

## LE IPOTESI DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

*Alessandro Sterpa*

1. Premessa. – 2. Il quadro costituzionale delle competenze legislative. – 3. Il Senato federale e la Corte costituzionale. – 4. L'autonomia statutaria ed organizzativa regionale. – 5. La cancellazione delle Province, lo spostamento dei Comuni ed altri aspetti specifici.

### *1. Premessa*

Nonostante il ricco dibattito politico ed istituzionale che si è sviluppato prima che si chiudesse la XV legislatura <sup>(1)</sup>, durante il 2007 e nei primi mesi del 2008 il Parlamento non ha approvato alcuna legge costituzionale che abbia inciso sul sistema delle autonomie territoriali del nostro Paese <sup>(2)</sup>.

Per questa ragione, ai fini del nostro lavoro, analizzeremo i disegni di legge costituzionale più rilevanti in materia <sup>(3)</sup>, soffermandosi in particolare su quelli che hanno maggiormente impegnato, pur senza risultato, le due Camere e cercando di comprendere se essi, pur non trasformati in norme cogenti, siano rivelatori di un determinato atteggiamento del Parlamento nei confronti delle vigenti norme costituzionali che disciplinano le autonomie territoriali.

L'indagine relativa ai progetti di revisione depositati in questo periodo di tempo è organizzata sulla base di specifici temi: in primo luogo, saranno analizzati i disegni di legge costituzionale che avrebbero voluto incidere sulla distribuzione delle competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione.

---

<sup>(1)</sup> La XV legislatura si è conclusa il 28 aprile 2008 dopo che, con Decreto del Presidente della Repubblica del 6 febbraio dello stesso anno, si è provveduto allo scioglimento anticipato delle Camere.

<sup>(2)</sup> L'unica legge costituzionale adottata in questo periodo è stata la legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1 recante "Modifica all'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 236 del 10 ottobre 2007.

<sup>(3)</sup> Ci occuperemo, in particolare, dei disegni di legge depositati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008, ovverosia fino alla data di cessazione delle Camere (28 aprile 2008); richiameremo le proposte di legge costituzionale presentate nella fase iniziale della legislatura (dal 28 aprile al 31 dicembre 2006) per ricostruire la portata complessiva delle proposte nell'arco dell'intera legislatura. Come è facile comprendere, infatti, alcuni disegni di legge costituzionale in materia di autonomie territoriali sono stati depositati proprio nei primi mesi del loro mandato quinquennale.

In particolare, l'analisi di questo profilo porrà in evidenza come tutti i progetti di revisione costituzionale della XV legislatura siano originati dall'intenzione di accentrare in capo al legislatore statale una serie di competenze oggi oggetto di potestà concorrente o residuale regionale. Potremmo dire che il legislatore statale (quantomeno in sede di iniziativa) è stato colto dalla "sindrome della lettera t)", concretizzatasi nella volontà reiterata di ampliare l'elenco delle materie di competenza esclusiva della legge statale <sup>(4)</sup>.

Il secondo campo di osservazione riguarderà un altro tema ampiamente affrontato dal dibattito dottrinale ed istituzionale, ossia la modifica della disciplina del Senato della Repubblica per trasformarlo in Senato delle Regioni (o federale o delle autonomie locali) e di quella della Corte costituzionale, per introdurre, anche nell'organo di giustizia costituzionale, una "componente regionale". Vedremo come, proprio su questi due temi, le proposte di modifica della Costituzione si siano dimostrate davvero deludenti (a parte il lavoro della "Commissione Violante" sul quale ci soffermeremo brevemente) <sup>(5)</sup> rispetto al ben più cospicuo dibattito sviluppatosi in argomento dal 2001 ad oggi.

Il terzo ambito di analisi è costituito dalle proposte di norme costituzionali relative a quegli spazi di autonomia che oggi sono di competenza dello Statuto e della legge regionale e che riguardano la forma di governo, il sistema elettorale e l'organizzazione della Regione.

Infine, tutte le altre proposte più specifiche e puntuali troveranno spazio nell'ultimo paragrafo, dove, in particolare, analizzeremo le proposte di abolizione delle Province.

