola parte dell'art. 116, c. 3, Cost., non espressamente esclusa dal medesimo art. 39, c. 13.

La circostanza per cui tale intricato tessuto normativo si declini, per un verso, in un contesto costituzionale radicalmente innovato, espressione di un'impostazione in realtà opposta a quella sottesa dalla riforma costituzionale del 2001, e confermi, per altro verso, la sua intrinseca natura transitoria, che lo rende pendente da un'opera di aggiornamento degli statuti speciali che tarda ormai quindici anni e – nel caso – due successive e contrapposte riforme costituzionali dell'ordinamento regionale, pone in particolare ineludibili esigenze di coordinamento, che vedranno ancora una volta impegnata la Corte costituzionale nello svolgimento di un'attività di

¹⁸ In proposito, per un più diffuso esame e maggiori riferimenti di dottrina, si rinvia a M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 311-312; 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*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, 10 ss.

supplenza tanto necessaria quanto ai limiti della sostenibilità¹⁹.

Un secondo versante problematico si lega all'innesto della clausola di cui all'art. 39, c. 13, nel contesto delle modificazioni al procedimento di revisione degli statuti speciali operate dalla l. cost. n. 2 del 2001, le quali dispongono la sottoposizione dei progetti di modificazione d'iniziativa governativa o parlamentare al parere degli organi legislativi regionali e l'esclusione, in ogni caso, del *referendum* nazionale sulle modificazioni statutarie approvate. La problematica rileva in relazione all'introduzione, ad opera della citata disposizione, di una procedura transitoria per la revisione degli statuti speciali ulteriore alle procedure vigenti²⁰, incentrata sulla previsione di un'intesa con l'ente ad autonomia differenziata che si presenta sostanzialmente indefinita sia sotto i profili oggettivo e soggettivo, sia rispetto alla natura stessa dell'intesa richiesta.

Sul presupposto che l'oggetto dell'intesa non possa consistere in un qualsivoglia aggiornamento del testo dello statuto speciale bensì solamente in un intervento di revisione che produca – nei termini dell'armonizzazione – un adattamento dello statuto di autonomia funzionale al novellato ordinamento costituzionale, permane l'incertezza circa la reale estensione dell'intesa da raggiungere, ovvero se questa possa configurarsi come una mera intesa di massima tra la Regione (o Provincia autonoma) interessata e lo Stato, oppure se debba assicurare un esauriente livello di dettaglio.

Altrettanto indeterminato è il riferimento ai soggetti legittimati a raggiungerla, rispetto al quale tuttavia – benché sia legittimamente prospettabile un'interpretazione che riconduca la vicenda nell'alveo del Presidente della Regione quale rappresentante dell'ente – sembra preferibile una ricostruzione che, in linea con l'intento di valorizzazione del ruolo del legislatore regionale sotteso alla menzionata l. cost. n. 2 del 2001, affidi all'organo legislativo regionale il compito di prender parte al raggiungimento dell'intesa²¹. Per quanto più contenute, anche sul versante

¹⁹ Sul ruolo di supplenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo al rapporto con il legislatore, per tutti, F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 16/2007, *passim*.

²⁰ Per una ricognizione sui possibili effetti che l'applicazione dell'art. 39, c. 13, produrrebbe nei confronti del procedimento di modifica degli statuti speciali disciplinato dalla l. cost. n. 2 del 2001, ovvero di quello di cui all'art. 138 Cost., cfr. M. SALVAGO, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere (A.C. 2613-D)*, in *Osservatorio sulle fonti*, *it*, 1/2016, 4 ss.; S. PAJNO, G. RIVISECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, 18/2015, spec. 15-16.

²¹ Sulla questione, v. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 180.

statale si delineano alcune incertezze. Se difatti, da un lato, non sembra si possa soprassedere dal constatare come, in materia di intese, la posizione del Governo centrale appaia in realtà diversa da quella configurabile nei confronti degli Esecutivi regionali²², dall'altro lato risulta comunque prospettabile una soluzione che, anche al livello statale, rimetta la decisione sull'intesa con la Regione all'organo legislativo, come peraltro avvenne in occasione della naufragata riforma costituzionale del 2005-2006, laddove si prevede che l'approvazione con legge costituzionale degli statuti speciali dovesse avvenire «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione»²³.

