

**CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELLA LEGGE ORGANICA.
L'«ORGANICITÀ» COME CARATTERISTICA DELLE SCELTE *BIPARTISAN*
DELLE ASSEMBLEE POLITICHE: DALL'ATTUAZIONE DEL *FISCAL COMPACT*
AL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

ROSARIO MICCICHÈ
(Consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana)

Data di pubblicazione: 6 dicembre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ROSARIO MICCICHÈ*

Contributo alla teoria della legge organica.

L'«organicità» come caratteristica delle scelte *bipartisan* delle assemblee politiche: dall'attuazione del *Fiscal compact* al regionalismo differenziato

Abstract (It.): *le riforme costituzionali approvate in Italia negli ultimi decenni hanno inciso su una parte del sistema delle fonti e, in un certo senso, sul modo di vedere i rapporti tra le stesse, in termini di competenza e gerarchia. Le riforme inizialmente hanno investito il sistema regionale delle fonti e successivamente, in alcuni ambiti definiti, anche il sistema nazionale. Il tratto comune è rappresentato dall'innalzamento dei quorum deliberativi per gli organi legislativi statali e regionali.*

Abstract (En.): *the Italian constitutional reforms of last decades have influenced and engrained a part of the system of sources of law and, in a certain sense, the relations between them, also in the side of hierarchical model. That reforms initially concerned the regional system of sources and then, in some specific areas, also the national system. The common feature is represented by the raising of the deliberative quorums for the legislative bodies.*

* Consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La gerarchia delle fonti nell’ordinamento giuridico dello Stato italiano. Un quesito sull’evoluzione in atto. – 3. Il principio di maggioranza semplice quale canone classico del legiferare. – 4. La gerarchia delle fonti nell’ordinamento regionale: alcuni aspetti relativi agli Statuti. – 5. In particolare: la gerarchia delle fonti nell’ordinamento giuridico delle Regioni a Statuto speciale e i mutamenti intervenuti nel 2001. – 6. Le leggi approvate con procedimento rinforzato: breve sintesi dei caratteri. – 7. Questione relativa al *nomen iuris*. – 8. Analisi di diritto comparato. – 8.1. L’ordinamento francese. – 8.2. L’ordinamento spagnolo. – 9. Linea di tendenza emergente dal diritto comparato. – 10. La questione delle leggi organiche in Italia. – 10.1. Un principio di organico nella nostra Costituzione? – 10.1.1. Le deliberazioni a maggioranza qualificata. – 10.1.2. Le elezioni a maggioranza qualificata. Osservazioni complessive sui *quorum* speciali. – 10.2. Il panorama italiano fino al penultimo decennio del ‘900. – 11. Le novità germinate dalle recenti revisioni costituzionali: dall’attuazione del *Fiscal Compact* al regionalismo differenziato. – 11.1. La nuova disciplina costituzionale di bilancio e la “legge organica” prevista dal comma 6 dell’art. 81 della Costituzione. – 11.2. Le leggi sul regionalismo differenziato. – 11.2.1. La forza passiva delle leggi di attribuzione dell’autonomia supplementare. – 11.3. Le leggi di amnistia e di indulto. – 11.4. Le leggi statali rinforzate sulla potestà concorrente e sul federalismo fiscale. – 12. Ulteriore novità: la delibera parlamentare di carattere non legislativo sul ricorso all’indebitamento. – 12.1. L’art. 81, co. 2, e la questione di fiducia. – 13. Conclusioni.

1. Premessa

Le presenti riflessioni investono esclusivamente una parte della teoria delle fonti del diritto e precisamente alcune fonti di rango pari alla legge ordinaria o superiori ad essa¹.

* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

Esula, altresì, dal presente lavoro uno studio sistematico della generalità delle leggi atipiche, classificate dalla dottrina secondo diversi criteri².

La varietà delle classificazioni delle leggi con le connesse differenze nelle ricostruzioni della dottrina riflette «il processo di atomizzazione e di specializzazione della legge che correttamente la migliore dottrina ha fatto discendere dall'adozione di Costituzioni rigide, poste [...] sul gradino più alto del sistema delle fonti e in grado di rompere, in modo progressivamente sempre più evidente, l'unitarietà del concetto di "forza di legge"»³.

Nel presente lavoro sulle fonti del diritto verrà posto l'accento su alcuni precisi aspetti della procedura parlamentare⁴ di approvazione delle leggi e

¹ Inoltre, esulano da queste riflessioni anche le fonti basate su riserve di regolamento previste da norme costituzionali e poste in regime di separazione (salvo qualche cenno al § 10.1.1), nonché i vincoli derivanti dalla normativa di origine comunitaria (eccetto qualche richiamo nel § 11.1).

² Alcuni riferimenti al novero delle leggi atipiche verranno compiuti nei limiti strettamente necessari allo sviluppo del tema. In generale sulle fonti del diritto in Italia v. le seguenti pregevoli recenti opere: S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2017 e A. MORRONE, *Le fonti normative*, Bologna 2018. Sulla struttura complessiva dell'ordinamento v. anche G. ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato, vol. I*, in *Il sistema costituzionale dello Stato*, Milano 2002.

³ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri - Quaderno*, 2011, 109. Lo stesso richiamo all'atomizzazione della legge si ritrova in L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti in Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, www.osservatoriosullefonti.it con rinvii anche a F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir., Agg.*, I (1997), par. 7; F. SORRENTINO, *Tipi di legge e unicità della funzione legislativa*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, in G. ROLLA - E. CECCHERINI (a cura di), Torino 1997, 113 ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 10 ss.

⁴ Conseguentemente, in forza dell'attenzione rivolta alle procedure parlamentari, fuoriesce dalla presente trattazione l'analisi del referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost.

segnatamente su quei particolari momenti della fase deliberativa rappresentati dalle votazioni e dalle maggioranze richieste per l'approvazione delle proposte. Anche per tale ragione non verranno esaminate – come già preannunciato – molte leggi cosiddette “atipiche” tenuto conto che spesso la loro atipicità risiede nella previsione di passaggi extraparlamentari (come nel caso ad es. delle leggi di cui all'art. 8, co. 3, Cost.)⁵.

⁵ Sulla centralità del passaggio parlamentare anche nell'adozione delle leggi “atipiche” v. L. ARCIDIACONO - A. CARULLO - G. RIZZA, *Diritto costituzionale*, Bologna 2005, 110. In R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XVII ed., Torino 2016, 357-358, 378-384, si evidenzia l'emersione di leggi rinforzate e (leggi o) fonti atipiche. Gli illustri Autori nella categoria delle leggi rinforzate distinguono le leggi rinforzate per contenuto dalle leggi rinforzate per procedimento. Queste ultime vengono a loro volta suddivise in leggi rinforzate nella fase dell'iniziativa, leggi rinforzate mediante un procedimento specializzato e leggi rinforzate nel procedimento di formazione (deliberazione). In tale ultima classe vengono raggruppate:

1) le leggi di amnistia e di indulto (art. 79 Cost.) con la richiesta maggioranza dei due terzi nelle votazioni dei singoli articoli e nel voto finale del testo;

2) le leggi sull'autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3, Cost. con la richiesta della maggioranza assoluta;

3) le leggi di cui all'art. 11, co. 2, della l. cost. n. 3 del 2001 in materia di legislazione concorrente con la richiesta della maggioranza assoluta in Aula al fine di superare il parere negativo della Commissione bicamerale su leggi attinenti alla legislazione concorrente;

4) la legge prevista dall'art. 81, co. 6, Cost con la richiesta della maggioranza assoluta.

Come si vedrà nello sviluppo di questa trattazione – sebbene verrà utilizzato un lessico giuridico differente che emergerà anche attraverso un esame comparativo della questione – questo elenco è di centrale importanza.

2. La gerarchia delle fonti nell'ordinamento giuridico dello Stato italiano. Un quesito sull'evoluzione in atto

Delineato lo spettro dell'indagine secondo il perimetro tracciato nel precedente paragrafo, si può passare allo sviluppo della riflessione.

In tale ristretto perimetro, l'ordinamento giuridico dello Stato italiano suddivide le leggi, in ordine crescente, tra quelle di rango ordinario e quelle di rango costituzionale.

A questo punto può porsi il quesito centrale intorno al quale muove la presente indagine: dal contenitore indefinito e variegato delle “leggi atipiche” è possibile estrarre un nucleo di leggi che abbiano qualche caratteristica comune, tale da poter dar luogo ad una categoria che non rimanga “atipica” e divenga viceversa un nuovo *typus*, una nuova *species* appartenente al *genus* delle leggi, un nuovo “modello” di leggi?