Potremmo dire che i disegni di legge costituzionali tesi ad abrogare le Province (o a cancellare l'autonomia speciale di Regioni e Province) <sup>(6)</sup> rappresentino la conferma dell'atteggiamento accentratore del Parlamento italiano, al quale fa da debole contrappeso (ma ne costituisce forse una conferma), la presenza di alcuni DDL costituzionali fortemente autonomisti o addirittura "indipendentisti", che riguardano specifiche realtà locali. Così, alcuni DDL costituzionali hanno

---

<sup>(4)</sup> L'elenco delle materie statali *ex art. 117, comma secondo, Cost.*, infatti, si conclude con la lettera s). Il caso, come vedremo, è riscontrabile fin dai DDL costituzionali del 2006, ossia AC1941 che prevedeva lo spostamento della materia concorrente "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza" dal secondo al primo elenco dell'art. 117 della Costituzione, appunto alla lettera t), ma anche di altri casi (l'AC2006, egualmente, prevedeva una nuova lettera t) dedicata invece all'ordinamento sportivo); variante della sindrome t) è la "sindrome *bis*", emersa dai tanti progetti che avrebbero invece voluto introdurre specifiche lettere *bis* (così la *s-bis*, come nel caso del DDL AS1152 per la materia di autonomia finanziaria, oppure della *n-bis* dell'AS1128 su tutela e sicurezza del lavoro) per ampliare il raggio di intervento della legge statale. Un caso particolare è costituito dall'AS901 che si proponeva di ampliare l'elenco del secondo comma dell'art. 117 Cost. ben oltre la lettera z), proseguendo con le lettere aa), bb), etc....

<sup>(5)</sup> L'ex Presidente della Camera dei Deputati (1996-2001), Violante, è stato, nel corso della XV legislatura, Presidente della Commissione affari costituzionali della stessa Camera.

<sup>(6)</sup> AC2013 che prevedeva la cancellazione delle forme di autonomia speciale regionale e provinciale.

proposto la nascita di Province autonome speciali, come quelle di Bergamo, di Belluno e di Verbano-Cusio-Ossola <sup>(7)</sup>, la formazione di una nuova Regione <sup>(8)</sup>, l'indizione di un referendum per l'autodeterminazione della Provincia di Bolzano <sup>(9)</sup> e la redazione di una Carta dei diritti del popolo Veneto <sup>(10)</sup>.

In questa parte, infine, si darà conto del disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo relativo alla disciplina dello spostamento dei Comuni da una Regione all'altra <sup>(11)</sup>.

## 2. Il quadro costituzionale delle competenze legislative.

Dal novembre 2001, ossia subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del dello stesso anno, il dibattito (sia in dottrina che nelle istituzioni) è stato caratterizzato, in primo luogo, dal tema della distribuzione delle competenze legislative, con l'invocazione, da più parti, della modifica della nuova ripartizione ritenuta imperfetta: da alcuni si rimproverava al legislatore costituzionale di aver riservato troppi titoli d'intervento alla legge statale, mentre per altri - invece - si lamentava che fossero state eccessivamente ampliate le competenze residuali regionali.

In questo senso, muovevano sia alcuni disegni di legge che proponevano di introdurre *ex novo* "etichette" che descrivessero nuove materie da inserire nell'elenco del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, sia progetti che si promettevano di spostare alcune materie dalla competenza concorrente o residuale a quella statale.

Con riferimento alla prima tecnica di intervento, ad esempio, va segnalato il DDL costituzionale AC3391 con il quale, al fine di ripristinare i controlli di legittimità e di merito degli atti degli enti locali, si suggeriva di introdurre una nuova competenza statale nell'elenco *ex art.* 117 Cost., ossia la lettera *s-bis*), relativa al "controllo di legittimità degli atti amministrativi degli enti locali nel rispetto del disposto dell'articolo 130-*bis*", nonché il ripristino del controllo di merito degli stessi atti <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Cfr. DDLC, nell'ordine delle province elencate, AC1121, AC565 e i due simili AC712 e AC1035.

<sup>(8)</sup> AC642 per l'istituzione della Regione Romagna.

<sup>(9)</sup> L'AS592 (già il ritirato AS485), di iniziativa dell'ex Presidente Cossiga che proponeva un referendum con la scelta, per i residenti, tra la conservazione dello status quo, l'indipendenza e l'annessione ad Austria o Germania.

<sup>(10)</sup> Nell'AC732, di iniziativa del Presidente della Regione Veneto Galan, si parla di "Diritti del popolo veneto"), il cui esame in Commissione non è mai iniziato.

