

Brevi considerazioni sulle norme transitorie ... e dintorni

di *Ferdinando Pinto*

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1) La generale sottovalutazione del tema; 2) Norme transitorie e Costituzione; 3) La formazione di nuove Regioni e la violazione dell'art. 5 Cost.; 4) La riduzione del numero dei deputati: una norma che non entrerà mai in vigore; 5) Giudici costituzionali e nomina del Senato: non finirà così; 6) Conclusione: forse è tutto un (pericoloso) scherzo.

1. L'attenzione che, di solito, si presta alle norme transitorie, verrebbe da dire, è, spesso, più transitoria delle norme stesse. Le norme che presentano tali caratteristiche, sono esaminate in maniera, spesso, disorganica senza alcuna convinzione, sul presupposto che esse siano destinate ad un rapido superamento. La chiave di lettura è quella del contingente, nella logica della soluzione di problemi destinati, grazie a tali norme, ad essere risolti, provocando, per converso, il conseguente superamento e il definitivo tramonto delle stesse regole che avevano contribuito a definirli.

Nella normale evoluzione di un sistema giuridico l'approccio potrebbe, e dovrebbe, essere condiviso: qualsiasi passaggio da una normativa ad un'altra ha bisogno di essere accompagnata, nella sua evoluzione e nel suo assestamento, da un sistema di norme che lo governino e lo indirizzino. Di solito, le norme transitorie non servono che a questo e, con queste finalità, vengono approvate.

L'assunto è meno condivisibile in un paese come il nostro.

Le norme transitorie qui coprono un po' tutto, hanno contenuto diversificato e complesso, si susseguono le une alle altre, sono spesso destinate a durare nel tempo. Non è raro neppure che le norme transitorie, o, ad essere più corretti i principi che le ispirano, siano esse stesse l'essenza della nuova normativa. In alcuni casi talune regolamentazioni (e taluni benefici) possono essere approvate e presentate alla opinione pubblica, che non le avrebbe altrimenti accettate, solo con l'etichetta della transitorietà. Si pensi alle sistemazioni del personale pubblico¹, che spesso ha

¹ A mò di esempio, va citata la vicenda relativa ai dipendenti degli EE.LL.: una norma transitoria, il co.17 dell'art.6 della L. 127/1997 ha previsto l'obbligo di procedere, entro il termine di tre mesi, all'annullamento degli inquadramenti illegittimamente deliberati e al contestuale bando di concorso per i relativi posti riservato al personale interno. Questo al fine di consentirne la stabilizzazione. La norma, per la quale è stata rigettata la questione di legittimità costituzionale, con sentenza Corte Costituzionale n.75 del 22.3.2000, trovava origine in ulteriori norme transitorie e, più precisamente,

vissuto di sanatorie e promozioni contenute al fondo della regolamentazione, anche di livello non legislativo, e addirittura in uno strano strumento giuridico chiamato “coda contrattuale”², che altro non è, appunto, se non un modo diverso e ancora più brutto per definire le norme transitorie. Anche certe forme di discipline, particolarmente odiose per il cittadino rispettoso delle legge, come i condoni, trovano la loro spiegazione, e vengono giustificate, sul presupposto che esse siano discipline transitorie, destinate, alla fine del percorso, a far pagar tutti, a far rispettare a tutti gli strumenti di pianificazione urbana, nuove regole tributarie e così via. Il tutto in un paese in cui, a ripetere una trita definizione, nulla vi è di più definitivo del provvisorio³.

La stabilizzazione del transitorio, probabilmente, sarà anche quello che accadrà delle norme, o almeno parte di esse, che concludono il testo di riforma della costituzione ora approvato in prima lettura dal senato.

Una premessa è necessaria, anche se per certi versi ovvia. Le norme transitorie sono norme giuridiche come tutte le altre. Neppure le distingue il loro dichiarato essere destinate ad essere provvisorie. Tutte le norme sono, allo stesso tempo, destinate ad essere definitive e provvisorie. Nessuna norma in un ordinamento giuridico vigente vive in eterno⁴. E’ la dinamicità stessa dell’ordinamento a postulare le necessità di un suo mutamento. La regola, seppur con i suoi temperamenti, non può non trovare applicazione anche per le norme costituzionali nel senso che le norme transitorie sono, anche esse, norme costituzionali destinate, esattamente con gli stessi limiti e con le stesse eccezioni delle altre, a regolare in maniera duratura quanto oggetto del loro contenuto. La norma non esaurisce la sua funzione nel momento dell’applicazione al caso concreto, anche se è chiamata esplicitamente a regolarlo, nella misura in cui, e se, il caso concreto non esaurisca la sua potenzialità ad essere regolato. In tal caso non è, però, la norma ad esaurire la sua funzione, ma il caso fattuale, in sé considerato, ad esaurirsi. E’ cioè il presupposto, e l’oggetto della regolamentazione, a cessare, ma non la norma. Tant’è che, se il caso dovesse in qualche modo riprodursi, e la regolamentazione essere nuovamente necessaria, si riaprirebbe la domanda se

nell’art.6 co.6bis, della L. 24 dicembre 1993 n.537, introdotto dalla L. 28 ottobre 1994 n. 596, di conversione del D.L. 27 agosto 1994 n.515. Tale norma rendeva efficaci i provvedimenti di inquadramento adottati prima del 31 agosto 1993, in difformità alla normativa vigente. La nuova norma si era resa necessaria perché la Corte Costituzionale, con sentenza n.1 del 1996, aveva dichiarato incostituzionale il meccanismo previsto per la prima delle due sanatorie.

² E’ quanto disposto dal contratto per il personale degli EE.LL. per il 1999, che, appunto, all’art.24, prevede una coda contrattuale relativa alla sistemazione di taluni componenti l’area della c.d. vigilanza che si trovavano collocati nella precedente VI qualifica funzionale.

³ Tutto si è fatto con le norme transitorie: financo la riduzione della tassa di concessione governativa sui titoli nobiliari concessi dal sommo Pontefice: cfr. decr. 11 ottobre 1925 n.1924 (convert. L. 18.3.1926 n.562).

⁴ G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, Bologna, 1998; Ruggeri, *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, 1993.

richiamare la norma nella sua applicazione anche qualora essa sia stata approvata in funzione di un'altra e diversa situazione.

Il tema, come si vedrà, appare di particolare importanza e assume piena rilevanza per le questioni di cui si occupa.

La (relativa) scarsa attenzione prestata alle norme transitorie appare ancor più singolare alla luce del peso che esse hanno avuto, hanno e, probabilmente, avranno nelle recenti vicende costituzionali.