Rispondere a questo quesito non è semplice. Le riforme degli ultimi anni nel nostro Paese non sono state sistematiche: non abbiamo assistito ad un grande ed armonioso disegno riformatore, ma l'anelito delle riforme – pur essendo ampiamente sentito – in realtà non ha poggiato su basi condivise tra i diversi attori politici e istituzionali e, soprattutto, le priorità individuate dalle maggioranze parlamentari si sono scontrate con il sentire del corpo elettorale che nel 2006 e di nuovo nel 2016 ha respinto due ampi disegni di riforma del sistema costituzionale e con esso del procedimento legislativo.

In materia di riforme si sono succedute senza esito ben tre Commissioni bicamerali, la Commissione Bozzi (1983-1985)⁶, la Commissione De Mita-

⁶ La Commissione bicamerale presieduta dall'on. Aldo Bozzi venne creata su proposta del Presidente del Consiglio Amintore Fanfani in occasione dell'insediamento del suo quinto Governo cui fu dato seguito dalla convergente volontà dei due rami del Parlamento espressa alla Camera con una mozione e al Senato con un ordine del giorno. L'esigenza delle riforme

Iotti (1993-1994) e la Commissione D'Alema (1997), queste ultime due istituite in forza di leggi costituzionali (la prima con la l. cost. n. 1 del 1993 che – a tacer d'altro – all'art. 3 aggravava il procedimento imponendo in ogni caso il referendum popolare, e la seconda con la l. cost. n. 1 del 1997 che non solo imponeva in ogni caso il referendum popolare, ma addirittura all'art. 4 sanciva la necessità di un *quorum* di partecipanti pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto)⁷.

Non hanno sortito grandi effetti neppure i 5 messaggi sulle riforme inviati alle Camere, ai sensi dell'art. 87, co. 2, Cost., dai Presidenti della Repubblica tra cui spicca quello del 26 giugno 1991 di Francesco Cossiga, che è da un lato un testamento politico della Prima Repubblica e, dall'altro lato, un'esortazione a fondare una Seconda Repubblica su basi diverse, con un Governo più forte: rileggendo a distanza di circa 30 anni questo messaggio, si riscontra l'irrisolutezza del ceto politico della Seconda Repubblica rispetto alle trasformazioni necessarie specie sul tema della stabilità del Governo e la connessa opzione in favore del presidenzialismo o del semipresidenzialismo e l'eventuale elezione popolare diretta del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio.

Nonostante ciò, hanno visto la luce alcune importanti seppur parziali revisioni della Costituzione:

a) la l. cost. n. 1 del 1999 sull'autonomia statutaria delle Regioni e la connessa l. cost. n. 2 del 2001 sulla revisione degli Statuti delle cinque Regioni ad autonomia speciale: due leggi costituzionali che seguono un'unica traiettoria di riforma, innanzitutto, con l'elezione diretta del "Capo del Governo" regionale;

venne ribadita nel 1983 dall'on. Craxi dinanzi al Parlamento in occasione della fiducia al suo primo Governo.

⁷ Sui vani tentativi di riforma in Italia v. A. CARIOLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, Catania 1997.

b) la l. cost. n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V;

c) la recente l. cost. n. 1 del 2012 relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione che – modificando oltre l'art. 81 anche gli artt. 97, 117 e 119 – ha inciso fortemente sulla materia finanziaria, fiscale (ossia di bilancio) e contabile tanto dello Stato quanto delle Regioni e di tutti gli altri enti pubblici.

Mentre la revisione del Titolo V non fu il frutto di un'ampia convergenza tra le forze parlamentari, ma ottenne la conferma popolare, le altre due sono state voltate con vastissime maggioranze nelle Aule di entrambi i rami del Parlamento sicché nel complesso si può ritenere che queste leggi di revisione rappresentino, sino ad oggi, l'unico approdo dell'ampio dibattito sulle riforme sviluppatosi nel nostro sistema politico e nell'elettorato negli ultimi decenni. Tali leggi di revisione costituzionale, pur scontando il limite della loro parzialità, contengono rilevanti elementi di emersione della tendenza alla trasformazione del sistema delle fonti e delle connesse procedure di produzione del diritto che erano già comparse con la legge costituzionale n. 1 del 1992.

L'indagine volta a verificare, dunque, se ed in che misura vi sia stata una qualche evoluzione nel sistema delle fonti può partire dall'esame di alcuni elementi di novità contemplati dalle leggi costituzionali testé elencate, partendo proprio dall'ordinamento regionale – e segnatamente dall'ordinamento delle Regioni a Statuto speciale – che più di quello nazionale è stato investito dalle suddette riforme.

Una riflessione sulle fonti, pur entro i limiti che si sono indicati, presuppone tuttavia, un breve riepilogo del modo attraverso il quale vengono adottate le decisioni da parte delle Assemblee politiche a partire dal principio di maggioranza.

3. Il principio di maggioranza semplice quale canone classico del legiferare

Ogni Assemblea politica, in quanto organo o corpo collegiale, adotta le proprie decisioni tramite votazioni e – come noto – le votazioni si distinguono in elezioni e deliberazioni.

Nel caso delle elezioni, l'Assemblea politica è chiamata a scegliere una persona da investire di una certa carica e, pertanto, assume la veste di seggio elettorale. Ciò sottende il divieto di dibattiti nel corso della votazione (ed immediatamente prima di essa nella medesima seduta) come avviene in tutti i seggi ed implica il rispetto del regime di segretezza del voto e di libertà nel suo esercizio. Sulle maggioranze richieste nelle elezioni e sulle relative regole si avrà modo di tornare più avanti.

Nel caso delle deliberazioni, l'Assemblea politica è chiamata a prendere una decisione formando la volontà collegiale attraverso le volontà dei singoli membri che con l'espressione del proprio voto concorrono ad adottare la delibera. Il collegio, in quanto organo giuridicamente distinto dalle persone dei propri componenti, forma una propria volontà attraverso una discussione e un dibattito tra diverse proposte cui segue il voto, tant'è che la delibera non è riconducibile alla volontà dell'uno piuttosto che dell'altro membro, ma è un atto dell'intero corpo o organo collegiale. Alle sole deliberazioni si riferisce l'art. 64, co. 3, della Costituzione, come ci accingiamo a vedere.

La votazione che forma la volontà collegiale postula la composizione di una maggioranza che consente di riferire all'organo nel suo complesso il contenuto della delibera. Da secoli il principio di maggioranza – consacrato dalla celebre massima di Ulpiano «*refertur ad universos quod publice fit per maiorem partem*» – è riconosciuto in virtù della sua elevata efficienza quale ordinario canone di funzionamento dei collegi venendo preferito, ad esempio, al criterio dell'unanimità che equivale al riconoscimento di un potere di veto a ciascun componente.

Oggi il principio di maggioranza costituisce uno dei cardini degli Stati democratici.

Per quanto pertiene alle deliberazioni nell'ordinamento italiano il principio di maggioranza è proclamato nel comma terzo dell'art. 64 della Costituzione dal cui disposto si possono enucleare tre canoni: 1) il *quorum* strutturale o numero legale, ossia il numero minimo necessario di presenti per poter tenere la votazione di una delibera stabilito nella metà più uno dei componenti; sotto tale profilo la norma postula la libertà politica dei membri di assentarsi anche per esprimere la propria distanza politica rispetto alla scelta di trattare la materia oggetto di votazione; 2) il *quorum* funzionale, ossia il numero di voti favorevoli necessario per adottare una delibera indicato nella maggioranza dei presenti; ma poiché nei collegi elettivi è riconosciuta la libertà politica di astenersi come equidistanza dalle posizioni tanto dei favorevoli quanto dei contrari, tale *quorum* è inteso come maggioranza dei partecipanti alla votazione con esclusione degli astenuti sicché il numero di voti favorevoli necessario per approvare la delibera in entrambi i Regolamenti delle Camere consiste nel superamento del numero dei voti contrari; la combinazione del *quorum* strutturale con il *quorum* funzionale – e le connesse libertà politiche di assentarsi e di astenersi a tutela del dissenso democratico – conducono alla declinazione del principio di maggioranza modernamente inteso come principio della maggioranza semplice che consente di adottare la delibera anche in presenza di un numero di voti favorevoli che si aggira intorno a una soglia minima pari generalmente a un quarto dei componenti, ma in astratto anche più bassa⁸; 3) la riserva di legge costituzionale per i casi di delibere da adottare

⁸ È noto, infatti, che la regola sul computo della maggioranza semplice e sul valore da assegnare all'astensione stabilita dal Regolamento della Camera è stata recepita anche in Senato con le modifiche approvate con la storica delibera del 20 dicembre 2017 di ampia revisione del Regolamento generale.

con una maggioranza speciale, ossia con la maggioranza assoluta (che è la più piccola tra le maggioranze qualificate) o con le altre maggioranze qualificate più elevate, da considerare quindi come casi tassativi a riprova del generale riconoscimento del principio di maggioranza semplice.