<sup>(11)</sup> Per il mutamento della disciplina sullo spostamento delle Province, cfr. AC1088.

<sup>(12)</sup> Il testo dell'art. 130 *bis* della Costituzione avrebbe dovuto recitare: "1. Un organo dello Stato, costituito nei modi stabiliti con legge della Repubblica presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo, esercita il

Più numerosi, invece, i casi di progetti di revisione costituzionale tesi a spostare materie le cui "etichette" la Costituzione (sulla base del dettato esplicito o della giurisprudenza costituzionale) già assegna alle Regioni in via concorrente o residuale.

Così, la materia finanziaria è stata oggetto di proposte di accentramento, come dimostra il DDL costituzionale AC3138 che, tra le altre cose, prevedeva che divenisse competenza esclusiva della legge statale la materia, contrassegnata dalla lettera *t*), della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, inclusa la potestà di stabilire limiti assoluti e relativi a singole spese o categorie di spesa", abrogando la vigente previsione di cui al comma terzo del medesimo articolo che, come noto, considera materia oggetto di potestà legislativa concorrente "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" <sup>(13)</sup>.

Per un ampliamento dei titoli di intervento statale, sulla base di questo stesso metodo, si esprimeva anche il DDL costituzionale AS1973 (come l'AS1128) con il quale si proponeva di accentrare la disciplina legislativa relativa alla materia della "tutela e sicurezza del lavoro", da aggiungere alle etichette come *o-bis*), abrogandola dall'elencazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., ossia quella relativa alle materie concorrenti.

Il disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare AC2989, invece, proponeva una serie più articolata di "accentramenti" a favore della legge statale, perché chiedeva l'ampliamento dell'elenco delle materie di competenza statale con "disciplina dei rapporti di lavoro; ordinamento [penale]" (integrando la lettera *l*) e con l'aggiunta alla lettera *p*) del "riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti nel territorio italiano, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali". Lo stesso elenco di materie statali ne sarebbe risultato ancora più esteso con l'inserimento di altre "etichette" come "tutela e sicurezza del lavoro", "ordinamento delle professioni", "grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale", "ordinamento della comunicazione" e "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", tutte sottratte al vigente regime della potestà legislativa concorrente.

In particolare, la proposta in questione, però, non si limitava a svuotare l'elenco delle competenze regionali per arricchire quello di quelle statali, ma ritagliava alcune competenze in

---

controllo di legittimità sugli atti della Provincia, dei Comuni e degli altri enti locali presenti nel territorio provinciale di competenza. 2./ Nei casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione".

<sup>(13)</sup> Egualmente, a favore dell'accentramento allo Stato la disciplina legislativa della materia dei bilanci e dell'autonomia finanziaria, come già detto, AC1941 (come nuova lettera *t*) e AS1152 (*s-bis*).

quelle materie (potremmo definirle "aree della materia" o "sub-materie") da lasciare come oggetto di potestà legislativa concorrente. Così, sarebbero diventate di competenza ripartita "reti di trasporto e di navigazione" e "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia", riducendo - in questo modo - l'ambito di intervento del legislatore regionale prescritto dal vigente testo costituzionale.

L'AC3009, sempre in quest'ottica, proponeva la cancellazione della materia concorrente "promozione e organizzazione di attività culturali" per riconoscere, invece, competenza esclusiva alla legge statale su "promozione e organizzazione delle attività culturali e di spettacolo". Un'ulteriore conferma rispetto all'indirizzo generale di accentramento delle competenze legislative in capo allo Stato, viene dall'AC 2430 che proponeva lo spostamento della materia del turismo (materia di competenza residuale *ex art.* 117, comma quarto, Cost.) <sup>(14)</sup> dall'ambito regionale a quello della potestà legislativa concorrente *ex art.* 117, comma terzo, Cost..

È evidente, dunque, come tutte le proposte di modifiche costituzionali in questioni si siano preoccupate di accrescere le competenze legislative allo Stato e, a conferma di ciò, si deve segnalare proprio l'ulteriore contenuto del già citato disegno di legge costituzionale AC2989, che prevedeva, per l'appunto, l'introduzione di una serie di nuove previsioni a vantaggio della competenza della legge statale; si prevedeva che, proprio con legge statale, "per assicurare il rispetto di norme internazionali o della normativa comunitaria o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei diritti civili e sociali, *può essere stabilita una disciplina legislativa uniforme ed esaustiva, efficace per l'intero territorio nazionale, nelle materie di cui ai commi terzo e quarto, nel rispetto del principio di leale collaborazione*" <sup>(15)</sup>.