Una delle accuse fatte, secondo alcuni la più fondata, alla riforma del titolo V⁵ è stata, infatti, proprio quella di non essere stato accompagnato da norme transitorie che ne governassero la difficile fase del trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento. Le Regioni, e lo Stato, ma anche l'intero sistema delle autonomie locali, sarebbero stati lasciati, per così dire, in balia di se stessi, chiamati a bilanciare le rispettive posizioni e le nuove assunzioni di responsabilità, sia sul versante dell'amministrazione che dell'indirizzo, senza regole diverse da quelle che sarebbero direttamente prodotte all'interno della concreta dinamica dei trasferimenti. La definizione delle regole sarebbe stata rimessa esclusivamente al momento giurisdizionale, imperniato sulla Corte Costituzionale, che avrebbe finito per precisare le regole e i sistemi attraverso i quali organizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale. La corte, in questa prospettiva, giocherebbe un ruolo attivo nella determinazione delle regole⁶ o, ad essere più franchi, maggiormente scoperto rispetto a quanto altrimenti farebbe.

Non a caso questa incapacità a governare il transitorio sarebbe avvenuto in conclusione di un lungo e tortuoso processo, di cui l'approvazione del nuovo titolo V ha rappresentato solo il momento terminale, e che, agli inizi degli anni '90, ha colto in pieno il nostro sistema politico trasformandolo in crisi del momento decisionale. La corte sarebbe stata chiamata, in questa prospettiva, a trasformarsi da arbitro, seppur mai del tutto asettico, in giocatore attivo per scelta di altri giocatori incapaci di definire le regole da applicare⁷. Alla Corte sarebbe stata affidata, in sostanza, una funzione arbitrale che è stata, poi, il vero fondamento –e l'equivoco- che ha dato forza

⁵ Solo riassuntivamente: Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; *La Repubblica delle autonomie Regioni ed Enti Locali nel nuovo titolo V*, a cura di T.Groppi e M.Olivetti, Torino, 2001; Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998; Falcon, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, Le Regioni, 2001, 1247; Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, Stato, Regioni e Autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002. Relativamente alla necessità di norme transitorie relative al titolo V: Corte Costituzionale 21 ottobre 2003 n. 313

⁶ D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, Giur.cost., 2002, 2031.

⁷ Marini, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sentenza n.282 alla n.407 del 2002*, Giur.Cost. 2002, 2952; Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V*, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

alle voci che hanno chiesto l'inserimento, tra i giudici della corte, di soggetti diretta espressione delle realtà territoriali regionali. Si sarebbe, cioè, accentuato quel margine di manovra tipico delle corti che “sebbene sempre più circoscritto per la stessa natura della funzione ad esse attribuita rimane considerevole e non perde di incisività, quali che siano le reazioni del legislatore alle loro pronunzie”⁸. Naturalmente, sia detto per inciso, non è scontato che la responsabilizzazione della Corte, e il porla al centro del sistema di determinazione delle regole, sia, di per sé, una scelta che non possa portare a risultati migliori rispetto a quanto non avvenga nel caso in cui le regole vengano determinate da uno dei protagonisti della partita e, per di più, dal protagonista direttamente interessato alla cessione e alla trasformazione delle competenze. Si vuole solo sottolineare come un sistema di questo tipo cambi il ruolo di uno degli attori della dinamica costituzionale e soprattutto, sotto il profilo dogmatico, come tale cambiamento debba necessariamente partire dalla premessa che non esista nessuna norma transitoria che rimetta al legislatore la determinazione delle regole della transizione.

Dell'assunto da ultimo ricordato, invero, si è, all'indomani dell'entrata in vigore del titolo V, fortemente dubitato. Si è, infatti, sottolineato come il comma due della VIII disposizione transitoria e finale della costituzione stabilisca che “leggi della repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni. Analogamente, la IX disposizione stabilisce che la Repubblica, entro tre anni dall' entrata in vigore della costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni”. Di qui la conclusione che, poiché le norme transitorie sono anche per loro esplicita (auto)definizione, finali, esse contengono anche “anche norme di chiusura del sistema” e dunque non solo come “previsori da applicarsi *statu nascenti* ma in presenza di qualunque nuova attribuzione di funzioni alle regioni”⁹. La riforma del titolo V, data tale premessa, non contrebbe esplicite disposizioni transitorie in quanto non ne avrebbe avuto bisogno, essendo sufficienti le originarie disposizioni costituzionali.

L' attitudine delle norme transitorie, entrate in vigore con la costituzione del '48, a regolare anche i rapporti conseguenti alla approvazione del nuovo titolo V è stata solo parzialmente recepita dalla giurisprudenza della corte. Ad ostacolarla, veniva da più parti sottolineato, soprattutto il nuovo sistema conseguente i trasferimenti di competenza che sarebbero derivati dall'approvazione

⁸ Crisafulli, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, Scritti Mortati, Milano, 1977,4, 147.

⁹ Luciani, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, www.associazioneitalianadecostituzionalisti.it.

del principio di sussidiarietà e la conseguente impossibilità a riprodurre i meccanismi dei trasferimenti tipici degli anni '70¹⁰.

Il richiamo alle originarie norme costituzionali transitorie poneva, in ogni caso, al centro del dibattito il problema dell'agire in concreto e della necessità di regole che disciplinassero l'avvio del sistema non (solo) in astratto.

Di fatto, le regioni hanno più o meno tacitamente, accettato una tregua con lo stato (tregua che semmai ha più volte rotto lo stato) quasi in attesa di una (nuova) attuazione proprio della VIII e della IX disposizione transitoria. La stessa legge n. 131 del 2003 si ispira alla medesima logica ed, anzi, per certi versi, stante la esplicita mancata determinazione dei principi a cui la legislazione concorrente avrebbe dovuta attenersi, ricavabili poi per interpretazione dalla legislazione vigente, ne costituisce la prima vera applicazione¹¹.

Il recupero della capacità del parlamento di definire direttamente norme transitorie è già dunque un dato e conferma, al di là dei suoi contenuti, di un ritrovato ruolo delle Assemblee legislative e del tramonto di supplenze istituzionali più o meno surrettizie.

Si è detto conferma in quanto l'importanza di un sistema di norme transitorie è stato evidenziato anche durante l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 con la quale è stato modificato il sistema dell'elezione dei presidenti delle giunte regionali¹². Per certi versi, anzi, come si è anticipato, le norme transitorie sono diventate l'essenza stessa della disciplina regolando le elezioni regionali del 2000 e, con molta probabilità, anche quelle (almeno) del 2005.

In questo caso le norme transitorie si presentano articolate e definiscono, di per sé, un sistema completo.