Tali canoni, essendo manifestazioni del principio democratico di maggioranza si prestano ad assumere una *vis* espansiva con riguardo alle delibere di tutte le Assemblee politiche e anche delle Assemblee legislative delle Regioni: la Costituzione, infatti, non detta norme sull'operatività del principio maggioritario presso i Consigli regionali, ma – limitandosi a precisare i casi in cui essi sono tenuti a deliberare a maggioranza qualificata come nell'art. 123, co. 2 – fornisce un chiaro indice della portata generale dell'art. 64, co. 3.

Riassumendo, dunque, si può affermare che secondo il principio di maggioranza impresso nell'art. 64, co. 3, della Costituzione, le Assemblee politiche adottano le delibere a maggioranza semplice: sulla base di tale principio una delibera è approvata ove si esprima favorevolmente la maggioranza dei votanti purché sussista il numero legale e le deroghe a tale principio possono essere stabilite solo da norme di rango costituzionale.

Il principio di maggioranza semplice trova la sua massima espressione nell'esercizio della funzione legislativa per l'adozione delle leggi ordinarie e nell'esercizio della funzione di indirizzo politico a livello nazionale per i voti di fiducia ai sensi dell'art. 94 Cost.: infatti per la fiducia parlamentare è giuridicamente sufficiente la maggioranza semplice, anche se per ragioni politiche si tende a basare di solito l'appoggio al Governo su un consenso più ampio.

In ordine alla piena legittimità di tale computo della maggioranza semplice e alla sua linearità con il terzo comma dell'art. 64 della Costituzione v. la celebre sent. cost. 29 marzo 1984 n. 78 (Pres. Elia, rel. Ferrari). Spetta sempre ai Regolamenti disciplinare le assenze giustificate per missioni e congedi.

Fatta questa necessaria premessa, si può riprendere il tema della gerarchia delle fonti a partire dalle trasformazioni che hanno investito l'ordinamento regionale negli ultimi decenni.

4. La gerarchia delle fonti nell'ordinamento regionale: alcuni aspetti relativi agli Statuti

Una delle principali differenze tra le cinque Regioni ad Autonomia speciale e le altre 15 Regioni consiste nella diversità del rango della fonte giuridica con la quale sono approvati i rispettivi Statuti.

Nelle cinque Regioni ad Autonomia speciale, gli Statuti sono approvati dal Parlamento nazionale con leggi di rango costituzionale ai sensi dell'art. 116, co. 1, Cost.

Anche le modifiche degli Statuti speciali devono essere approvate mediante l'adozione di leggi costituzionali con la procedura stabilita dall'art. 138 della Costituzione eventualmente integrata dalle norme degli stessi Statuti. Sulle leggi costituzionali di revisione degli Statuti speciali è sempre escluso il referendum nazionale di cui all'art. 138, co. 2, Cost. che, dunque, non si tiene neanche nei casi di approvazione con la “sola” maggioranza assoluta in seconda deliberazione⁹.

⁹ È curioso notare che – senza modifiche all'art. 2 del d.P.R. 28 dicembre 1985 n. 1092 recante il Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana né al d.P.R. 14 marzo 1986 n. 217 recante il regolamento di esecuzione del suddetto testo unico – dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 è cambiata *de plano* la formula della promulgazione presidenziale delle leggi costituzionali di revisione degli Statuti speciali nella quale non si fa più menzione della maggioranza speciale (assoluta o dei due terzi) con la quale si è conclusa la votazione delle Camere: v. la formula di promulgazione

In ciascuna delle 15 Regioni ad Autonomia ordinaria, dopo la riforma disposta dalla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1¹⁰, lo Statuto ordinario è approvato dal rispettivo Consiglio regionale ai sensi dell'art. 123 Cost.¹¹ a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Lo Statuto è sottoposto a referendum regionale qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo Statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Il contenuto essenziale e necessario degli Statuti ordinari è stabilito dallo stesso articolo 123 Cost. e da altre norme della Costituzione: forma di governo regionale, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, iniziativa legislativa, referendum regionale, la pubblicazione delle leggi regionali, Consiglio delle autonomie locali (art. 123, co. 1 e 4) nonché sistema di elezione diretta o indiretta del Presidente della Regione (art. 122, co. 5).

A questo contenuto “necessario” degli Statuti ordinari si affianca il cosiddetto contenuto “eventuale” rappresentato dall'enunciazione di principi, scopi, programmi inerenti alle materie di competenza regionale. Tuttavia, la

per quanto concerne la Regione Siciliana della l. cost. 7 febbraio 2013 n. 2, per la Regione Friuli-Venezia Giulia della l. cost. 7 febbraio 2013 n. 1 e della l. cost. 28 luglio 2016 n. 1, per la Regione Sardegna della l. cost. 7 febbraio 2013 n. 3 e per la Regione Trentino-Alto Adige della l. cost. 4 dicembre 2017, n. 1.

Peraltro, per tutte le suddette revisioni, in realtà, la votazione si è conclusa raggiungendo la maggioranza dei due terzi (eccetto il caso della l. cost. n. 1 del 2016).

¹⁰ Prima di tale revisione costituzionale del 1999, lo Statuto delle Regioni ordinarie – pur venendo deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti – era soggetto all'approvazione con legge della Repubblica.

¹¹ Dall'art. 123 della Costituzione si evince che gli Statuti delle Regioni ordinarie, sebbene non abbiano rango costituzionale, hanno rango superiore alla legge ordinaria regionale.

facoltà di estendere il contenuto degli Statuti va trattata con estrema cautela in quanto le norme dello Statuto rivestono un'efficacia condizionante sulla legislazione regionale potenzialmente capace di restringere la discrezionalità delle future scelte politico-legislative della maggioranza semplice consiliare¹².

Il principio di maggioranza semplice è, infatti, uno dei principi fondamentali dei sistemi democratici e verrebbe scalfito qualora fosse ammessa la possibilità di «pietrificare»¹³ una certa materia mediante la sua arbitraria disciplina attraverso una fonte più “rigida”, più “tenace” ossia più resistente in quanto più difficilmente modificabile.

5. In particolare: la gerarchia delle fonti nell'ordinamento giuridico delle Regioni a Statuto speciale ed i mutamenti intervenuti nel 2001

In origine, la gerarchia delle fonti delle Regioni a Statuto speciale era fondata sulla dicotomia classica tra legge ordinaria approvata dall'organo legislativo regionale a maggioranza semplice e Statuto approvato con legge costituzionale dall'Assemblea costituente o dal Parlamento nazionale.

Successivamente, con la revisione degli Statuti speciali compiuta attraverso la legge costituzionale n. 2 del 2001, è stata introdotta nell'ordinamento delle cinque Regioni una categoria di leggi aventi alcune caratteristiche particolari, stabilendo che esse vengano approvate con una maggioranza rinforzata e che siano soggette ad una procedura aggravata¹⁴.

¹² S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, cit., 457-458 e giurisprudenza costituzionale *ivi* citata (sentt. nn. 2, 372, 378, 379 del 2004, n. 119 del 2006).

¹³ Il concetto di “pietrificazione” ricorre in N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 113 e verrà ripreso anche più avanti.

¹⁴ La medesima legge costituzionale n. 2 del 2001 ha introdotto, infatti, analoghe modifiche negli Statuti di tutte le cinque Regioni speciali, inserendo la previsione di

L'esame di questa categoria di leggi verrà compiuto assumendo come paradigma lo Statuto della Regione Siciliana semplicemente in quanto, a differenza degli altri Statuti speciali, esso – frazionando le materie e i contenuti in più norme – rende maggiormente evidente il tema che verrà sviluppato¹⁵.

Si tratta delle leggi previste dagli articoli 8 *bis*, 9, co. 3, 13 *bis* e 41 *bis* dello Statuto siciliano¹⁶, che concernono le materie qui appresso elencate:

“particolari” leggi da approvare con una procedura rinforzata: v. l'art. 15 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, l'art. 15 dello Statuto della Regione Sardegna, l'art. 47 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol che – considerato il peculiare sistema di quella Regione e il ruolo delle Province Autonome di Trento e di Bolzano – contempla leggi provinciali da approvare a maggioranza assoluta, e l'art. 12 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Conseguentemente il discorso che verrà sviluppato qui di seguito presenta analoghi caratteri nelle cinque Regioni.

¹⁵ Lo sviluppo dell'argomento in questo § 5 e nei successivi § 6 e 7 riprende per molti versi l'impostazione data al tema delle leggi rinforzate dallo scrivente in G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, Napoli 2019, 181-187, con riferimento alle sole leggi rinforzate siciliane. Quell'impostazione, solo lievemente rielaborata, viene qui riproposta in quanto torna utile quale premessa per ampliare lo spettro dell'indagine alla gerarchia delle fonti dell'ordinamento generale della Repubblica.