Questa proposta di innovazione del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione avrebbe introdotto una nuova edizione – in potenza più penetrante della previgente – del limite dell'interesse nazionale, sulla abrogazione o trasformazione del quale la dottrina ha lungamente dibattuto in questi anni successivi alla revisione del 2001.

Non si tratta, però, di un caso isolato di tentato recupero di una clausola più generica di intervento del legislatore statale a danno di quello regionale. Anche se non avrebbe comportato, almeno formalmente, un accrescimento delle competenze statali, il progetto AS1639 proponeva una specificazione della materia di cui alla lettera *m)* del comma secondo dell'art. 117 della

---

<sup>(14)</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 197 del 2003 e nn. 90 e 214 del 2006. Da ultimo, la sent. n. 339 del 2007 ha precisato che, "in particolare, deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato [...] alla promozione del "made in Italy" a livello nazionale e internazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006)".

<sup>(15)</sup> Il corsivo è di chi scrive.

Costituzione con la seguente previsione: "determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in attuazione dell'articolo 3, secondo comma" (così anche AC2572). Non a caso, il disegno di legge recante "Introduzione dell'articolo 98-*bis* della Costituzione, in materia di istituzione e funzionamento delle autorità indipendenti" (AC 3396), proprio con riferimento all'introduzione in Costituzione di una espressa disciplina delle autorità, legittima la competenza in capo alla legge dello Stato "per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in materia di diritti civili e sociali garantiti dalla Costituzione", come a voler collegare il ruolo delle autorità alla materia trasversale statale *ex art.* 117, comma secondo Cost., relativa ai livelli essenziali.

In questi ultimi progetti segnalati, va detto, il tentativo di rafforzare il ruolo del legislatore statale a scapito di quello regionale è stato perseguito con la proposta di utilizzare strumenti più incisivi rispetto al semplice riassetto delle competenze, prediligendo – invece – la scelta di fornire al legislatore nazionale delle clausole di intervento più ampie e generali, nonché, se si vuole, più "discrezionali". Non è un caso, poi, che proprio alcune leggi adottate nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 abbiano previsto espressioni simili a quelle appena citate, soprattutto con riferimento alla materia trasversale statale della determinazione dei livelli essenziali di cui alla lettera *m*) dell'art. 117, comma secondo, Cost. collegata all'art. 3 della Costituzione (<sup>16</sup>).

### 3. *Il Senato federale e Corte costituzionale.*

Un'altro dei temi sui quali la dottrina si era quasi unanimemente pronunciata dopo la riforma costituzionale del 2001 era costituito dalla denuncia dell'assenza nella revisione di una nuova disciplina del Parlamento e, nello specifico, di un Senato che rappresentasse a livello statale le istanze (regionali ed eventualmente anche locali) del sistema delle autonomie territoriali (<sup>17</sup>).

---

(<sup>16</sup>) Cfr. capitolo successivo, con riferimento alle seguenti leggi: legge 3 agosto 2007, n. 123, legge 17 ottobre 2007, n. 188 e, in particolare, la legge 6 febbraio 2007, n. 13 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006".

(<sup>17</sup>) Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 213 e ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006; *contra* I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2006; scettico sulla capacità della "Camera delle Regioni" di non conservare la natura di Camera politica nel nostro ordinamento, A. D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane, Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva sul Titolo V*, Roma, 26 febbraio 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); sul tema, già prima della riforma, B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni*, in *Quaderni*

Alcuni progetti di riforma costituzionale muovevano proprio in questa direzione. Il DDL costituzionale AS1905 <sup>(18)</sup>, ad esempio, prevedeva l'istituzione del "Senato federale della Repubblica", composto da 240 senatori, chiamato a rappresentare le Regioni "al fine di favorire e rafforzare la partecipazione delle stesse alla politica ed alla legislazione nazionale del Paese". Questa proposta immaginava l'elezione popolare dei "senatori regionali", contestualmente a quella dei consigli regionali, ai quali i senatori avrebbero potuto partecipare senza diritto di voto (ma con "obbligo di relazione"). Ogni corpo elettorale regionale avrebbe scelto un numero minimo di 5 senatori (eccetto le due Province autonome che ne conterebbero tre ciascuna, il Molise due e la Valle d'Aosta uno) con il sistema elettorale che ciascuna Regione avrebbe adottato, sullo schema dell'attuale art. 122 della Costituzione, ossia nel rispetto dei principi fondamentali che in materia sarebbe stata chiamata a dettare la legge statale.