L'art. 5 della predetta legge costituzionale disponeva (e dispone), infatti, che, sino alla entrata in vigore dei nuovi statuti e delle leggi elettorali previste dal nuovo testo dell'art. 122 cost., i capilista delle liste regionali presentate, ai sensi delle disposizioni vigenti al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa costituzionale, fossero da considerarsi eletti (direttamente) Presidenti delle Giunte Regionali. Sin qui scelta inevitabile. Lo statuto regionale nella sua nuova accezione veniva legittimato proprio dalla legge costituzionale, entrata in vigore pochi mesi prima delle elezioni, e prevedeva (e prevede) un sistema di una certa complessità, peraltro sottoposto alla

¹⁰ Su tale profilo, però: Ruggeri, *Il parallelismo redivivo e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (è però solo in parte soddisfacente) pronuncia*, Nota a Corte Cost. n.303 del 2003, in www.unife.giurisprudenza.it; Dickmann, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it.

¹¹ Astrid, Dossier Legge La Loggia – La legge La Loggia per l'attuazione del Titolo V della Costituzione, Vesperini, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giornale di diritto amministrativo, 11, 2003.

¹² Chiaramente-D'Alimonte, *Il maggioritario regionale*, Bologna, 2000.

possibilità del vaglio referendario, che rendeva impossibile ai consigli regionali in scadenza, anche ammesso che avrebbero voluto farlo, l'approvazione dei nuovi statuti.

La novità è che la legge costituzionale non si limitava a indicare le nuove modalità della scelta del presidente della giunta ma disponeva (e dispone) anche per il futuro, anche cioè per la fase successiva all'elezione non solo con riferimento alla eventuale sfiducia al Presidente della Giunta, ma anche all'obbligo di nominare un vicepresidente e alle modalità per la scelta e la revoca degli assessori.

In passato, la legge aveva provveduto in materia, stabilendo anche le modalità di sostituzione del presidente, e introducendo un premio di maggioranza, ma ciò avveniva nella corretta cornice della legge ordinaria¹³ –la legge 23 febbraio 1995 n. 43- a cui la costituzione rimanda.

Si assiste ora ad una sorta di avocazione della disciplina nella legge costituzionale che, per non riprodurre poi una sorta di “delegificazione costituzionale”, è quasi costretta a qualificarsi come transitoria, destinata, cioè, ad essere superata dalle leggi elettorali ordinarie e dallo statuto. La legge costituzionale diviene, attraverso le disposizioni transitorie, una ordinaria normativa, di cui assume il contenuto, potenzialmente destinata a restare in vigore anche senza limiti.

La norma, come si è visto, non porta neppure un termine prefissato, seppur ordinario, come in genere previsto per le disposizioni transitorie, ma si limita a disporre la sua vigenza sino al momento dell'entrata in vigore degli strumenti attuativi dell'art. 122 cost. Alla luce dell'attuale situazione italiana corre, cioè, il rischio di restare a lungo in vigore e, alla fine, per essere metabolizzata dalle forze politiche che finiranno per considerarla una entità data da cui non è possibile prescindere.

2. Le brevi considerazioni fatte su quale funzione le norme transitorie hanno assunto negli ultimi anni prova quale importanza esse hanno assunto negli ultimi anni e di come esse hanno contribuito a cambiare, a volte, l'intero quadro delle dinamiche istituzionali. Come vedremo, e come si è detto, la vera normativa e, soprattutto, i nuovi modelli costituzionali che si vogliono far emergere sono spesso proprio nascosti in norme, apparentemente dalla portata limitata, come le norme transitorie.

Le norme costituzionali transitorie approvate nelle ultime modifiche costituzionali sono, insomma, nel loro contenuto e nelle loro finalità, qualcosa di diverso rispetto alle norme originariamente previste nella costituzione del nostro paese.

Le norme transitorie, peraltro, hanno sempre suscitato dibattiti e prese di posizione fortemente contrapposte. L'Assemblea Costituente, nonostante si fosse, ormai, già affermata una comunione di intenti tra le forze che avrebbero poi approvato il testo finale della costituzione ebbe, per esempio, a

¹³ Gianneschi, *Fra federalismo e regionalismo: la nuova legge per l'elezione dei consigli regionali*, Rimini, 1997.

dividersi¹⁴ in maniera assai evidente proprio sull'approvazione di una norma transitoria, anche se di particolare pregnanza, come quella relativa alle limitazioni al diritto di voto per coloro che erano stati, in qualche modo, collegati con il passato regime fascista. Argomento che riaccese gli animi soprattutto per le implicazioni di carattere culturale che esso comportava e che vide il lucido intervento di Mortati volto ad evidenziare, il rapporto tra testo costituzionale e norme transitorie inteso come rapporto di specialità: "...la stessa inserzione nella costituzione di una disposizione transitoria fa argomentare per il carattere eccezionale delle limitazioni in essa sancite...Tuttavia, anche considerando questo, credo sia opportuno stabilire in modo testuale che queste limitazioni costituiscono deroga all'articolo 45" (oggi 48). Occorre cioè precisare "il carattere di deroga alla norma generale in materia di diritto di voto"¹⁵.

Anche la Commissione Bicamerale ebbe a predisporre norme transitorie al nuovo testo costituzionale, ma, almeno originariamente, si trattava di norme di portata tutto sommato limitata, seppur particolarmente importanti, relative ai profili dell'autonomia legislativa regionale¹⁶. L'unica norma non relativa alla autonomia regionale riguardava i senatori a vita, per i quali veniva stabilito, non senza una qualche ovvietà, che essi sarebbero rimasti in carica se nominati prima dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale.

Va, peraltro, notato che, nei lavori della Commissione Bicamerale, mentre nel testo si fa riferimento "a norme transitorie" nel corso del dibattito il riferimento è a norme transitorie e "finali"¹⁷. La differenza non sarebbe di poco conto in quanto le disposizioni finali non si limiterebbero a disporre discipline transitorie, ma chiuderebbero il sistema e, per certi versi, lo qualificerebbero. La differenza, in verità, non sembra fondante: l'attitudine di un sistema a qualificare se stesso appare il risultato più che di singole, per quanto importanti, norme, il risultato del complesso dei principi che emergono dalla totalità del sistema. Le norme transitorie (e finali) sono, dunque, sempre e comunque parti di un tutto e come tali vanno considerate.

¹⁴ Tanto che la votazione dell'emendamento che prevedeva di ritornare al testo originario del progetto, che consentiva che si potessero con legge stabilire limitazioni al diritto di voto per responsabilità fasciste, vide 164 voti favorevoli e 201 contrari. Assemblea Costituente, seduta del 29 ottobre 1947, Atti – Camera dei Deputati, Roma, 1970, 3598.

¹⁵ *Ibidem*, 3589.