¹⁶ L'art. 17 *bis* dello Statuto siciliano – con un'infelice giustapposizione – accosta a tali leggi anche la legge elettorale (prevista dall'art. 3, co. 1, dello Statuto medesimo) che ha funzione e natura molto diverse da quelle delle leggi rinforzate. In realtà – a ben vedere – l'accostamento non mira a compiere alcuna assimilazione, ma è diretto unicamente a rendere comune la disciplina del referendum popolare. Onde evitare equivoci, in prospettiva di riforma, la *sedes materiae* della legge elettorale andrebbe tenuta distinta dalle altre.

1) la legge contemplata dall'art. 8 *bis* riguarda il c.d. “” dell'Assemblea regionale, ovvero lo scioglimento determinato dalle contemporanee dimissioni della metà più uno dei deputati regionali;

2) l'ampia normativa adottabile ai sensi dell'art. 9, co. 3, pertiene alle modalità di elezione del Presidente della Regione, alle modalità di nomina e revoca degli Assessori regionali, alle incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché alla disciplina dei rapporti tra gli organi politici della Regione, ovvero Assemblea regionale, Governo regionale e Presidente della Regione. In sostanza la l. cost. n. 2 del 2001 – dopo aver introdotto il modello “neoparlamentare” o “semiparlamentare” – lo rende riformabile in sede regionale; il legislatore siciliano ha esercitato tale potestà introducendo l'elezione diretta del Presidente della Regione¹⁷ e alcune cause di incompatibilità, ma ha rimesso sinora alla prassi altri aspetti quali le modalità di nomina e revoca degli Assessori regionali¹⁸;

3) la legge prevista dall'articolo 13 *bis* attiene all'ambito e alle modalità di svolgimento del referendum regionale abrogativo, propositivo e

¹⁷ La disciplina delle modalità di elezione del Presidente della Regione (l.r. 3 giugno 2005, n. 7) è stata inopportunamente approvata con una modifica – votata a maggioranza assoluta – dell'ordinaria legge elettorale regionale preesistente, la legge n. 29 del 1951. Oggi, dunque, tale legge ha una “natura mista”, in parte legge ordinaria e in altra parte legge “rinforzata”.

¹⁸ Dopo il 2001 anche le nuove cause di incompatibilità sono state inserite nell'ordinamento siciliano con leggi approvate a maggioranza assoluta (leggi regionali n. 22 del 2007, n. 8 del 2009 e n. 4 del 2014) che hanno modificato leggi regionali preesistenti (principalmente la stessa legge regionale n. 29 del 1951) di rango ordinario con un fenomeno molto simile a quello indicato nella nota precedente.

L'ARS nel mese di giugno 2020 ha approvato una delibera legislativa che introduce nell'ordinamento regionale la disciplina di molte materie affidate dallo Statuto alla “fonte rinforzata”.

consultivo¹⁹; questa previsione ha ricevuto attuazione parziale con l'approvazione della legge regionale 10 febbraio 2004, n. 1. Inoltre, questa legge ha normato l'iniziativa legislativa popolare (che è cosa ben diversa dal referendum propositivo che non ha ricevuto, invece, disciplina) e degli enti locali prevista dall'art. 12, co. 2, dello Statuto, per la cui adozione non era richiesta – invero – una procedura rinforzata²⁰;

4) la legge prevista dall'articolo 41 *bis* – legata in parte all'art. 9, co. 3 – attiene all'eventuale riforma del sistema di elezione diretta o indiretta del Presidente della Regione e alla conseguente modifica del rapporto di fiducia. Il legislatore regionale ha, così, la facoltà di modificare i commi 1, 2 e 4 dell'articolo 9 e l'intero articolo 10 dello Statuto i quali, pertanto, sono stati decostruzionalizzati: il legislatore costituzionale con la riforma del 2001 ha modificato la forza giuridica di tali due articoli, che possono divenire oggetto di intervento da parte del legislatore regionale con legge approvata mediante procedura aggravata²¹. Pertanto, in linea teorica, il legislatore regionale ha

¹⁹ L'ordinamento regionale annovera, dunque, due forme di consultazione popolare (il referendum propositivo e quello consultivo) non ammesse, sinora, dall'ordinamento statale.

²⁰ L'inserimento della disciplina dell'iniziativa legislativa nella l. r. n. 1 del 2004 è indice della sussistenza, in una certa e limitata misura, della potestà discrezionale del legislatore di integrare il contenuto delle “leggi rinforzate” (più avanti nelle note si accennerà al tema delle “materie connesse” emerso negli ordinamenti francese e spagnolo). Cionondimeno, tale scelta va esercitata con grande oculatezza in quanto “pietrifica” in una legge rinforzata modificabile solo a maggioranza assoluta una materia che lo Statuto assegna alla legge ordinaria adottabile a maggioranza semplice. Nel caso di specie l'estensione è avvenuta sulla scorta di un parallelismo normativo tra iniziativa legislativa e materia referendaria esistente sia in ambito nazionale (con la legge 25 maggio 1970, n. 352) che a livello regionale comune (con l'art. 122, co. 2, Cost.).

²¹ Si v. G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare*, cit., 12.

facoltà di ripristinare, ad esempio, l'elezione indiretta del Presidente della Regione (art. 41 *ter*, co. 3, dello Statuto) modificando contestualmente anche la regola espressa dalla nota formula «*simul stabunt simul cadent*».

Queste materie non sono disciplinabili mediante altre fonti del diritto, per cui sussiste una apposita riserva di legge rinforzata.

Attraverso la l. cost. n. 2 del 2001 il legislatore costituzionale ha introdotto negli Statuti speciali questa categoria di leggi allo scopo di attribuire alle cinque Regioni interessate la potestà di legiferare sulla rispettiva organizzazione istituzionale con lo stesso margine di autonoma scelta già riconosciuto alle Regioni ordinarie con la revisione costituzionale del 1999, quando venne ammessa la potestà di adottare direttamente lo Statuto ordinario in sede consiliare²².

²² Si v. G. LAURICELLA - G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Milano 2010, 113 e ss. dove si osserva che – a seguito della l. cost. n. 1 del 1999 che aveva dato autonomia statutaria alle Regioni di diritto comune – qualora non si fosse provveduto a riconoscere al legislatore regionale delle cinque Regioni ad autonomia speciale la potestà di regolare con proprie norme giuridiche l'organizzazione fondamentale delle Istituzioni regionali (sistema di elezione del Presidente della Regione, forma di governo, referendum, e così via), ne sarebbe sortito un esito stravagante: le Regioni ordinarie sarebbero divenute in questo specifico ambito più autonome di quelle speciali.

Al fine di risolvere tale incongruenza è intervenuta proprio la l. cost. n. 2 del 2001 che completa il disegno tracciato dalla l. cost. n. 1 del 1999 e colma tale divario con l'introduzione della facoltà per il legislatore delle Regioni speciali di decidere autonomamente sulla materia istituzionale «non già adottando uno “Statuto” o una modifica “statutaria” – posto che gli Statuti speciali hanno carattere rigido in forza del rango costituzionale – quanto piuttosto adottando leggi» a maggioranza assoluta con procedure più complesse. In questi termini già si v. G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, cit., 183.

6. *Le leggi approvate con procedimento rinforzato: breve sintesi dei caratteri*

Le peculiarità comuni a tali leggi possono essere così brevemente descritte:

1) la procedura parlamentare rinforzata consiste nella previsione del voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea regionale per la loro approvazione in luogo della maggioranza semplice sufficiente per deliberare le leggi ordinarie;

2) il procedimento complessivo è ulteriormente aggravato dalla possibilità che si svolga una fase extraparlamentare rappresentata dal referendum confermativo²³ qualora lo richiedano entro tre mesi un cinquantesimo degli elettori oppure un quinto dei componenti dell'Assemblea regionale²⁴; tuttavia, ove la legge è approvata con il voto favorevole dei due terzi dei membri dell'ARS, il referendum confermativo si svolge solo se richiesto da un trentesimo degli elettori (e la richiesta non può essere avanzata da nessuna frazione dell'ARS) secondo le disposizioni dell'art. 17 *bis* dello Statuto²⁵. Tale

²³ Il referendum confermativo non è, tuttavia, ammesso per la legge prevista dall'art. 13 *bis* dello Statuto siciliano. Tale esclusione è censurabile in quanto si estende anche alle sue eventuali modifiche (ad es. un depotenziamento degli strumenti ivi previsti) e persino alla sua abrogazione.

²⁴ L'art. 17 *bis* dispone che il referendum confermativo possa essere chiesto pure per la legge elettorale dell'ARS (di cui all'art. 3, co. 1, dello Statuto) la quale, tuttavia, non ha carattere rinforzato in quanto la sua approvazione avviene a maggioranza semplice, diversamente dalla legge sul sistema di elezione del Presidente della Regione per la cui approvazione, ai sensi degli artt. 9, co. 3, e 41 *bis*, co. 1, è richiesta la maggioranza assoluta.