Infine, incerta rimane la natura dell'intesa in considerazione. La formulazione testuale della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, che sul punto si limita a stabilire che la revisione degli statuti speciali avvenga «sulla base di intese» con le Regioni e Province autonome, consente infatti tanto un'interpretazione fondata sull'assenza di un vincolo nei confronti del legislatore costituzionale in riferimento all'intesa eventualmente raggiunta, quanto una lettura intrinsecamente pattizia della clausola transitoria che, al contrario, determini una necessaria attinenza ai contenuti dell'intesa raggiunta da parte della legge costituzionale preposta alla revisione statutaria.

A tal proposito, sembra preferibile ricorrere ad un'interpretazione di carattere sistematico, che cala la questione in esame nel contesto della nuova disciplina sul procedimento di revisione degli statuti speciali di cui alla citata l. cost. n. 2 del 2001. Sicché, in coerenza con una configurazione della clausola transitoria di non applicazione come clausola di salvaguardia della specialità e nella prospettiva di un rinvigorimento dello strumento di collaborazione tra ente ad autonomia speciale e Stato, ragioni di coerenza e funzionalità del quadro normativo in transizione propendono per una sostituzione (transitoria) del parere previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001 con l'intesa di cui all'art. 39, c. 13. Tale esito interpretativo difatti – come già sottolineato in altra sede – non solo consente di evitare situazioni di *impasse* o inutili appesantimenti procedurali derivanti dal carattere più o meno vincolante dell'intesa a fronte della sua coabitazione con il già previsto parere, rendendo rispettivamente sovrabbondante l'acquisizione di quest'ultimo ovvero superflua la previsione dell'intesa, ma pare maggiormente in

²² In questi termini, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., che sul punto richiama la previsione dell'intesa con le rappresentanze delle confessioni religiose diverse da quella cattolica di cui all'art. 8 Cost. (ivi, 255).

²³ XIV Legislatura, A.S. 2544-D, Articolo 38. Sul punto, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 15.

armonia con la realtà del mutamento prospettato, in ragione del quale la disciplina dell'art. 39, c. 13 – non configurando alcuna abrogazione tacita per incompatibilità del procedimento di revisione statutaria *ex l. cost. n. 2 del 2001* – appare senz'altro compatibile con un innesto puntuale (e transitorio) dell'intesa in luogo del parere²⁴.

Ad ogni modo, non sembra potersi tacere come la previsione dell'istituto dell'intesa ai fini della conclusione, mediante la richiamata opera di revisione dello statuto speciale, del regime transitorio di disapplicazione delle nuove previsioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione renda ancor più velleitaria la finalità transitoria perseguita dall'art. 39, c. 13, inficiando in radice l'intento di assicurare agli enti ad autonomia differenziata un assetamento graduale al nuovo sistema costituzionale. Alla tradizionale inerzia del legislatore costituzionale a dar seguito a previsioni costituzionali transitorie che richiedono il compimento d'interventi ulteriori e di carattere successivo – basti pensare al caso analogo della clausola transitoria di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, che permane tuttora operativa in attesa dell'adeguamento statutario dalla stessa richiesto ai fini della conclusione del regime di maggior favore – deve infatti aggiungersi la constatazione della portata essenzialmente accentratrice della riforma costituzionale in considerazione²⁵, la quale non potrà che disincentivare una cooperazione utile al raggiungimento dell'intesa da parte degli enti ad autonomia differenziata, così incoraggiando il mantenimento in essere di una condizione di diritto costituzionale transitorio a questi ultimi più favorevole – definita sia dalla non applicazione, ai sensi dell'art. 39, c. 13, delle previsioni costituzionali del nuovo Titolo V dal chiaro intento neo-centralista, sia dalla applicazione, in forza della clausola di maggior favore,

²⁴ 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*, cit., 9-10.