¹⁶ La terza disposizione transitoria disponeva esplicitamente che: "Ciascuna Regione, con legge approvata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, definisce la data di inizio dell'esercizio anche graduale delle nuove potestà legislative ad essa spettanti, indicandola tra il primo e il quinto anno successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale. Sulla base delle predette leggi regionali, entro i successivi tre mesi il Governo, a seguito della riduzione delle attribuzioni spettanti allo Stato, trasmette al Parlamento, per l'approvazione nei successivi sessanta giorni, il piano di riorganizzazione del sistema amministrativo centrale e periferico, con l'indicazione dei tempi e dei modi del trasferimento ai Comuni, alle Province e alle Regioni delle risorse umane e dei conseguenti stanziamenti finanziari. Entro i successivi sei mesi il Governo adotta a tal fine uno o più decreti legislativi, sentite le competenti Commissioni parlamentari. Fino al trasferimento alle Regioni la relativa potestà legislativa è esercitata dallo Stato."

¹⁷ In questo senso l'intervento del Presidente D'Alema, Res. stenografico, seduta 71, 2930.

In verità, la corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione e la natura delle norme transitorie ha alimentato qualche dubbio piuttosto che dare certezze. In una prima pronuncia essa ha stabilito che “la disposizione transitoria VIII ultimo comma ha carattere costituzionale e poiché essa è stata riprodotta nell’art. 21 delle norme di attuazione dello statuto sardo anche a tale norma deve attribuirsi carattere costituzionale giacchè per effetto della riproduzione la disposizione della costituzione non perde il carattere costituzionale, con la relativa efficacia”¹⁸. Successivamente essa ha stabilito che la medesima disposizione transitoria sarebbe “una disposizione generale valevole per tutte le Regioni”¹⁹. E’ vero che la stessa corte ha stabilito il carattere meramente transitorio di tale disposizione, ma ciò è avvenuto con riferimento esclusivamente alla parte relativa al trasferimento alla Regione del personale dallo stato e dagli enti locali che sarebbe stato necessario, per l’espletamento delle nuove funzioni, che provenisse, tranne in caso di necessità, proprio da tali enti. Così precisata, meglio si chiarisce la portata del principio affermato che avrebbe consentito alle regioni di strutturare un proprio apparato amministrativo non proveniente da altre esperienze e con formazioni non adeguate al nuovo ruolo disegnato dal costituente per il nuovo ente regionale.

Le norme transitorie sono, dunque, un aspetto della riforma costituzionale esattamente come lo sono state in relazione all’originario testo costituzionale ed esattamente come tutte le altre norme su cui si è appuntata l’attenzione dei commentatori. Come tali vanno, dunque, valutate.

3. Un primo dato appare certo: le disposizioni transitorie riguardano l’intero impianto della riforma costituzionale, anche se esse, al di là di alcuni profili, di cui pure si dirà, si indirizzano prevalentemente verso quattro diversi profili della nuova normativa costituzionale. Il primo di tali profili riguarda l’entrata in funzione del nuovo impianto costituzionale, il secondo la nomina dei giudici della corte costituzionale e del consiglio superiore della magistratura, il terzo le modifiche al sistema elettorale per la elezione dei presidenti della giunta regionale ed, infine, il quarto, la formazione di nuove regioni.

E’ proprio da quest’ultimo che occorrerà partire e che è stato, forse, il più sottovalutato nonostante introduca, più o meno scientemente, ma verrebbe da dire proprio scientemente, una modifica sostanziale ad uno dei principi qualificanti – anzi il principio qualificante- dell’attuale forma di stato

¹⁸ Corte Costituzionale, sent. n.30/1959, Rep.Corte Cost., 1956-67, Milano, 1969, II, 1934.

¹⁹ Corte Costituzionale, sent.n.76/1963, *ibidem*, 2242.

L'attuale formulazione dell'art. 132 cost²⁰. presume, a proposito delle modifiche territoriali delle regioni, un procedimento a carattere ascensionale: le autonomie locali direttamente rappresentative delle popolazioni interessate divengono il primo snodo della modifica territoriale in un susseguirsi di passaggi in cui, a fronte di ogni fase, si postula l'emergere di un determinato valore e la sua tutela attraverso la partecipazione dei diversi livelli di governo interessati. In questo senso, i riferimenti cardini della costituzione non sarebbero nel solo art. 132 ma anche nell'art. 5 che ne rappresenterebbe il naturale completamento. Il valore dell'unità apparirebbe pregnante e norma di chiusura del sistema.

La chiave di lettura appena suggerita evidenzia la centralità del problema in cui si sono venute nel tempo scaricando le tensioni di una iniziativa volta a favorire la creazione di nuove aggregazioni regionali a carattere più vasto delle attuali dimensioni territoriali e tali da incidere, almeno secondo i critici dell'iniziativa, sullo stesso sentire nazionale nei confronti del quale avrebbero potuto rappresentare una sorte di contraltare.

Considerazioni analoghe possono valere anche nei confronti della riarticolazione di livello comunale nella misura in cui il medesimo principio ispiratore dovrebbe garantire che le nuove aggregazioni territoriali non si trasformino, a loro volta, in momenti di mera contrapposizione nella eterna ricerca di un particolare che può divenire senza fine.

Centrale rimane, comunque, il momento della verifica referendaria²¹, ma sempre nella logica di un principio unitario che resta centrale e non può essere pretermesso, anche se, in verità, appare non del tutto risolto il problema della natura del referendum, che avrebbe una diversa portata a seconda che si tratti di mutamento delle circoscrizioni provinciali o comunali rispetto a quanto non avvenga per i mutamenti di livello regionale. Per i primi pacifica, almeno per la dottrina, sarebbe la sua natura consultiva nell'ambito di un procedimento che, diversamente dal precedente, si caratterizzerebbe per la sua natura "discensionale"²².

²⁰ Pedrazza Gorlero, *Commento agli artt.131-132*, in Branca, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1990, 124, dello stesso autore, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Contributo allo studio dell'art.132 della Costituzione, Padova, 1991.

²¹ Esigenza referendaria che avrebbe portato ad un vero e proprio procedimento aggravato: D'Orazio, *In tema di variazione del territorio regionale*, Scritti Mortati, II, Milano, 1997, 687. In termini Viviani, *Rigidità costituzionale – Limiti e graduazioni*, Torino, 1977.

²² Sui problemi del referendum in sede regionale: Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, nonché Barbera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Roma, 1990. Più in generale sul problema del referendum in sede di revisione della Costituzione per la dottrina meno recente fondamentale: Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1955, più di recente: Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, Mazzoni-Honorati, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982.

La riforma costituzionale approvata in prima lettura dal Senato incide profondamente nei confronti della normativa in tema di variazione territoriale.

L'intervento appare tale da far nascere notevoli problemi, sia applicativi, sia in relazione ai principi stessi che ispirano l'intero assetto costituzionale vigente. Con forse eccessiva fretta la norma è stata letta solo come il tentativo di favorire talune spinte centripete presenti in una delle regioni del centro-nord.