²⁵ La procedura relativa a tale referendum confermativo è regolata dalla legge regionale siciliana 23 ottobre 2001 n. 14 (legge di rango ordinario). La valutazione della validità della richiesta di referendum è affidata alla Commissione disciplinata dall'art. 8 della suddetta legge.

referendum ha carattere preventivo e al fine di consentirne la promozione e lo svolgimento è prevista dallo Statuto la pubblicazione del testo della delibera legislativa nella Gazzetta ufficiale regionale a fini notiziali prima della promulgazione²⁶;

3) la forza giuridica di queste leggi è superiore a quella delle leggi ordinarie poiché la loro modifica o abrogazione può avvenire unicamente con una nuova legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea regionale; in termini tecnici queste leggi godono di una maggiore capacità di resistenza all'abrogazione o modifica (ovvero anche alla deroga) – sia tacita che espressa – con legge ordinaria, ossia hanno una forza passiva superiore rispetto alla legge ordinaria;

4) queste leggi, essendo soggette alla disciplina del referendum confermativo, sono sottratte al referendum abrogativo regionale regolato dalla legge regionale 10 febbraio 2004 n. 1 (art. 2, co. 2, lett. b). Ciò rappresenta un'ulteriore riprova della loro superiore forza e della capacità di resistenza all'abrogazione rispetto alla legge regionale ordinaria;

5) un'altra differenza tra leggi regionali rinforzate e ordinarie è presente nel regime dell'impugnazione in via principale da parte dello Stato: come si ricava dalla sent. cost. n. 149 del 2009 concernente l'ordinamento della Regione Sardegna, alle leggi rinforzate delle Regioni a Statuto speciale si applica l'impugnativa in via preventiva che il Governo nazionale può esercitare entro 30 giorni dalla pubblicazione notiziale. Nella ricostruzione della Consulta, l'impugnativa preventiva ha lo scopo di permettere l'instaurazione del giudizio di costituzionalità sulle leggi rinforzate in un momento precedente la celebrazione dell'eventuale referendum confermativo²⁷. Tale procedura, in

²⁶ Regole quasi del tutto analoghe in ordine al referendum sono previste dagli Statuti delle altre quattro Regioni ad Autonomia speciale.

²⁷ Sul punto in dottrina v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Torino 2017, 261-262 e T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*,

realtà, è espressamente sancita negli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge cost. n. 2 del 2001 dedicati rispettivamente alle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, mentre non compare nell'art. 1 riferito alla Sicilia a causa del particolare meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane vigente a quel tempo. Tuttavia, oggi, dopo che la sent. della Corte cost. n. 255 del 2014 ha riconosciuto la necessità di applicare, anche per le leggi della Regione Siciliana, le generali regole d'impugnazione²⁸, alle leggi rinforzate siciliane si dovrebbe applicare il regime dell'impugnazione preventiva che il Governo nazionale può attivare entro 30 giorni dalla pubblicazione notiziale, come accade per le altre Regioni a Statuto speciale. Anche sotto tale aspetto diviene, comunque, sempre più palese la necessità di un aggiornamento espresso dello Statuto siciliano che lo renda lineare con la Costituzione attraverso un chiaro disegno riformatore in sede parlamentare poiché sinora le maggiori trasformazioni sono derivate da decisioni della Corte costituzionale.

Da una visione complessiva di queste caratteristiche emerge che le leggi rinforzate delle Regioni speciali hanno una forza e un valore maggiori delle ordinarie leggi regionali in quanto sono adottate a seguito di un procedimento parlamentare più complesso²⁹, sono soggette ad eventuali passaggi procedurali extraparlamentari previsti da norme costituzionali e sono dotate di una capacità di resistenza all'abrogazione superiore rispetto alle leggi ordinarie.

10^a edizione, Milano 2019, 154-155. Nello stesso senso anche S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, cit., 454, testo e nota 17.

²⁸ In proposito si v. G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare*, cit., 142.

²⁹ La forza di un atto (e, in questo caso, di una norma) è strettamente connessa alla forma della sua adozione e alla procedura seguita per la sua approvazione.

Esse, in conclusione, hanno rango superiore alla legge ordinaria, ma inferiore allo Statuto³⁰: non godono di forza e valore statuari in quanto non sono approvate con la procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione, essendo affidate all'autonoma potestà attribuita al legislatore regionale, ma hanno una forza più elevata rispetto alle leggi regionali ordinarie.

7. *Questione relativa al nomen iuris*

Queste leggi approvate a maggioranza assoluta non vengono qualificate dal legislatore costituzionale con uno specifico *nomen iuris*, tant'è che la dottrina non è stata unanime nel definirle, denominandole a volte come leggi rinforzate, altre volte come «leggi a procedimento aggravato», o infine come leggi statutarie.

Quando si dice che esse sono rinforzate si fa riferimento a una maggiore forza che esse hanno rispetto alla legge ordinaria, in quanto sono dotate di una maggiore capacità di resistenza, a fronte di una successiva semplice legge ordinaria, cioè hanno una forza passiva superiore alla legge ordinaria poiché una loro modifica o abrogazione parziale o totale o anche una deroga può avvenire soltanto con una nuova legge approvata anch'essa a maggioranza assoluta con il prescritto procedimento.

Quando si dice che esse sono leggi aggravate si fa riferimento non solo al loro maggior peso, ma anche alla più complessa procedura necessaria per la loro approvazione, inclusa l'eventualità del referendum popolare.

Infine, quando esse vengono indicate come leggi statutarie nient'altro si fa se non compiere una similitudine di contenuti con gli Statuti ordinari ossia con gli Statuti delle Regioni ad autonomia comune: una certa parte della

³⁰ Nelle Regioni ordinarie la fonte che disciplina, ad esempio, la questione di fiducia si identifica con lo Statuto.

dottrina, infatti, è stata indotta a definire queste le leggi come «statutarie» sulla scorta di una omogeneità delle materie oggetto di tali leggi regionali con quelle oggetto degli Statuti delle Regioni ordinarie (forma di governo regionale, referendum, iniziativa legislativa)³¹.

³¹ Si segnalano le opere di G. SCALA, *Gli Statuti autonomi delle Regioni speciali*, Napoli 2013 e M. ROSINI, *Statuti regionali ed armonia con la Costituzione*, Torino 2016.

Gli Autori che adottano tale scelta lessicale, basandosi sull'assunto che la materia relativa all'organizzazione e al funzionamento delle Regioni debba essere necessariamente denominata in tutte le Regioni (sia quelle di diritto comune che quelle di diritto speciale) allo stesso modo, e dopo aver quindi giudicato che la denominazione da adoperare debba essere ovunque "materia statutaria", giungono ad ammettere un'assimilazione tra le Regioni speciali e ordinarie che la Carta costituzionale ha espressamente respinto quando ha stabilito che soltanto gli Statuti speciali sono approvati con leggi costituzionali.

Prima di definire *de plano* "statutarie" le leggi rinforzate delle Regioni speciali, occorre – infatti – soffermarsi a riflettere sull'equivoco che può scaturire dall'infelice scelta di un *nomen iuris* che rievoca una fonte differente prevista dall'art. 116, co. 1, Cost., approvata secondo la procedura delineata dall'articolo 138 della Costituzione medesima.

In conclusione, l'espressione lessicale "Statuto" e gli altri vocaboli che ne derivano come l'aggettivo "statutario" acquistano un contenuto semantico differente dal punto di vista tecnico-giuridico tra Regioni ordinarie e Regioni speciali che questa opzione lessicale tende, forse involontariamente, a oscurare.

Se ad es. si dovesse invocare un vincolo "statutario" non sarebbe chiaro se tale vincolo sia riconducibile allo Statuto speciale avente rango costituzionale o se, più semplicemente, sia un vincolo contenuto in una legge regionale rinforzata. L'esempio rende palese che un'infelice scelta lessicale si presta a malintesi di non poco conto.

Il legislatore costituzionale, del resto, non ha mai espressamente definito come "statutarie" le leggi rinforzate delle Regioni a Statuto speciale, limitandosi a indicare la necessità della loro approvazione a maggioranza assoluta e disponendo circa gli altri passaggi procedurali.

Quest'ultima denominazione crea, in realtà, una certa confusione nel lessico tecnico-giuridico: infatti nelle Regioni ad autonomia speciale il termine Statuto e gli aggettivi che ne derivano – statutario e statutaria – sono sempre stati utilizzati per indicare fonti di rango costituzionale. Se si dice che una disposizione è statutaria o un vincolo è statutario nelle Regioni speciali significa che quella disposizione o quel vincolo hanno rango costituzionale.

Che la scelta di questo termine sia un po' infelice e foriera di incertezze si ricava anche dalla diretta esperienza politico-assembleare: nel dibattito politico indicare come «riforma statutaria» sia la revisione vera e propria dello Statuto sia al contempo l'adozione di leggi destinate a disciplinare forma di governo, rapporti tra Giunta e Assemblea regionale o referendum popolare provoca non pochi equivoci.