²⁵ Sul carattere centralista della riforma costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, seminario del Gruppo di Pisa, Roma 24 novembre 2014, gruppodipisa.it; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in issirfa.cnr.it, maggio 2014, par. 1; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in astrid-online.it, 8/2014, 16; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in federalismi.it, 24/2014, 3; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, cit., 16 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., 243-244.

delle disposizioni dell'attuale Titolo V, aggiornato ai sensi della l. cost. n. 3 del 2001, nella sola parte in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle ad essi già attribuite – invece che lo svolgimento di quanto necessario ai fini della sua rimozione²⁶.

5. Le disposizioni finali: la soppressione del CNEL, la questione dei senatori di nomina presidenziale e l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari

Tra le «Disposizioni finali» della legge costituzionale in esame, un primo considerevole intervento riguarda la soppressione del CNEL.

L'art. 40, c. 1, dispone che entro trenta giorni dalla entrata in vigore della riforma, 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 decreto un Commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, incluso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per ogni altro adempimento conseguente alla sua soppressione.

Tale disposizione finale, atta evidentemente ad evitare ogni possibile lettura dell'art. 28 della medesima legge costituzionale che si limitasse a stabilire il venir meno della rilevanza costituzionale del CNEL anziché dell'organo in quanto tale²⁷, non sembra far corrispondere alla chiarezza dell'intento perseguito un'altrettanta adeguata qualità nella definizione dell'intervento soppressivo, perciò sollevando diverse perplessità e critiche.

Nel quadro infatti di un dibattito polarizzato tra posizioni che, pur nella diversità dei toni e delle argomentazioni avanzate, si esprimono nel senso della opportunità della soppressione del CNEL²⁸ ed altre che, con

²⁶ In questo senso, E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, cit., 4-5; ID., *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, cit., 120; S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 9 ss.

²⁷ L'art. 28 della legge costituzionale, rubricato «Soppressione del CNEL», si limita infatti a disporre che «L'articolo 99 della Costituzione è abrogato».

²⁸ Cfr. B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi.it*, 22/2014, 3; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge*

maggior cautela, valutano l'esigenza di conservare comunque una sede istituzionale che assicuri l'esercizio di una funzione pubblica riconducibile alla moderazione del conflitto sociale, optando infine per la sopravvivenza del CNEL pur nella prospettiva di una sua completa riconfigurazione²⁹, la formulazione del citato art. 40, c. 1, pone innanzitutto un problema di coerenza costituzionale in relazione alla estensione dei poteri assegnati al Commissario straordinario ed alle modalità del loro conferimento. Questa previsione transitoria infatti, disponendo genericamente che la gestione provvisoria del CNEL riguardi finanche «gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione», si presenta assolutamente indeterminata sotto il profilo della imputazione delle competenze. Una indeterminatezza, peraltro, che configura la previsione in questione nei termini di una deroga alla riserva di legge *ex art. 97 Cost.* in materia di organizzazione dei pubblici uffici³⁰.

In un'ottica più ampia, una valutazione rigorosa dell'art. 40, c. 1, lascia una certa insoddisfazione circa la scelta del tipo d'intervento messo in atto, il quale, anziché realizzarsi con la previsione di un generico quanto vasto conferimento di poteri al Commissario straordinario, avrebbe richiesto l'individuazione di un metodo diverso, in grado di assicurare gradualità e ponderazione mediante un adeguamento progressivo alla nuova realtà costituzionale. In questo senso, più opportuno sarebbe stato procedere mediante l'introduzione di misure di carattere transitorio che, rimettendo ad un successivo intervento del legislatore in sede di attuazione il compito di provvedere all'abolizione dell'organo, avrebbero meglio garantito la soddisfazione delle richiamate esigenze transitorie.

Altrettanto rilevante nella prospettiva del diritto costituzionale risulta la previsione di cui all'art. 40, c. 5, della legge costituzionale in considerazione, la quale interviene sul potere del Presidente della Repubblica di

costituzionale del governo Renzi, in *astrid-online.it*, 7/2014 (4 aprile 2014), 11; R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *forumcostituzionale.it*, 17 marzo 2014, 1; A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 11-12.

²⁹ M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in *astrid-online.it*, 4; F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, *ivi*, 6/2014, 7.