Il DDL AS1639, invece, proponeva una composizione non esclusivamente elettiva del Senato delle autonomie, nel quale avrebbero dovuto sedersi duecento membri, così individuati: venti Presidenti delle Regioni; centoquaranta consiglieri regionali, eletti con voto limitato dai rispettivi Consigli, dei quali sessanta in ragione di tre per ogni Regione e ottanta in proporzione alla rispettiva popolazione; quaranta consiglieri comunali, provinciali e delle città metropolitane" (nello stesso senso AC2572). Il medesimo progetto di revisione costituzionale, inoltre, mutava, nell'ambito dell'innovato bicameralismo italiano, il procedimento legislativo, pur prevedendo una nuova formulazione dell'art. 67 della Costituzione nella quale si sarebbe letto che "ogni membro del Parlamento, nell'esercizio delle sue funzioni, rappresenta la Nazione e opera senza vincolo di mandato" (così anche AC2572) <sup>(19)</sup>.

Sulla riforma del Parlamento italiano, con particolare riferimento alla nascita del Senato federale, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha svolto un intenso lavoro che ha portato, accorpando una serie di proposte, alla redazione di un progetto unico (ottobre 2007) che è stato trasmesso all'aula per il dibattito e l'approvazione <sup>(20)</sup>.

---

*costituzionali*, 2000, pp. 636 e ss.; Id., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 160 e ss..

<sup>(18)</sup> Sen. Oscar Peterlini, Gruppo autonomie. Diversamente, i DDLC AC3139, AS1828, AC2865, AC2642, AC2586, AS1467 proponevano la riduzione dei parlamentari senza modificare il ruolo del Senato della Repubblica.

<sup>(19)</sup> Lo stesso DDL AS1639 proponeva l'abolizione del regionalismo differenziato *ex art.* 116 comma terzo Cost. e del principio della sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 comma quarto Cost. (nello stesso senso, anche qui, l'AC2572).

<sup>(20)</sup> Si tratta del testo unificato delle proposte di legge costituzionale Scotto; Bianchi; Boato; Bianco; Zaccaria ed altri; Franco Russo ed altri; Lenzi ed altri; Franco Russo ed altri; D'Alia; Boato; Boato; Casini; Soro; Di Salvo ed altri; Diliberto ed altri recante "Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni

La proposta, che ottenne anche il parere favorevole con osservazioni da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali <sup>(21)</sup>, prevedeva la nascita del Senato federale composto da membri eletti (con voto limitato) dai Consigli regionali e dai Consigli per le autonomie locali di ciascuna Regione, in proporzione alle fasce di popolazione residente, sulla base di un sistema elettorale unico previsto con legge dello Stato <sup>(22)</sup>. La riforma, dunque, non si limitava a lasciare immutata la base regionale dell'elezione dei senatori, ma legava il mandato degli stessi alla vicenda istituzionale del Consiglio regionale.

Lo stesso procedimento legislativo vigente sarebbe stato oggetto di revisione da parte della proposta adottata in Commissione Affari costituzionali: solo per una serie limitata di materie sarebbe stata necessaria l'approvazione in entrambi i rami del Parlamento (rimasto bicamerale), mentre per tutte le altre l'intervento correttivo del Senato federale avrebbe potuto essere eventuale (su richiesta di un quinto dei membri) e comunque superabile da un ulteriore voto della Camera.

Avrebbero dovuto costituire eccezione a questa disciplina del procedimento legislativo, sempre secondo il progetto in questione, i disegni di legge che individuano i principi fondamentali delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente <sup>(23)</sup> e quelli che riguardano le funzioni amministrative *ex artt.* 118 e 119 della Costituzione. Per i primi, per i quali si prevedeva

---

della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" (A.C. 553-1524-2335-2382-2479-2572-2574-2576-2578-2586-2715-2865-3041-3139-3151-A). Il dibattito in aula si è fermato nel novembre del 2008 senza che il testo fosse approvato in prima lettura. Occorre ricordare che il DDL fu presentato nel maggio del 2006, ossia subito dopo il rinnovo delle Camere. Su tale progetto: D'ATENA, *Un senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.*, 2008, 243 ss.