Tali equivoci non sono affatto da sottovalutare perché ciò che cambia non è solo lo strumento giuridico in cui inserire la disciplina di un istituto, ma anche la potestà dell'organo: se la riforma è veramente statutaria l'attribuzione della potestà di riforma spetta al Parlamento nazionale, mentre se si tratta di una legge rinforzata l'attribuzione spetta all'Assemblea legislativa regionale.

Per tale ragione, negli ultimi disegni di legge presentati presso l'Assemblea regionale siciliana in effetti non compare più l'aggettivo statutario ad accompagnare il disegno di legge e anche in Sardegna (dopo la “sfortunata” legge 10 luglio 2008, n. 1, la cui promulgazione fu annullata dalla Costituzionale con sent. n. 149 del 2009) tale scelta lessicale appare recessiva³².

Più che statutarie sono leggi che integrano lo Statuto, leggi che danno sviluppo alle previsioni dello Statuto.

³² La questione relativa al *nomen iuris* è indicata in A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 260, testo e nota 37, che, tuttavia, si limita a escludere che tali leggi rinforzate possano essere felicemente denominate “leggi di governo” e dopo tale esclusione propende per la denominazione di “leggi statutarie” senza vagliare altre ipotesi.

Né d'altra parte è conferente l'argomento basato sulla presunta somiglianza tra le materie statutarie delle Regioni di diritto comune e le materie oggetto delle leggi rinforzate delle Regioni ad Autonomia speciale in quanto, al di là dell'apparenza, sussistono notevoli differenze. Basti pensare al referendum regionale comparando l'art. 123, co. 1, secondo periodo, Cost. e l'art. 13 *bis* dello Statuto siciliano: infatti le Regioni ordinarie, in forza della norma costituzionale, inseriscono nel proprio Statuto la semplice previsione del referendum e le principali norme sul suo svolgimento (numero di sottoscrizioni necessarie per la richiesta, casi di esclusione) riprendendo lo schema dell'art. 75 Cost. e rinviando ad una successiva legge ordinaria i restanti aspetti della disciplina e le norme di dettaglio³³; viceversa nell'ordinamento della Regione Siciliana, l'art. 13 *bis* dello Statuto impone di disciplinare per intero (inclusi ambito e modalità) il referendum abrogativo, consultivo e propositivo con una legge rinforzata escludendo (o, comunque, limitando fortemente) ogni spazio per la legge ordinaria anche sulla disciplina di dettaglio³⁴. Questo esempio rende evidente che lo Statuto (sia speciale³⁵ che ordinario) si limita a prevedere le norme di principio sul referendum, mentre le norme di dettaglio nelle Regioni ordinarie sono contenute in una legge ordinaria e nelle Regioni speciali sono contenute in una legge rinforzata.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 370 del 2006 (punto 5 in diritto) ha chiarito «la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali».

³³ Si v. ad esempio gli articoli 75-77 dello Statuto della Regione Toscana.

³⁴ È lo stesso Statuto all'art. 17 *bis* a rimettere alla sola legge ordinaria la disciplina del referendum confermativo.

³⁵ La questione si pone negli stessi termini per gli Statuti delle altre Regioni ad Autonomia speciale.

Nelle Regioni speciali le leggi rinforzate, in realtà, hanno valore sub-statutario (in quanto non possono derogare allo Statuto né abolirne una parte³⁶) e super-primario: superiori alla ordinaria legge regionale e inferiore allo Statuto speciale.

L'improprietà del termine è riscontrabile anche nella circostanza che l'aggettivo statutario viene sempre virgolettato quando riferito ad atti legislativi delle Regioni ad Autonomia speciale.

Una volta escluso che tali leggi possano essere definite "statutarie" in senso proprio, non è semplice rinvenire, tuttavia, una locuzione lessicale italiana adeguata dal punto di vista tecnico-giuridico in quanto l'ordinamento dello Stato italiano non ha sinora sviluppato la concettualizzazione di una fonte intermedia tra la legge ordinaria e la legge costituzionale, ossia una legge di valore super-primario e sub-costituzionale.

L'appellativo di «norme d'attuazione» (o norme attuative) va escluso poiché si tratta di un *nomen iuris* tipico, attribuito dagli Statuti delle Regioni speciali ad altra peculiare fonte del diritto.

Dal momento che il diritto italiano non offre un'indicazione terminologica specifica e codificata, si può tentare di rinvenire una proposta lessicale giuridicamente fondata compiendo un rapido esame di diritto comparato e verificando se negli ordinamenti di altri Paesi a Costituzione rigida esista un *nomen iuris* specifico per indicare le fonti di rango superiore alla legge ordinaria ed inferiore alla legge costituzionale.

³⁶ ... salvo che a ciò le "abiliti" una norma costituzionale come avviene per alcuni commi dell'art. 9 e per l'art. 10 dello Statuto siciliano che sono stati decostituzionalizzati, come già segnalato.

8. *Analisi di diritto comparato*

Passando all'analisi di diritto comparato e limitando l'ambito dell'indagine agli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale³⁷ e ai sistemi di "democrazia occidentale"³⁸, lo sguardo può essere rivolto all'ordinamento francese e all'ordinamento spagnolo³⁹.

8.1. *L'ordinamento francese*

L'articolo 46 della vigente Costituzione della V Repubblica francese contempla una categoria di leggi la cui approvazione avviene con una procedura aggravata (cioè più complessa rispetto a quella delle leggi ordinarie) anche con la previsione a certe condizioni della maggioranza assoluta, e il cui valore giuridico nella gerarchia delle fonti è in un certo senso intermedio, ossia superiore in ambiti predefiniti alle leggi ordinarie, ma subordinato alla Costituzione.

³⁷ ... ossia escludendo i sistemi di *common law* come il Regno Unito il cui assetto non è retto da un sistema di diritto scritto deliberato da organi politici, tipico invece dei Paesi il cui ordinamento deriva dal diritto romano come la Francia, la Spagna e la Germania, oltre che l'Italia.

³⁸ La definizione di «sistemi di democrazia occidentale», elaborata da P. BISCARETTI DI RUFFIA (si v. *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli 1989) è divenuta di uso comune per indicare il sistema democratico sorto nell'Occidente d'Europa (e in Nord America) e poi diffusosi anche in altre zone del mondo: si v. *ex plurimis* L. ARCIDIACONO - A. CARULLO - G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna 1993, 63 e ss., e degli stessi Autori *Diritto Costituzionale*, cit., 55 ss.

³⁹ Per un approfondito esame del sistema delle fonti in Francia e in Spagna v. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova 1990, cui si rinvia.

Tali leggi sono denominate *lois organiques*⁴⁰, ossia leggi organiche, e ad esse la Costituzione francese affida direttamente la disciplina di determinate materie, stabilendo così una riserva di legge organica, per esempio in ordine all'organizzazione degli organi pubblici, all'ineleggibilità e all'incompatibilità, al funzionamento delle Istituzioni (artt. 25 e 27 della Costituzione francese)⁴¹.

⁴⁰ Si riporta il testo dell'art. 46 della Costituzione francese con traduzione a fronte tratta dal sito web del Consiglio regionale del Veneto, rubrica-banca dati «*Le Costituzioni degli altri*»: «*Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution*» («Le leggi alle quali la Costituzione attribuisce il carattere di leggi organiche sono votate e modificate nei modi seguenti. Il progetto o la proposta è sottoposto alla deliberazione e al voto della prima assemblea che ne è investita solo alla scadenza di un termine di quindici giorni dalla sua presentazione. È applicabile la procedura di cui all'articolo 45. Tuttavia, in mancanza di accordo fra le due assemblee, il testo non può essere adottato dall'Assemblea Nazionale in ultima lettura se non a maggioranza assoluta dei suoi membri. Le leggi organiche relative al Senato debbono essere votate nell'identico testo dalle due assemblee. Le leggi organiche non possono essere promulgate se non dopo dichiarazione di conformità alla Costituzione da parte del Consiglio Costituzionale»).

⁴¹ Le radici della legge organica francese si rinvengono nell'antecedente storico del senatoconsulto organico. In Francia, infatti, il senatoconsulto organico si affermò come fonte del diritto sotto la vigenza della Costituzione del 1799 (Costituzione del 22 frimaio dell'anno VIII ossia il 13 dicembre del 1799), modificata nel 1802. Il senatoconsulto organico era una

Nell'ordinamento francese la legge organica è certamente subordinata alle norme costituzionali, mentre è stata oggetto di approfondimento dottrinario la ricerca del criterio ordinatore utile a risolvere eventuali antinomie tra una disposizione contenuta in una legge organica e una disposizione inserita in una legge ordinaria⁴².

fonte del diritto inferiore alla Costituzione e integrativa della stessa con la quale venivano disciplinati gli istituti giuridici più importanti dell'ordinamento. Per esempio, con il senatoconsulto organico del 28 floreale dell'anno XII (18 maggio 1804) venne modificata la forma di governo e di stato senza necessità di cambiare la Costituzione: sui senatoconsulti organici v. L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 20.