³⁰ In questo senso, v. M. SICLARI, *Introduzione al tema: l'abolizione del CNEL*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, seminario del Gruppo di Pisa, Roma 24 novembre 2014, *gruppodipisa.it*, 5.

nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, configurandosi più precisamente come disposizione costituzionale (finale) d'interpretazione autentica.

A tal proposito, la modifica costituzionale in questione da un lato ribadisce che il numero di senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica – e che andranno ad aggiungersi ai novantacinque previsti dal novellato art. 57, c. 1, Cost. – è cinque, e dall'altro lato dispone che tali senatori non siano più di nomina vitalizia bensì dureranno in carica sette anni e non potranno essere nuovamente eletti (art. 59, c. 2, Cost., nuova formulazione). Nel quadro di tale nuova configurazione del Senato della Repubblica s'inserisce il citato art. 40, c. 5, ai sensi del quale i senatori di nomina presidenziale «non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale».

Oltre alle condivisibili perplessità sulla difficoltà di rintracciare una giustificazione ragionevole nella previsione di senatori di nomina presidenziale a fronte di una trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali³¹, ed alla evidente disarmonia che nel primo periodo deriverebbe dalla compresenza nel medesimo organo di cittadini che per i medesimi «altissimi meriti» goderebbero di un incarico a vita ovvero settennale³², la citata disposizione finale offre un'interpretazione autentica alla nota questione interpretativa che da lungo tempo accompagna il corretto intendimento del testo vigente dell'art. 59, c. 2, Cost., precisando in modo chiaro e perentorio che il numero di cinque senatori di nomina presidenziale si riferisce all'ammontare complessivo e non a quello nella disponibilità di ogni Presidente della Repubblica³³. Una

³¹ G. RIVOCCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, 10/2016, 12 ss.

³² S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 263.

³³ Sul tema, a fronte di una prassi applicativa oscillante ancorché in via di stabilizzazione nel senso di un contenimento del numero dei senatori vitalizi entro il limite di cinque, per una lettura restrittiva della previsione costituzionale in argomento, per tutti, V. DI CIOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 596-596; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quaderni cost.*, 1985, 131 ss. Nei termini di un'interpretazione che, invero, riconduce nei confronti di ciascun Presidente la possibilità di nominare cinque senatori, v. F. MODUGNO, *Notarelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss.; G. FERRARI, *Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 785 ss.

soglia pertanto massima di senatori nominati rispetto alla quale, coerentemente, la previsione deduce i senatori a vita già nominati ed in carica al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale. Profilo, quest'ultimo, che necessariamente comprimerà la prerogativa presidenziale in questione nella sua prima fase di applicazione³⁴.

Ancora, di particolare rilievo appare l'art. 40, c. 3, disposizione finale dettata in tema di integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari³⁵.

Ad una prima approssimazione, l'auspicio in favore di un maggiore coordinamento tra gli apparati di Camera e Senato nella prospettiva di una tendenziale unificazione della burocrazia parlamentare – in larga misura frustrato dalla mancata riforma dei regolamenti parlamentari e da un atteggiamento particolarmente rigoroso in difesa della propria autonomia da parte di ciascuna Assemblea³⁶ – pare tuttavia collimare alla luce di una riforma costituzionale che ridefinisce il sistema parlamentare secondo un modello di bicameralismo asimmetrico. In altri termini, la richiamata prospettiva di integrazione e collaborazione tra gli apparati serventi delle Camere, coerente ad un sistema retto dal principio del bicameralismo perfetto e paritario, presenta difficoltà operative nel momento in cui viene ricondotta in un contesto costituzionale che a quel principio ne sostituisce

³⁴ I senatori a vita di nomina presidenziale attualmente in carica sono infatti quattro (Mario Monti, nominato in data 9 novembre 2011, ed Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia, nominati in data 30 agosto 2013), sicché l'applicazione dell'art. 40, c. 5, alla situazione odierna permetterebbe al Presidente della Repubblica la possibilità di nominare un solo nuovo senatore e per una durata in carica di sette anni.

³⁵ Il testo dell'art. 40, c. 3, dispone in particolare che «Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano 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. 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. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi».