<sup>(21)</sup> Su proposta del relatore Walter Vitali, la Commissione presieduta da Leoluca Orlando si è espressa il 16 ottobre 2007.

<sup>(22)</sup> Per un totale di 180 senatori, più 6 senatori eletti nella circoscrizione estero, senza che – ovviamente - sia più necessario il compimento del quarantesimo anno di età per l'elettorato passivo. Così recitava l'articolo 3 del progetto che avrebbe innovato il vigente art. 57 della Costituzione: "1. In ciascuna Regione i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. 2./ Il Consiglio regionale elegge, con voto limitato: cinque senatori nelle Regioni sino a un milione di abitanti; sette senatori nelle Regioni con più di un milione di abitanti e fino a tre milioni; nove senatori nelle Regioni con più di tre milioni di abitanti e fino a cinque milioni; dieci senatori nelle Regioni con più di cinque milioni di abitanti e fino a sette milioni; dodici senatori nelle Regioni con più di sette milioni di abitanti. 3./ I Consigli regionali della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Molise eleggono un senatore per ciascuna Regione; i Consigli provinciali delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol eleggono, con voto limitato, due senatori per ciascuna provincia. 4./ In ciascuna Regione il Consiglio delle autonomie locali elegge: un senatore nelle Regioni sino a un milione di abitanti; due senatori nelle Regioni con più di un milione di abitanti, con voto limitato. 5./ I Consigli delle autonomie locali delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol eleggono un senatore per ciascuna provincia. 6./ L'elezione ha luogo entro trenta giorni dalla prima riunione del Consiglio regionale o delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol".

<sup>(23)</sup> Rimane, tuttavia, da chiarire come avrebbe potuto con certezza definirsi un progetto di legge quale portatore di "principi fondamentali" e quale relazione avrebbe potuto instaurarsi tra questa norma costituzionale e la consolidata giurisprudenza costituzionale sulla base della quale, da una parte, è completamente irrilevante l'autoqualificazione dei principi fondamentali come tali da parte del legislatore statale ai fini della loro legittimità, dall'altra, nel caso di assenza di leggi quadro, i principi fondamentali sono da desumere dalle fonti primarie vigenti (sent. 100 del 1988).

l'assegnazione per la prima approvazione al Senato, come per i secondi, infatti, le previsioni normative introdotte dal Senato federale potevano essere superate dalla Camera solo con un voto a maggioranza assoluta.

Si tratta, in ogni modo, di un progetto il cui contenuto conferma quanto abbiamo già detto, considerato che esso, da una parte avrebbe arricchito i titoli di intervento della legge statale a danno dell'autonomia regionale e, dall'altra, pur introducendo il Senato federale, non avrebbe messo i "rappresentati delle Regioni e delle autonomie locali" nelle condizioni di influenzare le decisioni parlamentari.

Se è vero che la parte più incisiva della proposta di revisione costituzionale ha riguardato il Senato della Repubblica, la "proposta Violante" ha interessato anche la composizione della Corte costituzionale perché, pur non prevedendo modifiche alle previsioni costituzionali in materia, la scelta di lasciare la competenza del Parlamento in seduta comune di eleggere un terzo dei giudici avrebbe fatto sì che il Senato, ora federale, avrebbe partecipato al momento elettorale. Ovviamente, si sarebbe comunque trattato di ben poca cosa rispetto alle differenti ed articolate soluzioni che il dibattito in materia ha proposto.

La Corte costituzionale, invece, è stata oggetto di specifica iniziativa legislativa costituzionale, ma non per mutarne in senso regionalista i criteri di composizione, quanto - invece - per proporre l'istituzione di una Sezione speciale della Corte costituzionale, avente le competenze già attribuite all'Alta Corte prevista dall'articolo 24 dello Statuto speciale della Regione siciliana (DDL AC2848).

#### *4. L'autonomia statutaria ed organizzativa regionale.*

Sull'onda del dibattito politico sorto in questi mesi sulla riduzione dei "costi della politica", alcuni disegni di revisione costituzionale hanno interessato – cercando di ridurne sensibilmente la portata – anche l'autonomia statutaria e organizzativa regionale.