La norma transitoria introdotta dal progetto di riforma costituzionale prevede che, nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore, si possano formare nuove regioni senza che sia necessario né il requisito minimo, altrimenti richiesto, che la nuova regione raggiunga una popolazione di almeno un milione di abitanti, né che la richiesta parta da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate. La norma in questo senso non è nuova. In passato anche la creazione della regione Molise è avvenuta in deroga rispetto ai principi previsti dall'allora testo costituzionale ed anche in tal caso sulla base di una disposizione transitoria (la XI dell'originario testo costituzionale).

Prevede, però, ora il testo della riforma costituzionale che le popolazioni interessate di cui resta obbligatorio sentire il parere siano costituite "dai cittadini residenti nei comuni o nelle province di cui si propone il distacco dalla regione". Occorre cioè sentire le sole popolazioni delle porzioni di territorio che chiedono il distacco; parere quasi inutile, e in definitiva scontato, se è stata chiesta la separazione da parte di consigli che, almeno sotto tale profilo, sono quasi sempre in sintonia con le popolazioni che rappresentano.

Le conseguenze della regola sono evidenti e si riflettono nei confronti del principio di unitarietà sancito dall'art. 5 i cui fondamenti ispiratori non costituiscono, allora, più il cardine e il momento di chiusura del sistema. L'unitarietà di un sistema presuppone, infatti, che sia l'intero sistema a pronunciarsi e che esso, proprio nella sua pronuncia unitaria, trovi il bilanciamento dei reciproci valori²³. Con il che non si vuole sottoporre alla regola della maggioranza tutte le scelte relative ai singoli territori, che verrebbero definiti proprio in funzione del raggiungimento di quella maggioranza, ma evidenziare che, a fronte di un principio, su cui pure sarebbe necessario riflettere, non è affatto detto che il rimedio sia migliore del male. A fronte dell'esigenza di correttivi al semplice prevalere della maggioranza non sembra coerente affermare il prevalere del suo esatto contrario. Il predominio della minoranza provoca, infatti, obiezioni ancora maggiori e sottende l'idea di una esaltazione dei particolarismi che mette in discussione i fondamenti del sistema²⁴.

²³ In questo senso: Berti, *Commento all'art.5*, in Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pag.277, che definisce l'art.5 come "norma guida della lettura di tutta la Costituzione".

²⁴ Vandelli, *Devolution ed altre storie - Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002, 128.

Naturalmente anche su questi non è detto che non si possa aprire la discussione, ma la conseguenza di una scelta, come quella appena rilevata, non può essere considerata con la distrazione tipica con cui si affrontano le norme transitorie²⁵.

Sull'argomento, in verità, poco si è detto anche in sede di dibattito parlamentare a cui la vicinanza del voto europeo non ha giovato, determinando, nelle forze politiche, una sorta di timore per le conseguenze che nei territori interessati si sarebbero potute avere. Al di là di talune polemiche locali, neppure il sistema della società civile nel suo complesso e la stessa dottrina costituzionalistica sembra aver reagito in maniera adeguata alla proposta così che la sensazione della sottovalutazione del problema appare forte²⁶.

La sottovalutazione sembra forte proprio perché si incide su uno dei profili su cui più acceso è stato lo scontro tra le forze politiche che ne hanno fatto un profilo qualificante delle rispettive posizioni. L'art. 5 cost. riceve un vulnus formidabile e ciò avviene quasi alla chetichella, spacciando l'intervento come semplice tentativo di dar corpo ad istanze locali, quasi come se si trattasse di ripetere, nel dibattito costituzionale, la già richiamata esperienza della regione Molise. Al momento della costituzione di quest'ultima, però, l'ordinamento restava saldamente ancorato al principio dell'art. 5 cost. attorno al quale ruotava l'intero sistema delle autonomie e nel quale neppure si dubitava della possibilità che le regioni potessero divenire una sorta di contropotere da contrapporre allo stato. Lo stesso principio insomma si trasforma da istanza per favorire i localismi – si pensi che per esempio durante l'Assemblea Costituente venne proposta l'istituzione della Regione del Sannio tra la Campania e la Puglia²⁷ – ad istanza per introdurre, all'interno dell'unità della repubblica, gli elementi della sua disgregazione, quasi a lanciare una bomba ad orologeria destinata ad attivarsi appena all'indomani dell'approvazione del nuovo testo. Nulla escluderà, infatti, che si crei una nuova regione formata dai (soli) territori in cui più forti sono le spinte per la disgregazione che non sarebbero allora temperate da alcuna visione d'insieme rappresentata dal totale delle popolazioni interessate alle nuove formazioni territoriali²⁸. Circostanza questa ben avvertita dai nostri padri fondatori per i quali era addirittura dato per scontato che il referendum per la formazione delle

²⁵ In questo senso già De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo forte*, Le Regioni, 1, 1995, 59, sottolineava "l'incidenza delle entità territoriali periferiche sul procedimento di revisione costituzionale è individuato da molti proprio come elemento rilevatore dell'esistenza di uno stato federale".

²⁶ La norma è inserita quasi improvvisamente nella 358 seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato, con un emendamento presentato dal Senatore Calderoli.

²⁷ Atti Assemblea Costituente, cit., 29 ottobre 1947, 3602, intervento dell'On. Bosco-Lucarelli.

²⁸ In tal senso la c.d. costituzione di Asiago disegnata da Miglio durante il Congresso della Lega Nord Lombarda dell'11.12.1993 e la conseguente approvazione dell'Assemblea Federale della Lega, sez. Lombarda, del 6.11.1993. Più in generale sui relativi problemi: Pacini, *Un federalismo dei valori*, Percorso e conclusioni di un programma della fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996), Torino, 1996.

nuove regioni dovesse riguardare non le sole popolazioni che intendevano formare la nuova realtà territoriali²⁹ ma anche quelle dal cui territorio esse intendevano staccarsi.

E' qui il vero tentativo di disaggregare l'attuale assetto territoriale della repubblica, piuttosto che negli accordi tra le regioni esistenti sui quali si sono appuntate le critiche alla riforma.

4. L'entrata in funzione del nuovo impianto costituzionale costituisce un ulteriore profilo fatto oggetto delle norme transitorie alla riforma.

In questo caso il sistema che si configura appare foriero di notevoli problemi, a volte incomprensibile e per certi versi singolare.

Il nuovo testo costituzionale prevede che il Senato federale sia composto da 200 senatori e la Camera da 400 deputati che saranno eletti, in attesa della riforma della legge elettorale, sulla base della vigente normativa. La norma transitoria, però, prevede che, mentre le norme relative all'organizzazione e alle competenze del Parlamento, del Presidente della repubblica, del Governo e del Primo Ministro abbiano immediata efficacia, e cioè si applichino a decorrere dalla prossima legislatura, non altrettanto debba accadere per il numero dei componenti le due camere. In questo caso è previsto le norme "trovino applicazione trascorsi cinque anni dalle loro prime elezioni".