³⁶ Sul tema, N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rass. parl.*, 1/2012, 51 ss. Sulle prospettive di unificazione delle amministrazioni delle due Camere, per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 1975, 65 ss.

uno opposto, in virtù del quale le due Camere acquisiscono una posizione ed un ruolo differenziati, ricevendo una diversa legittimazione e rappresentando istante altrettanto differenti³⁷.

Ciò premesso, dalla formulazione dell'art. 40, c. 3, traspare in modo evidente la volontà di mantenere un certo grado di astrattezza le cui ragioni di fondo – per quanto fondate e reali³⁸ – paiono tuttavia trascendere l'esigenza di assicurare alla prassi un margine ragionevole di manovra.

Sul piano sistematico, decisamente oscuro appare il quadro delle fonti previste dalla previsione costituzionale in questione: oltre infatti alla diretta istituzione – con fonte costituzionale – del «ruolo unico» dei dipendenti del Parlamento, l'art. 40, c. 3, provvede a richiamare, in maniera generica nonostante la riserva di legge di cui all'art. 64, c. 1, Cost., fonti ulteriori rispetto al regolamento parlamentare. Queste in particolare riguardano lo «statuto unico» del personale dipendente, fonte bicamerale la cui connotazione rimane indefinita in quanto, al tempo stesso, qualificabile sia come strumento ricognitivo e di mero coordinamento dei due ordinamenti esistenti, sia come strumento dalla considerevole portata innovativa sul piano istituzionale giacché atto a stabilire, nei confronti dei medesimi ordinamenti, le procedure per le future modificazioni. L'art. 40, c. 3, richiama inoltre le – non meglio precisate – «norme» definite di «comune accordo» tra le Camere per regolare i contratti di lavoro alle dipendenze delle «formazioni organizzate del Parlamento», formulazione quest'ultima che, nella genericità della previsione, non sembra esaurirsi nel solo riferimento al gruppo parlamentare, bensì pare alludere ad una proiezione più vasta, prospettando in particolare la possibilità di articolazioni inedite all'interno del nuovo Senato³⁹.

Mentre sul piano dei contenuti, l'ambiguità prevalente si lega alla citata istituzione del «ruolo unico» dei dipendenti del Parlamento, la quale in effetti risulta di non immediata compatibilità con la finalità di provvedere

³⁷ In proposito, v. L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella, F. Bassanini, Bologna, 2007, 85-86.

³⁸ Al riguardo, N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, in *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, a cura di Mario Bertolissi, Napoli, 2015, che in particolare riconosce alla previsione in questione una finalità «difensiva» sia rispetto al fenomeno della c.d. «antipolitica», sia rispetto agli esiti cui potrebbe condurre la riforma costituzionale con particolare riguardo all'apparato attuale del Senato e dei gruppi parlamentari (ivi, 110).

³⁹ Cfr. sul punto, N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, cit., 107; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 26.

ad un'integrazione delle amministrazioni parlamentari che si muova nel solo ambito funzionale, dando in questo senso conto di un più generale difetto di organicità e coerenza della disposizione con riferimento al rapporto tra gli strumenti allestiti e lo scopo perseguito⁴⁰.

6. (Segue) *La disciplina degli enti di area vasta, il divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale e la clausola di entrata in vigore. Notazioni conclusive*

Decisamente problematico per l'ambiguità ed il carattere disorganico risulta l'art. 40, c. 4, della legge costituzionale in esame, che detta una disciplina specifica in materia di enti di area vasta.

Questa disposizione, in particolare, si compone di due diversi disposti: secondo il primo «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale», mentre ai sensi del secondo «Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

La recente comparsa nell'ordinamento italiano, in virtù della l. n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio), della nozione di «enti territoriali di area vasta», rappresenta l'ultimo passaggio del processo di riorganizzazione degli enti locali sovracomunali, che ha impegnato tanto il legislatore quanto la Corte costituzionale nella conformazione di un sistema tuttora in corso di definizione⁴¹. La vicenda riformista degli ultimi anni, contrassegnata in sostanza

⁴⁰ N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, cit., 106.