Non sono mancate proposte di legge costituzionale che si sono preoccupate di fissare in Costituzione vincoli alle scelte delle singole Regioni riguardanti, ad esempio, il numero di consiglieri (da un minimo di 30 ad un massimo di 70 in ragione della popolazione residente, AC3138; da 14 a 67 nell'AC2866; da 30 a 50 nell'AC2642; da 30 a 60 negli AC1941 e AS1152), degli assessori, delle commissioni consiliari, nonché il numero minimo di consiglieri per costituire

un gruppo <sup>(24)</sup> e la disciplina dei Consigli delle autonomie locali <sup>(25)</sup>.

Unica eccezione è costituita dal disegno di legge costituzionale AC 2886 che contravviene a questo ragionamento per aumentare – invece – lo spazio di azione dell'autonomia statutaria, perché, proponendo l'innovazione dell'art. 126 Cost., avanzava l'ipotesi di rendere possibile il superamento della clausola *simul stabunt simul cadent*, ossia l'obbligo, per la Regione che avesse scelto l'elezione diretta del Presidente, di accettare anche la regola dello scioglimento del Consiglio che sfiducia il Presidente.

Eguualmente, sulla forma di governo regionale, si prometteva di intervenire anche l'AC1526, sulla base del quale "l'approvazione della mozione di sfiducia [del Presidente] può non comportare le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, qualora preveda l'indicazione del nome di un componente del Consiglio designato alla carica di Presidente della Giunta. In tale caso la mozione deve essere sottoscritta da almeno tre quinti dei componenti del Consiglio e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti".

##### 5. *La cancellazione delle Province, lo spostamento dei Comuni ed altri aspetti specifici.*

Un altro dei temi che ha caratterizzato il dibattito sul sistema delle autonomie territoriali è stato la riforma degli enti locali ed in particolare l'abolizione delle Province. Da questo punto di vista, è da segnalare il DDL costituzionale AS1852 che si preoccupava di espellere da ogni articolo della Costituzione la parola "province", in primo luogo dall'art. 114 Cost., al fine di cancellare tale ente.

Con il medesimo stile redazionale e lo stesso obiettivo da perseguire, la proposta contenuta nell'AC3138 che, non solo cancellava le Province dal testo costituzionale (come proponevano anche AC2818, AC1941 e AS1152) <sup>(26)</sup>, ma eliminava anche il Consiglio delle autonomie locali *ex*

---

<sup>(24)</sup> Su questi due ultimi aspetti, cfr. AC3138, la cui previsione sui gruppi è ripresa dall'AC2642.

<sup>(25)</sup> Indicativa, tra l'altro, è la modifica dell'art. 123 della Costituzione con l'aggiunta del seguente comma: "La legge dello Stato determina i principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle autonomie locali" e la semplificazione del procedimento per lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente *ex art.* 126, primo comma, della Costituzione ("Con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale"). Per l'abolizione dei CAL anche AC1941 e AS1152.

<sup>(26)</sup> In senso diverso, già nel 2006, il progetto di legge AC1080, prevedeva che il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione fosse sostituito dal seguente: "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Regione, con l'approvazione della maggioranza

art. 123, ultimo comma, Cost. <sup>(27)</sup>).

Coerentemente con la proposta di abolizione delle Province, c'è anche stato chi ha presentato quella di introduzione del "divieto di istituzione di nuovi livelli di rappresentanza" con un nuovo primo comma dell'articolo 133 della Costituzione: "è vietata l'istituzione di enti o di organi di rappresentanza politica, territoriale o istituzionale a dimensione interregionale, infraregionale o regionale. Le funzioni amministrative che non possono essere svolte dai singoli Comuni, dalle Città metropolitane o dalla Regione devono essere attribuite ad associazioni di Comuni che si avvalgono esclusivamente degli uffici e del personale dei Comuni associati" (AC3138).

Su quest'ultima proposta ci sembra di poter dire che essa, qualora fosse stata approvata, avrebbe interessato la previsione costituzionale che consente le intese infraregionali, ex art 117, comma ottavo, Cost., comportandone una interpretazione restrittiva e riducendo la portata dell'istituto.

Restano da segnalare i disegni di legge costituzionali relativi allo spostamento di Comuni da una Regione ad un'altra, tema sul quale si rinvia – per la trattazione di ulteriori profili - al capitolo secondo di questo volume, dove sono analizzati i numerosi *iter* posti in essere in questo periodo di tempo <sup>(28)</sup>.