La prima osservazione è fin troppo banale: se la determinazione del nuovo numero dei parlamentari è considerata positiva, anche alla luce di una maggiore diffusione del potere in sede locale, con il contestuale, assai probabile, se non certo, aumento del numero dei componenti le assemblee regionali³⁰, non si comprende perché posporre l'entrata in vigore. Se la norma introduce un (forte) elemento di razionalizzazione del sistema dovrebbe essere scontato disporre la sua immediata entrata in vigore. Sembrerebbe riduttivo ridurre il tutto ad un banale problema di posti da ricoprire per un personale politico propenso, semmai, al suo aumento piuttosto che alla sua diminuzione. Questa ultima motivazione è sicuramente vera, ma nel momento in cui si pone mano ad un organico disegno di rivisitazione della costituzione, svela tutta la pochezza di quel disegno che pare infrangersi di fronte ad una classe politica che mira, innanzitutto, a difendere se stessa piuttosto che a riformare lo stato. La riforma, sembrano dire i nostri costituenti (sic!), la si fa per altri e guai a sostenere che debba comportare un qualche sacrificio anche per chi la approva.

Il rinvio, peraltro, lascia comunque libera la strada per ulteriori rinvii, seppur alla luce della nuova formulazione dell'art. 138 cost che anzi, come si vedrà, per questo profilo, può fortemente giovare proprio ad essi.

²⁹ *Ibidem*, Intervento dell'On.Lussu, 3607.

³⁰ Lo Statuto pugliese, approvato in prima lettura con delibera n.155 del 21.10.2003, e successivamente confermato con delibera n.165 del 3-4-5 febbraio 2004, eleva il numero dei consiglieri regionali a 70, mentre lo statuto calabrese, parzialmente annullato dalla Corte Costituzionale, a 54. Attualmente i consiglieri sono rispettivamente 60 e 42.

In verità, il problema del numero dei parlamentari era già venuto alla luce dei lavori della Commissione Bicamerale ed aveva avuto nei confronti di questa risultati, per certi versi, dirimpenti. In quel caso il numero dei deputati originariamente fissato, come nel testo di riforma ora approvato, in 400 era rapidamente salito a 500. Nei confronti di quest'ultimo si era, poi, posta la domanda se nel numero dovessero essere considerati i seggi degli elettori all'estero e se il numero dei senatori non dovesse anche esso cambiare in funzione del numero dei deputati di cui sono, tradizionalmente, sempre stati la metà³¹.

La mancata approvazione del testo originario ha costituito il primo segnale che la riforma costituzionale, almeno come ridisegno sostanziale del ruolo delle assemblee legislative, fosse un tentativo destinato a non trovare accoglimento.

Si cerca, ora, di risolvere il problema posponendo l'entrata in vigore della norma sulla riduzione dei parlamentari ad un futuro più o meno lontano. La scelta testimonia dell'atteggiamento che si avrà tutte le volte in cui si tratterà di giudicare sulle proprie prerogative, e, in definitiva, di rinunciare a parte di esse. In questa prospettiva, si lascia intendere anche quale sarà l'atteggiamento della camera di fronte ad un testo maturato in seno al senato che ha posto, e non poteva essere diversamente, se stesso al centro del sistema lasciando alla camera solo apparentemente una primazia politica che è in realtà fortemente limitata dalla pratica impossibilità di modificare il capo del governo e, nei fatti, costretta nei limiti del solo voto sul proprio autoscioglimento³². Sembra davvero difficile che la camera possa avere nei confronti del nuovo testo costituzionale un approccio diverso rispetto a quanto non abbia avuto il senato difendendo le sue prerogative e (anticipando il comune sentire della camera) il numero dei suoi componenti.

La norma transitoria si presenta anche di difficile interpretazione, con un effetto probabilmente voluto. Essa dispone, infatti, non che la riduzione avvenga a far inizio dalla XVI legislatura, come invece viene disposto per le altre norme, che avranno vigore dalla XV legislatura. Non si stabilisce, cioè, che la riduzione avvenga nella seconda legislatura successiva alla attuale, ma che essa avvenga, come si è detto, trascorsi cinque anni dalle prime elezioni. Le nuove elezioni avverranno dunque, salvo scioglimenti anticipati della attuale legislatura, nel 2011. A tale data si procederà alla elezione del senato federale nella sua nuova composizione ma, come recita testualmente il comma 1 bis, le elezioni hanno luogo contestualmente a quelle di tutti i consigli regionali in carica a tale data che sono, conseguentemente, sciolti. Si crea, a questo punto, una situazione che definire complessa è quanto meno riduttivo. Il prossimo scioglimento, per naturale

³¹ E' l'intervento dell'On. Servello, Atti Commissione Bicamerale, cit., 2931.

³² Barbera, *Un progetto schizofrenico*, Quad. Cost., 4, 2003, e ivi Allegretti, *Un senato federale*.

scadenza, dei consigli regionali è fissato infatti al 2005 e quello successivo al 2010. Cosa allora accadrà al 2011 è difficile a dirsi in quanto si dovrebbe procedere all'immediato scioglimento di consigli appena eletti. L'alternativa di portare, con una ulteriore norma transitoria, la scadenza dell'attuale legislatura regionale a sei anni in luogo dei cinque attualmente previsti appare non di facile soluzione pur alla luce dell'attuale testo dell'art. 122 cost. Lo slittamento porterebbe, infatti, a sovrapporre le elezioni politiche della Camere a quelle regionali determinando un sovrapporsi tra elezioni diverse che non avrebbe precedenti nel nostro paese e determinerebbe un ingorgo costituzionale di difficile soluzione anche in considerazione della circostanza che al 2006 verrebbe in scadenza anche la carica del capo dello stato³³. Nel 2006 dovrebbe, cioè, attivarsi una sorta di catarsi istituzionale che rinnoverebbe tutto e tutti con un elettorato già naturalmente propenso a sempre progressive forme di mancata partecipazione a evitare le quali tale situazione gioverebbe sicuramente ben poco.

Il sospetto allora non può che essere quello secondo il quale la norma transitoria, che avrebbe potuto prevedere il termine di quattro anni, in luogo di cinque, abbia scientemente provocato il problema, così da gettare le basi per uno slittamento del termine di entrata in vigore delle norme sul numero dei componenti il senato. Questo comporterebbe però, inevitabilmente, lo slittamento anche delle norme sul numero dei componenti la camera e, ancora, delle disposizioni legislative che, magari, nel frattempo siano state approvate per le nuove elezioni. Si creerebbe, cioè, uno slittamento di tutto il sistema con una conseguente situazione di incertezza che sarebbe difficile superare. Una volta ammesso il primo rinvio sarebbe, infatti, poi, difficile evitarne un secondo, un terzo e così via.