⁴¹ La stessa l. n. 56 del 2014 infatti, nel provvedere direttamente alla disciplina delle Province, dispone che ciò avvenga «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (art. 1, c. 51). Al riguardo, E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *federalismi.it*, 1/2015. Sui contenuti della riforma "Delrio", cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014; *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, 2014; *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizzi, G.M. Salerno, Napoli, 2014.

dalla progressiva affermazione delle Città metropolitane e dalla – conseguenziale – marginalizzazione delle Province, avrebbe dovuto infatti trovare proprio nel presente intervento di revisione costituzionale un momento fondamentale di chiarificazione da tempo atteso ed auspicato⁴². Tuttavia, proprio a fronte della revisione costituzionale e della previsione di cui all'art. 40, c. 4, la complessità della materia sembra in realtà accresciuta, così come le criticità da essa derivanti.

In prima approssimazione, desta senz'altro perplessità l'ubicazione della previsione tra le disposizioni finali. Nel contesto di una revisione della Costituzione che sul tema della razionalizzazione dei livelli di governo, tra i numerosi interventi modificativi che apporta, risulta incentrata sulla eliminazione delle Province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica, la scelta di collocare la disciplina degli enti di area vasta – che in questa occasione ricevono per la prima volta una copertura costituzionale – tra le disposizioni finali del testo appare decisamente infelice sotto il profilo redazionale.

Il carattere “finale” delle disposizioni così espressamente qualificate non sembra infatti potersi esaurire in relazione al loro mero posizionamento nella parte conclusiva del testo della legge costituzionale, concorrendo invero alla connotazione della rispettiva natura giuridica, la quale in definitiva si manifesta in funzione del loro carattere accessorio e strumentale o derogatorio ed eccezionale, ancorché non transitorio. Ebbene, proprio in quanto disposizione “finale”, l'art. 40, c. 4, genera difficoltà ermeneutiche ulteriori alla luce del rapporto che instaura con le disposizioni generali e non conclusive della medesima legge costituzionale, e specificamente con

⁴² Il precedente tentativo di riordino delle Province, allestito mediante i dd.ll. n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio in virtù della «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema», ovvero ad «introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative», riconoscendo altresì alla legge costituzionale il ruolo di fonte “indispensabile” ai fini della soppressione di uno degli enti costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost. o, comunque, della rimozione della relativa garanzia costituzionale (Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 Cons. dir.). Al riguardo, tra gli altri, A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, «non s'ha da fare»*, in *Rivista AIC*, 0/2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta online*, 3 settembre 2013; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, *ivi*, 1168 ss.

il novellato art. 117, c. 2, lett. p), Cost.⁴³.

Più in particolare, l'art. 40, c. 4, non chiarisce l'estensione della nozione di «enti di area vasta», risultando controverso se in questa siano incluse, oltre alle Province decostituzionalizzate, anche le Città metropolitane, ambedue definite «enti territoriali di area vasta» alla stregua della citata l. n. 56 del 2014, cc. 1 e 2. Qualora così fosse, tuttavia, si darebbe luogo ad una categoria costituzionale disomogenea poiché composta tanto da enti che la Costituzione riconosce come costitutivi della Repubblica (le Città metropolitane) – e per i quali la novella costituzionale rimette la disciplina della materia «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» alla competenza legislativa esclusiva dello Stato mediante l'adozione di leggi bicamerali *ex* artt. 117, c. 2, lett. p), e 70, c. 1, Cost., nuova formulazione – quanto da enti che non lo sono più (le Province appunto decostituzionalizzate), per i quali invero la disciplina dei «profili ordinamentali generali» di cui all'art. 40, c. 4, spetta alla legge monocamerale. Rimane pertanto oscuro se ed in quali termini sussista una sovrapposizione tra i due titoli competenziali richiamati nonché, conseguentemente, del tutto incerti permangono i margini della competenza legislativa regionale inerente alle «ulteriori disposizioni in materia».

Sotto quest'ultimo aspetto, non possono non sottolinearsi le difficoltà operative che in questa circostanza – come in altre previsioni del testo della legge costituzionale – pone l'esercizio di una competenza legislativa di carattere concorrente, a dispetto peraltro di una ridefinizione del rapporto tra Stato e Regioni che, nella prospettiva della centralizzazione, proprio nella rimozione della potestà legislativa concorrente riconosce uno dei punti qualificanti dell'intero progetto di riforma costituzionale⁴⁴.