In questa sede, invece, vale la pena ricordare il disegno di legge costituzionale relativo alla modifica dello stesso art. 132 della Costituzione. Il progetto di revisione, di iniziativa governativa (Governo Prodi II, AC2523), sul quale è stato espresso parere favorevole da parte della Conferenza unificata dell'8 marzo 2007, prevedeva: "si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra. La relativa iniziativa è preceduta dalla richiesta della Provincia o del Comune, previa approvazione delle rispettive popolazioni secondo le norme dei propri statuti. Per il passaggio di una Provincia ad un'altra Regione, la richiesta deve essere inoltre approvata, mediante *referendum*, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle Regioni interessate. Per il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione, la richiesta deve essere invece approvata, mediante *referendum*, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate".

Di particolare interesse il disegno di legge costituzionale AS1358 che riguardava il passaggio

---

delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali".

<sup>(27)</sup> Cfr. nota 23.

<sup>(28)</sup> Cfr. AC2524, AC2525, AC2526, AC2951, AC2727, AS1770.

di un Comune dalla Provincia di Trento a quella di Bolzano e quello che richiedeva lo spostamento del Comune di Lamon (dove si era tenuto un referendum nell'ottobre 2005) dal Veneto al Trentino Alto Adige (AC1359)<sup>(29)</sup>.

L'art. 116 della Costituzione, invece, è stato oggetto di un ampio dibattito istituzionale dal quale sono scaturiti diversi progetti di revisione<sup>(30)</sup>, ma anche proposte di attuazione, soprattutto perché (come vedremo nel capitolo successivo) proprio nel corso del 2007 le Regioni Veneto e Lombardia hanno dato inizio all'*iter* per la negoziazione con l'esecutivo nazionale *ex comma terzo* dello stesso articolo.

La stessa Regione Veneto ha presentato nel novembre 2006 un disegno di legge costituzionale per modificare gli artt. 116 e 119 della Costituzione<sup>(31)</sup>, con lo scopo di accrescere l'autonomia della Regione Veneto<sup>(32)</sup>, al quale si sommano numerosi progetti di modifica dell'art. 116 della Costituzione<sup>(33)</sup>, fino a giungere allo schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione di iniziativa del Ministro per gli Affari regionali Linda Lanzillotta presentato al Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007.

Sempre relativamente all'art. 116 della Costituzione, invece, la proposta AS1562 suggeriva l'aggiunta – al primo comma - delle seguenti previsioni: "previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale ai sensi dell'articolo 138".

Per concludere, segnaliamo il disegno di legge costituzionale AS845 relativo all'ordinamento

---

<sup>(29)</sup> Il 30 e 31 ottobre 2005 il referendum ebbe esito favorevole al mutamento di Regione, ma non avendo il Ministro dell'Interno presentato il DDL è stato presentato un DDL costituzionale di iniziativa parlamentare. Il Governo Prodi II ha presentato il DDL AC1427 il 20 luglio 2006.

<sup>(30)</sup> Lo stesso DDL AS1639 proponeva l'abolizione del regionalismo differenziato *ex art.* 116 comma terzo Cost. e del principio della sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 comma quarto Cost. (nello stesso senso, l'AC2572).

<sup>(31)</sup> La Regione Lombardia, invece, ha presentato due disegni di legge per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (AS1676 e AC2844); sul punto, cfr. la parte del volume dedicata.

<sup>(32)</sup> Il DDL AS1137 costituzionale prevedeva: "All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, le parole: «e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste» sono sostituite dalle seguenti: «, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Veneto».»; all'articolo 119 della Costituzione, dopo il secondo comma è inserito il seguente: «Le Regioni di cui all'articolo 116 dispongono di risorse finanziarie pari all'intero ammontare derivante dal gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio».

<sup>(33)</sup> Da ricordare i progetti di revisione dell'art. 116 della Costituzione presentati nel 2006, durante la prima parte della legislatura (AC1223 (ritirato), AC1473, AC1407 e AS733).

di Roma Capitale che, riprendendo precedenti progetti di riforma <sup>(34)</sup>, proponeva che il particolare regime della città divenisse di competenza dello Statuto regionale e non più della legge statale, come invece prevede il vigente art. 114 della Costituzione <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Cfr. la proposta di revisione costituzionale sottoposta al referendum costituzionale del 2006.

<sup>(35)</sup> L’art. 114, comma terzo, Cost. recita: “Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.