Gioverebbe in questa prospettiva la stessa modifica dell'art.138 cost. laddove essa stabilisce che il referendum, a cui sarebbero (eventualmente) sottoposte le leggi costituzionali, approvate non con la prevista maggioranza dei due terzi i componenti di ciascuna delle camere, abbia bisogno, per essere valido della partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto³⁴. La norma trova, evidentemente, applicazione anche per nuove norme transitorie che, una volta approvate, avrebbero più possibilità di resistere a critiche o tentativi di superamento. Ancora a voler essere sospettosi, verrebbe quasi da dire che anche la modifica dell'art. 138 cost. trovi una sua spiegazione nella probabile futura approvazione di altre norme transitorie a modifica delle norme transitorie. Mentre, infatti, può essere ipotizzato il raggiungimento del quorum di fronte a normative di vasta portata, quasi sicura, e perciò tale da scoraggiare eventuali promotori, sarebbe il non raggiungimento

³³ Il Presidente Ciampi ha, infatti, prestato giuramento il 18 maggio 1999 per un mandato, come è noto, settennale.

³⁴ Sul referendum nel processo di revisione costituzionale, Salerno, *Referendum*, Enc.dir., XXXIX, Milano, 1988, 249.

rispetto a norme dal contenuto apparentemente secondario e, in definitiva, conforme alla pratica tutta italiana del rinvio.

E' facile, a questo punto, ipotizzare la estrema incertezza in cui verserebbe il sistema sempre in bilico verso un cambiamento sempre annunciato e (probabilmente) mai realizzato.

5. L'incertezza del sistema non si limiterebbe ai profili appena evidenziati, ma si proietterebbe anche nei confronti dei restanti profili delle norme transitorie e, probabilmente, prima fa tutte, nei confronti della normativa relativa alla corte costituzionale per la quale, in uno dei passaggi parlamentari, si era determinata una situazione di estrema confusione.

Veniva, infatti, previsto che corte sarebbe stata formata da diciannove giudici, di cui cinque nominati dal presidente della repubblica, tre dalla camera dei deputati, cinque dalle supreme magistrature e sei dal senato federale. Era stato ulteriormente, tra l'altro, previsto, norma che è poi rimasta nel testo definitivo, che non avrebbero potuto essere nominati giudici costituzionali coloro che fossero stati membri di una delle camere o di un consiglio regionale, ovvero lo siano stati nei cinque anni antecedenti alla data di cessazione della carica dei giudici costituzionali in scadenza.

La norma ha suscitato non poche polemiche tra coloro i quali hanno favorevolmente commentato l'introduzione nella composizione della corte, di giudici di provenienza regionale, e secondo i quali come i giudici di provenienza politico-parlamentare anche i giudici provenienti dal senato tenderanno a spezzare i legami con le proprie origini, e coloro i quali hanno decisamente avvertito la necessità di un cambiamento nella composizione della Corte³⁵. Secondo questi ultimi l'equivoco starebbe nella erronea convinzione che la corte svolga un ruolo arbitrale, che pure, come si è visto, ha, di fatto, avuto, tra stato e regioni, così da rendere necessaria la compartecipazione di entrambi i protagonisti della contrapposizione all'interno dell'organo giudicante³⁶. Viene, sotto tale profilo, fatto notare che la corte, innanzitutto, non esaurisce le proprie competenze nella risoluzione delle controversie tra stato e regione, ma svolge un più generale controllo riconducibile all'idea della garanzia obiettiva della costituzione. Lo stesso controllo dello stato sulla legge regionale si configura come manifestazione della volontà di conseguire la garanzia (non della competenza statale ma) della legalità costituzionale in quanto tale. Ne deriverebbe che nessuna relazione vi sarebbe tra la mutata posizione delle autonomie regionali nel quadro della nuova forma di stato e la composizione della corte. La nuova disposizione lasciava nel dubbio il momento della entrata in vigore della corte nella nuova composizione. Tra i lavori preparatori della riforma era stata avanzata

³⁵ Sul relativo dibattito, Bagni, *Stato autonomico e composizione degli organi di giustizia costituzionale*, *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 2, 392; Bin, *Le Regioni nella Corte Costituzionale, davvero uno scandalo?*, *Forum Quaderni Costituzionali*, www.unife.it/forumcostituzionale.

³⁶ In questo senso il parere di Sorrentino quale Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

la possibilità che la corte costituzionale decadde al momento dell'approvazione della nuova normativa. La proposta è stata, successivamente, accantonata anche perché essa aveva un solo precedente nella esperienza austriaca del 1929 durante la quale venne fatta decadere la Corte costituzionale introdotta con la costituzione del 1920. Precedente non facilmente invocabile in quanto esso portò all'abbandono dell' Austria da parte di Kelsen allora giudice costituzionale³⁷.

La versione definitiva ha riportato la composizione dei giudici della corte al loro numero originario di 15 con la soppressione dei giudici che avrebbero dovuto essere nominati dalla camera, la riduzione del numero dei giudici nominati dal presidente della repubblica e dalle supreme magistrature.

Essa ha esplicitamente provveduto per la fase transitoria disponendo –comma 3 art. 38- che in sede di prima applicazione il senato federale della repubblica nomina i giudici della corte costituzionale di propria competenza (7 giudici) alla scadenza dei giudici già eletti dal parlamento in seduta comune ed alla scadenza di un giudice (il primo a scadere?) già eletto dalla suprema magistratura e di un giudice (ancora il primo a scadere?) già nominato dal presidente della repubblica. Disposizione sostanzialmente analoga si rinviene per il consiglio superiore della magistratura i cui componenti non eletti dalla magistratura verrebbero ora eletti dal (solo) Senato federale.

Il quadro che si delinea diviene allora davvero singolare: ad un parlamento che rimane identico nella sua configurazione numerica e identico nella sua legge elettorale verrebbero solo trasferiti i poteri di nomina, ma in verità, l'intera nuova distribuzione delle competenze. In conclusione due camere vecchie, per estrazione e composizione, continuerebbero ad esercitare competenze nuove. Davvero indecifrabile sarebbe, inoltre, l'integrazione, quali componenti del seggio elettorale, dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome. Una cosa infatti, in termini di peso e di importanza, è il loro essere rapportati a 200 (i componenti del futuro senato federale) altra cosa è essere rapportati a 315 (l'attuale numero) dei senatori esclusi quelli di nomina presidenziale.

6. Restano da esaminare alcuni ulteriori profili.

Il primo riguarda la modifica della norme transitorie previste dalla legge 22 novembre 1999 n. 1. L'averlo fatto già prova, di per sé, che non è teorica la possibilità di norme transitorie a modifica di altre norme transitorie, esattamente come si è ipotizzato avverrà nel caso di approvazione, se mai ci sarà, della riforma costituzionale. Ciò che maggiormente sconcerta è, però, come, attraverso la norma transitoria, si arrivi a modificare, ancora una volta sottovalutando ciò che sta per avvenire, uno dei principi fondanti la riforma costituzionale del 1999.