Ancora, del tutto oscuro ed incerto si presenta il riferimento alle «aree montane», evocativo forse di una categoria più ampia di quella delle Comunità montane, mentre meno problematica appare la disciplina che definisce la procedura per il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane di cui al secondo periodo dell'art. 40, c. 4, la quale si conforma alla procedura per il mutamento delle circoscrizioni provinciali

⁴³ In proposito, A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, 5/2016, 7 ss.

⁴⁴ In proposito, cfr. G. MOBILIO, *La disciplina sull' "area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, seminario del Gruppo di Pisa, Firenze 23 ottobre 2015, *gruppodipisa.it*, 6-7; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 27.

attualmente in vigore *ex art.* 133 Cost. Questa procedura tuttavia, oltre ad escludere – come la precedente – la possibilità di una partecipazione delle popolazioni residenti nei territori coinvolti, appare incoerente alla nuova disciplina della funzione legislativa: sebbene infatti le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, vengano adottate collettivamente dalle Camere in forza del novellato art. 70 Cost., e nonostante l'indubbia rilevanza della modificazione territoriale di un ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., il mutamento delle circoscrizioni metropolitane si esaurirebbe – anche in questa circostanza – in una legge statale monocamerale, con conseguente marginalizzazione del ruolo del Senato⁴⁵.

Diverse perplessità suscita inoltre l'art. 40, c. 2, secondo cui «Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali».

A differenza della previsione relativa alla fissazione di limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali di cui all'art. 35 della legge costituzionale di riforma, che si colloca nel solco di una politica legislativa di contenimento dei costi della politica regionale coerente ai principi costituzionali⁴⁶, la menzionata disposizione finale indica un approccio diverso ed essenzialmente discordo dall'ispirazione che ha mosso gli interventi degli ultimi anni in questo campo. La prospettazione di un divieto di finanziamento pubblico nei confronti dei gruppi consiliari risulta infatti non soltanto accantonare in radice ogni proposito di valorizzazione degli strumenti di controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni allestiti dal legislatore, ma soprattutto confutare l'esperienza di pluralismo propria della tradizione democratica repubblicana nonché, potenzialmente, i principi costituzionali supremi che ne sono alla base⁴⁷.

⁴⁵ Sul punto, v. altresì G. MOBILIO, *La disciplina sull' "area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, cit., 7. Sul carattere integrativo-strumentale della previsione finale in considerazione rispetto all'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, cit., 6-7.

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, ai dd. ll. n. 138 del 2011 e n. 174 del 2012, nonché a Corte cost., sentt. n. 198 del 2012, e nn. 39 e 40 del 2014.

⁴⁷ In tal senso, v. A. BURATTI, *Il taglio dei costi della politica e delle istituzioni*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 351-352, che al riguardo richiama, da ultimo, Corte cost., sent. n. 107 del 2015.

In questi termini, l'art. 40, c. 2, della legge costituzionale si profila come una previsione che, indipendentemente dal giudizio sul proposito che intende perseguire, appare assai poco meditata ed essenzialmente sbrigativa, risultando in ultima analisi avulsa dalla realtà di un contesto costituzionale e legislativo con il quale con difficoltà riuscirà a coordinarsi.

In conclusione, anche la clausola sull'entrata in vigore della legge costituzionale in esame merita la formulazione di alcune osservazioni critiche. Secondo l'art. 41, in particolare, «La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione», fatte salve tuttavia le disposizioni concernenti la soppressione del CNEL (artt. 28 e 40, c. 1), i limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e l'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza (artt. 35 e 40, c. 2), le disposizioni (transitorie) relative alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato (art. 39, c. 3), alla permanenza in carica dei senatori a vita (art. 39, c. 7) ed al controllo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma (art. 39, c. 11), nonché le disposizioni (finali) inerenti alla integrazione funzionale degli apparati burocratici delle Camere (art. 40, c. 3) ed agli enti di area vasta (art. 40, c. 4), che sono tutte d'immediata applicazione.