In Francia il termine senatoconsulto venne ripreso dal diritto romano richiamando le antiche delibere del Senato di Roma, mentre il termine organico deriva dal greco *organon*, che significa “strumento”, ma da esso origina il moderno termine “organo”. Questo vocabolo venne scelto perché tale fonte del diritto costituiva lo strumento per integrare la Costituzione e l'atto con il quale disciplinare gli organi principali dell'organizzazione pubblica, ma come vedremo nel prosieguo di queste riflessioni la portata semantica dell'aggettivo assume nel diritto moderno una precisa connotazione in funzione della particolare maggioranza richiesta in seno all'organo per l'approvazione di tali leggi.

Sull'ordinamento francese v. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto comparato, Il sistema francese*, vol. 1, 8^a ed., a cura di Pasquale Costanzo, Milano 2001.

⁴² Sulle leggi organiche francesi v. D. PELLEGRINI, *Il modello elettorale francese nel sistema delle fonti del diritto della Quinta Repubblica*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto - II La Francia*, Seminario di Studi e Ricerche “Silvano Tosi”, giugno 2017, al § 1.2.2, *La legge organica*, 5-6, con riferimenti alla giurisprudenza costituzionale e alla dottrina francese ed in particolare a B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 1998 e a M. VERPEAUX, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 2010. Ivi si evidenzia che è possibile approvare la legge organica anche a prescindere dalla maggioranza assoluta seguendo un primo iter comunque aggravato.

L'intenzione del Costituente francese – e in particolare di Michel Debré, Guardasigilli di De Gaulle – era di configurare le leggi organiche come fonti del diritto che nella gerarchia fossero «collocate tra la legge costituzionale e le leggi ordinarie» e che fossero modificabili «più agevolmente delle leggi costituzionali e più difficilmente delle leggi ordinarie (ad es. prevedendosi una maggioranza qualificata o una pausa di riflessione)»⁴³.

L'elemento da cui parte la riflessione della dottrina francese è rappresentato dai limiti della legge organica: tale fonte interviene, infatti, solo ed esclusivamente per normare le materie ad essa riservate dalla Costituzione. La potestà di adottare una legge organica non è né arbitraria né discrezionale, ma è legata a un intervento pertinente alla disciplina delle sole materie enunciate a monte nella Legge fondamentale.

Su questa base si può comprendere il rapporto tra legge ordinaria e legge organica: quest'ultima prevale purché si sia mantenuta entro i limiti che la Costituzione assegna al suo intervento; viceversa, ove si verifichi uno “straripamento” della legge organica in un ambito diverso da quello prestabilito dalla Costituzione, le sue disposizioni non sono ritenute idonee ad assumere il rango “organico”, ma verranno considerate alla stessa stregua delle leggi ordinarie.

Infatti, come emerge dalla ricostruzione dottrina⁴⁴, dinanzi a disposizioni di una legge organica che oltrepassino il margine tracciato dalla Costituzione investendo altre materie, il Conseil Constitutionnel francese (il cui intervento preventivo è obbligatorio ai sensi dell'ultimo capoverso dell'art. 46 della Costituzione francese, rappresentando un ulteriore aspetto

⁴³ I virgolettati sono tratti da L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 29, dove si citano le posizioni del Ministro Guardasigilli francese Michel Debré, il principale artefice del progetto costituzionale della V Repubblica, gli atti del gruppo di lavoro da lui guidato, i lavori preparatori e le posizioni dottrinarie francesi.

⁴⁴ Si v. ancora D. PELLEGRINI, *Il modello*, cit.

dell'aggravamento della procedura), senza inficiarne la vigenza, le declassa a normativa ordinaria.

Quindi la legge organica non ha il potere di attrarre nel suo dominio materie diverse e ulteriori rispetto a quelle sancite dalle norme costituzionali.

Quale corollario di tale ricostruzione risulta confermata l'intenzione del Costituente francese di configurare la legge organica come fonte intermedia nella stretta misura in cui il suo intervento si sia dispiegato nell'ambito materiale assegnato; se ne ricava altresì che la legge organica nel proprio ambito possiede una forza passiva superiore alla legge ordinaria che si manifesta in una capacità di resistenza all'abrogazione se non mediante una legge organica successiva.

In conclusione, i rapporti tra le due fonti legislative sono regolati nel segno del rapporto gerarchico in favore della legge organica nella stretta misura in cui questa sia intervenuta nelle materie a essa espressamente riservate⁴⁵, mentre al di fuori di tali materie vige il criterio di competenza che esclude la legge organica e ne "degrada" il rango ogni qualvolta esorbiti i confini.

Il richiamo, sebbene temperato, al criterio gerarchico riveste una certa importanza in quanto elide ogni possibilità d'intervento per il criterio cronologico che può operare solo tra fonti dello stesso rango sicché nessuna antinomia normativa può essere risolta sulla base dell'assunto «*lex posterior derogat priori*».

⁴⁵ Esiste, poi, la questione inerente alle materie connesse su cui si rinvia agli Autori citati nelle precedenti note.

8.2. *L'ordinamento spagnolo*

L'art. 81 della Costituzione spagnola approvata nel 1978, richiamando in un certo senso il modello della Costituzione francese⁴⁶, prevede una categoria di leggi la cui approvazione avviene a maggioranza assoluta con una procedura più complessa rispetto a quella delle leggi ordinarie, denominate *leyes orgánicas*⁴⁷, ossia leggi organiche.

La Costituzione spagnola esclude per l'esame delle leggi organiche la sede deliberante in Commissione (art. 75, co. 3) e non ammette la delega legislativa al Governo (art. 82).

Tali leggi hanno nella gerarchia delle fonti o, per meglio dire, nel sistema delle fonti dell'ordinamento spagnolo un rango in un certo senso intermedio tra la Costituzione e la legge ordinaria, collocandosi in posizione certamente subordinata alla Costituzione di cui sono completamento e sviluppo

⁴⁶ Circa il legame genetico tra modello francese e modello spagnolo v. ancora L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 113 (al quale si rinvia anche per richiami a precedenti fonti organiche nell'ordinamento spagnolo antecedente la Costituzione del '78), ferma restando la diversa evoluzione dei due sistemi.

⁴⁷ Si riporta il testo dell'art. 81 della Costituzione spagnola con la traduzione tratta dal sito web del Consiglio regionale del Veneto, rubrica banca dati «*Le Costituzioni degli altri*»: «1. *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto*» («1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione. 2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche esige la maggioranza assoluta del Congresso nella votazione finale sul progetto nel suo complesso»).

(*desarollo*) ed assumendo al contempo una forza per molti versi prevalente sulle leggi ordinarie⁴⁸.

Nella dottrina spagnola si è svolto un vivace dibattito circa il rapporto tra legge organica e legge ordinaria con talune posizioni a sostegno del criterio formale che porta a privilegiare il principio gerarchico e talaltre posizioni a sostegno del criterio materiale che conduce a regolare la relazione tra le due fonti in termini di competenza⁴⁹. Dal dibattito dottrinario si evince che la legge ordinaria non può certamente invadere le riserve di materia assegnate dalla Costituzione spagnola alla legge organica, né può contrastare con essa. Parimenti, in ossequio al principio democratico della maggioranza semplice si esclude che la legge organica possa “impossessarsi” di materie ulteriori e diverse rispetto a quelle ad essa riservate al fine di evitare che vengano “pietrificati” (*congelación de rango*, in spagnolo) settori di disciplina più ampi rispetto a quelli stabiliti dalla Costituzione. Si sottolinea che la previsione costituzionale di una legge organica ha la funzione di coinvolgere le opposizioni richiedendo una maggioranza superiore a quella semplice, ma per converso, ogni legge organica approvata a maggioranza assoluta sarà in avvenire più difficilmente modificabile dalla semplice maggioranza parlamentare limitando così il potere politico delle future *Cortes Generales*.

⁴⁸ Sulle leggi organiche spagnole v. L. GALEOTTI, *Le funzioni del Senado spagnolo*, in P. CARETTI e M. MORISI (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, Seminario di Studi e ricerche “Silvano Tosi”, giugno 2015, e segnatamente il § 2.1 Le leggi organiche, 140-146, con ampia disamina di giurisprudenza costituzionale spagnola e di posizioni dottrinarie circa il rapporto tra legge ordinaria e legge organica.

⁴⁹ Sul dibattito intorno alle leggi organiche in Spagna v. ancora L. GALEOTTI, *Le funzioni*, cit., 143-144 e la dottrina *ivi* citata. Su gerarchia e competenza nel rapporto tra legge organica e legge ordinaria nell’ordinamento spagnolo v. altresì L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 195 e ss., e *passim*.