³⁷ Caravita, *Corte " giudice a quo" e introduzione del giudizio sulle leggi*, Cedam, 1985, 57.

Quest'ultima, nata in continuità della scelta sull'elezione diretta del sindaco già operata con la legge n. 81 del 1993³⁸, dispone, come si è già detto, salva la diversa scelta che dovesse operare lo statuto³⁹, che il presidente della giunta regionale venga direttamente scelto dagli elettori della regione. L'investitura avviene in questo caso direttamente dal corpo elettorale e non ammette intermediazioni né, in definitiva, formule intermedie. Che tale sia l'interpretazione del sistema, a cui non si può evidentemente che accennare per grandi linee, risulta confermato da quanto stabilito dalla Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità di quanto disposto dallo statuto regionale della Calabria che aveva configurato la nomina del presidente della giunta come investitura da parte del consiglio, con la conseguente possibilità di una sua sostituzione, con il vicepresidente, nel corso del mandato. In coerenza con tale sistema, ogni vicenda che riguardasse il presidente, oltre l'ipotesi delle sue dimissioni, e dunque anche il caso di impedimento permanente o morte, avrebbe dovuto comportare lo scioglimento del consiglio e la convocazione di nuove elezioni. Una volta considerato il corpo elettorale unico legittimato ad effettuare la scelta, e qualora ciò sia stato confermato in sede di formazione dello statuto, il consiglio non avrebbe nessuna possibilità di sostituirsi ad esso per evitare lo scioglimento, conseguenza, forse, eccessiva, ma inevitabile, alla luce del principio del *simul stabunt simul cadent*. Il tutto esattamente come avviene per i (candidati) sindaci per i quali l'ipotesi di impedimento permanente o di morte è considerata solo nel caso che ciò avvenga dopo la presentazione delle candidature per evitare che la procedura possa portare, come è avvenuto, all'elezione di un sindaco impossibilitato ad assumere le funzioni con la necessità di un immediato scioglimento del consiglio appena eletto.

Che la norma costituzionale possa fare quanto non abbia potuto lo statuto regionale⁴⁰, il quale, nel caso della Calabria, prevedeva la medesima normativa, appare evidentemente possibile. Quali conseguenze derivino sulla forma di governo appare, però, del tutto trascurato dalla norma che sembrerebbe neppure aver considerato il problema. Il sistema calabrese dell'investitura era in sé coerente, dovendo il presidente eletto sempre passare attraverso l'investitura del consiglio e potendosi effettuare la sostituzione solo con il vice-presidente, anche esso eletto direttamente dal corpo elettorale. Come e con chi si sostituirebbe ora il presidente resta del tutto indefinito con un consiglio che riprende a funzionare alla vecchia maniera nel caso in cui si verifichi l'evento della morte o dell'impedimento permanente del presidente. E, ancora, resta nel dubbio se al nuovo

³⁸ AA.VV., *L'elezione diretta del sindaco*, Milano, 1993.

³⁹ In tema: Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002.

⁴⁰ Dichiarato, peraltro, nella parte relativa alla nomina del Presidente e del Vicepresidente della Giunta regionale, incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n.2 del 2004, su cui Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, Forum di Quaderni Costituzionali, www.unife.it, sul sito della regione, www.regione.calabria.it, si ritrova ampio spazio agli ulteriori commenti alla sentenza.

presidente debbano applicarsi le regole relative al presidente eletto direttamente, così ch , per esempio, le sue dimissioni comporterebbero lo scioglimento del consiglio, o se il consiglio, qualora il presidente dovesse dimettersi potrebbe, ulteriormente, scegliere un nuovo presidente.

La nuova norma troverebbe applicazione, per sua esplicita disposizione, aggiunta con il comma 8-ter, anche nei confronti delle regioni che avessero gi , al momento dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, approvato i propri statuti. Nel merito, pur con le premesse appena fatte, poco da osservare, ma singolare, ancora una volta, la tecnica: la modifica della norma transitoria opera su di un'altra norma transitoria destinata ad essere superata dall'approvazione dello statuto ed allora diventa davvero arduo ricostruire il percorso della nuova disposizione che improvvisamente riviverebbe per effetto della nuova disciplina.

In ogni caso non si comprende se lo statuto possa egualmente disporre lo scioglimento del consiglio nel caso di morte o impedimento permanente del presidente eletto o se la norma costituisca un limite allo stesso statuto.

Non si pu  non augurare, a questo punto, che lunga vita e buona salute ai presidenti eletti.

Un'ultima considerazione resta da fare.

Il comma 2 bis della norma transitoria, originariamente non presente nel testo sottoposto all'attenzione dell'aula, prevede che "il regolamento del senato federale della repubblica disciplina le modalit  ed i termini per l'espressione del parere che ogni consiglio o assemblea regionale pu  esprimere sentito il consiglio delle autonomie locali, su disegni de legge di cui all'art. 70 secondo comma"(si tratta dei disegni di legge il cui esame   riservato collettivamente dalle due camere).

Non si vuole entrare nel merito del problema, pure importante, della sottrazione all'intervento regionale di tutta l'attivit  legislativa a cui il senato partecipa, seppur con particolari competenze, per effetto del primo comma. Si tratta di una scelta di merito, peraltro sembra assai confusa, che esula dall'esame che si ci era prefissato delle norme transitorie. E' proprio la collocazione tra le norme transitorie della disposizione a suscitare perplessit . Si tratta, infatti, di norma che riconosce una competenza, per cos  dire, a regime, nel senso che il regolamento del senato federale potr  sempre disporre in merito anche al di l  della fase di suo primo impianto, salvo a non voler ipotizzare una del tutto assurda immodificabilit  del regolamento. La collocazione nelle norme transitorie non trova, in questa prospettiva nessuna giustificazione.

La norma non solo non trova, nei termini in cui   proposta, nessuna giustificazione, ma sarebbe stata inutile se solo si fosse data attuazione a quanto disposto dal primo comma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V, che sanciva che i regolamenti delle camere avrebbero potuto prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province

autonome e degli enti locali ai lavori del parlamento⁴¹. Quando si tratta di passar dalle parole ai fatti la strada diventa assai faticosa e questo sembra dirla lunga anche sugli effettivi destini della riforma costituzionale approvata (solo) in prima lettura dal Senato.

⁴¹ Questo, pur con tutte le difficoltà che ciò avrebbe comportato: Ceccanti, *Ipotesi nelle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V, parte seconda della Costituzione rispetto alla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, Bin, *La Commissione bicamerale integrata tra democrazia e corporativismo*, Balboni, *La Bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, tutti in www.unife.it/forumcostituzionale.