Un primo ordine di perplessità verte sulla – già richiamata – inopportunità della tecnica redazionale utilizzata nella compilazione del Capo VI della legge costituzionale. A tal proposito, alla constatazione per cui la clausola di entrata in vigore costituisce una tipica “disposizione finale”, che pertanto più opportunamente avrebbe potuto essere collocata in calce al testo dell'articolo precedente, si aggiunga come, ancorché implicitamente, l'elenco delle disposizioni sottoposte ad un'applicazione immediata si completa con lo stesso art. 41, la cui ragion d'essere ed operatività non possono che implicare una connotazione d'immediatezza venendo altrimenti meno il senso della scomposizione temporale allestita⁴⁸.

Un secondo ordine di criticità, dalla portata ben più rilevante, riguarda invero il fatto che la clausola testé richiamata dà conto di un meccanismo di entrata in vigore che, per quanto in maniera soltanto parziale, conferisce alla riforma costituzionale un carattere disorganico e frammentato sul piano temporale, dispiegando i suoi effetti complessivi solamente nella legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, in attesa peraltro della notevole opera di attuazione che se ne dovrà dare da parte

⁴⁸ Sulla efficacia immediata dell'istituto della *vacatio legis*, per tutti, M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova, 1986, 134 ss.

del legislatore mediante l'adozione di apposite leggi attuative e di una fondamentale riforma dei regolamenti parlamentari⁴⁹.

Ebbene, la previsione costituzionale di questo slittamento temporale non sembra tenere in giusta considerazione l'ipotesi – non impossibile alla luce dell'esperienza pregressa – in cui si proceda allo scioglimento delle Camere nel frangente compreso tra l'approvazione da parte di queste ultime della legge di revisione costituzionale e la celebrazione del *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 Cost.⁵⁰, circostanza che posticiperebbe di gran lunga l'operatività in concreto della riforma.

In questo scenario, l'attesa per una completa attuazione della revisione costituzionale che – come visto – solo in minima parte riceve un'applicazione immediata, si prolungherebbe per una ulteriore legislatura, con l'effetto di esacerbare nel tempo quella condizione di delegittimazione in cui si verrebbe inevitabilmente a trovare la Carta costituzionale vigente una volta ricevuta l'approvazione referendaria *ex art.* 138 Cost. La Costituzione attualmente in vigore diverrebbe infatti una sorta di «Costituzione a termine», già superata e dal destino segnato, mentre la sua legittimazione verrebbe in larga parte erosa con il fluire del tempo dalla coesistenza di un “nuovo” testo costituzionale già approvato dal Parlamento e dal popolo direttamente benché rimasto inoperativo.

Abstract

La disciplina allestita dalle disposizioni transitorie e finali del testo della riforma costituzionale pone questioni problematiche di grande rilevanza ai fini dell'aggiornamento dell'ordinamento costituzionale italiano. Queste in particolare riguardano aspetti fondamentali della riforma, inerenti al sistema di elezione del primo Senato, alla procedura legislativa “a data certa”, al giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato, al trattamento delle autonomie speciali, all'abolizione del CNEL, alla nomina presidenziale dei senatori, alla integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, alla configurazione degli enti di area vasta, al divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale nonché, infine, alle modalità di entrata in vigore della legge costituzionale medesima.

⁴⁹ S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 288.

⁵⁰ Ipotesi che si verificò in occasione dell'approvazione, nel corso della XIV Legislatura, del testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione». Tale Legislatura si concluse infatti il 27 aprile 2006, mentre il testo della legge costituzionale venne sottoposto a *referendum* nei giorni 25 e 26 giugno 2006, registrando un esito non favorevole all'approvazione.

La scelta da parte del legislatore costituzionale d'intervenire su tali aspetti mediante il ricorso a previsioni di carattere transitorio e finale appare tuttavia, sotto più profili, mal congegnata. Le disposizioni in questione denotano infatti una certa approssimazione ed incoerenza rispetto al contesto costituzionale nel quale si andranno – eventualmente – ad inserire, accentuando in realtà criticità e difetti già presenti nell'ordinamento costituzionale ovvero creandone di nuovi.

Stampato nel mese di novembre 2016
dalla Tipografia Colitti, Roma - www.tipograficolitti.it