Anche il *Tribunal constitucional*, dopo un iniziale orientamento più incline a inquadrare il rapporto in termini di competenza per ragioni legate al timore che il criterio gerarchico potesse portare ad un'espansione a dismisura della legge organica che, invece, va ricondotta nei confini che le sono costituzionalmente assegnati, e tenendo, quindi, a precisare in un certo senso il *numerus clausus* delle leggi organiche definito dalla Costituzione e la loro natura di norme specializzate⁵⁰, in un secondo momento ha valorizzato alcuni profili attinenti al differente rango tra le due fonti normative⁵¹.

In sintesi, nel sistema spagnolo il rapporto tra le due fonti è retto da una combinazione del criterio gerarchico con il criterio di competenza legato alla riserva di materie organiche.

Anche nell'ordinamento spagnolo una legge organica nella misura in cui interviene nell'ambito materiale assegnato al proprio dominio manifesta capacità di resistenza all'abrogazione mediante la legge ordinaria. Al pari dell'ordinamento francese non vi è alcuno spazio per regolare le antinomie tra una legge organica e una legge ordinaria mediante il criterio cronologico che non entra mai in gioco, a riprova che la questione del rango esercita – sebbene a volte in modo criptico – un ruolo importante.

Alle leggi organiche la Costituzione spagnola riserva la disciplina di determinate materie, presidiandole con apposite riserve, per esempio in ordine all'iniziativa legislativa popolare (art. 87, co. 3, della Costituzione spagnola), al referendum (art. 92, co. 3, della stessa Costituzione), al funzionamento di organi e istituzioni pubbliche (*ex plurimis* artt. 122, 136) e all'autonomia delle Regioni (art. 144 e 150).

Dunque, sia in Francia che in Spagna, è emersa la figura della legge organica, ossia di un atto normativo parlamentare avente un rango inferiore alle

⁵⁰ Anche in Spagna esiste la delicata questione delle materie connesse su cui si rinvia agli Autori citati nelle note precedenti.

⁵¹ In tal senso v. sempre L. GALEOTTI, *Le funzioni*, cit., 145-146.

norme costituzionali e un valore certamente diverso e per molti versi superiore alla legge ordinaria. La categoria concettuale della legge organica è utile poiché consente di evitare malintesi circa la natura e la forza giuridica della fonte.

9. Linea di tendenza emergente dal diritto comparato

La legge organica, nata in Francia e poi accolta in Spagna, è oggi contemplata in diversi altri ordinamenti del Mondo e si diffonde in modo sempre più considerevole nel moderno costituzionalismo⁵².

Al di là delle differenze di procedura⁵³ e ovviamente di materia (in ogni Paese la scelta delle materie assegnate alla fonte organica è compiuta dalla Costituzione in relazione a esigenze di vario genere legate alla forma di stato, alla forma di governo, al rapporto tra maggioranza e opposizione, alla posizione più o meno centrale del Parlamento) l'elemento comune è rappresentato dalla generale condivisione del *nomen iuris* di legge organica per indicare le

⁵² Si tratta con diverse sfumature degli ordinamenti giuridici, ad esempio, di Cile, Romania, Moldavia, Colombia, Perù e Venezuela, tutte Nazioni dotate di Costituzioni recenti o recentemente aggiornate.

⁵³ In ciascun ordinamento la rispettiva Costituzione regola in modo differente le procedure: ad esempio in Francia le leggi organiche sono soggette a un controllo preventivo e automatico di costituzionalità e, conseguentemente, sono escluse dal cosiddetto blocco di costituzionalità, mentre in Spagna le leggi organiche sono incluse nel blocco di costituzionalità al fine di vagliare la legittimità delle leggi ordinarie, a riprova del loro rango. Sul concetto di blocco di costituzionalità in Francia e Spagna v. rispettivamente D. PELLEGRINI, *Il modello*, cit., 5 e L. GALEOTTI, *Le funzioni*, cit., 146, cui si rinvia anche per il differente destino delle norme esorbitanti la riserva e la differente e articolata risposta al quesito concernente la possibilità di disciplina in una legge organica di materie connesse.

leggi approvate con una procedura parlamentare aggravata o con una maggioranza qualificata, collocando queste leggi in un rango subordinato rispetto alla Costituzione, assegnando a esse una riserva di materia organica, imprimendo alle stesse leggi in quell'ambito materiale una forza superiore alla legge ordinaria ed escludendo tale fonte dalla disciplina delle materie estranee alla riserva.

La qualificazione di organica rende essenzialmente ragione della procedura parlamentare richiesta per l'approvazione: prendendo a riferimento il modello spagnolo (o una delle due alternative procedure del modello francese) la legge organica, infatti, non viene approvata dalla maggioranza semplice, ossia dalla maggioranza d'Aula di una precisa seduta facente capo normalmente alla base parlamentare che sostiene il Governo, ma richiedendosi la maggioranza assoluta ossia una maggioranza qualificata, l'ordinamento postula la convergenza sul testo dell'opposizione o quanto meno di una parte di essa, sicché la legge non è il semplice frutto della volontà politica di una parte, ma è il risultato della condivisione della scelta per un'ampia base dell'organo stesso sicché la legge può definirsi organica nel senso che raccoglie la volontà dell'organo nel suo complesso, in un'ampiezza che supera la maggioranza semplice⁵⁴.

Al contempo – considerato che una legge approvata con procedura aggravata e con maggioranza qualificata è modificabile solo ripetendo la medesima procedura – la legge organica rappresenta una deroga al generale principio con il quale si adottano le delibere parlamentari e costituisce un vincolo per il futuro legislatore che non potrà incidere sulla materia a maggioranza semplice; per questa ragione la dottrina sia francese che spagnola pone molta

⁵⁴ In L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 213 e *passim*, l'aggettivo è principalmente legato alla vocazione di tali leggi a disciplinare organi dei pubblici poteri o all'attitudine delle stesse leggi a dettare una disciplina compiuta e sistematica.

attenzione nel definire i contorni del dominio organico onde scongiurare il rischio che la disciplina organica sconfini oltre i limiti della riserva assegnata⁵⁵.

Inoltre, la scelta di una definizione sintetica che si sostanzia in un attributo qualificativo da accostare alla legge semplifica il linguaggio giuridico evitando di dover ricorrere a perifrasi più lunghe come “legge approvata con procedura rinforzata e aggravata” che – se vanno bene sul piano descrittivo – costituiscono un ostacolo sul piano della comunicazione tecnica.

In ordine ai contenuti, l’ordinamento attribuisce alla legge organica la funzione di integrare le norme costituzionali laddove si ritiene necessario un intervento con norme che abbiano una forza potenziata rispetto alla legge ordinaria, che durino nel tempo e che siano condivise da una base parlamentare più ampia rispetto alla maggioranza semplice.

Nell’ordinamento italiano attuale non è stata configurata – come già accennato – in via generale una fonte del diritto di questo rango: infatti, secondo il disegno originario, l’integrazione della Costituzione è demandata alla legge costituzionale o a quella ordinaria; per tale ragione la “legge organica” non è contemplata tra le fonti del diritto espressamente previste dal nostro sistema giuridico.

Tuttavia, l’esigenza di leggi organiche pare sia comunque sentita: nel linguaggio comune e talvolta in quello politico-parlamentare la locuzione “legge organica” o “riforma organica” viene talora adoperata sia per indicare le leggi che disciplinano il funzionamento di un organo, sia per invocare leggi che rechino un riordino normativo o una completa ed esaustiva disciplina di una materia, ossia “legge sistematiche”.

⁵⁵ Un ulteriore aspetto trattato con particolare attenzione è la già segnalata questione inerente alle materie di legislazione ordinaria connesse alla legislazione organica e i limiti entro i quali sia legittima l’attrazione nel dominio di quest’ultima.

Bisogna, peraltro, ricordare che la dottrina italiana ha sempre prestato grande attenzione a questa fonte del diritto⁵⁶, sottolineando che dal punto di vista formale le leggi organiche sono quelle «alle quali le disposizioni costituzionali attribuiscono la suddetta qualifica», che dal punto di vista sostanziale esse disciplinano «l'organizzazione dei pubblici poteri», aggiungendo che sotto il profilo procedimentale si caratterizzano per «una speciale procedura d'approvazione» e che sul versante gerarchico si collocano «in una posizione intermedia tra la Costituzione e le leggi ordinarie»⁵⁷.

Il legislatore costituzionale, con la riforma dell'ordinamento delle Regioni a Statuto speciale di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, ha introdotto nell'ordinamento regionale una fonte intermedia fissando le materie d'intervento, senza coniare per essa uno specifico *nomen iuris* e dando alla stessa una fisionomia molto simile a quella delle leggi organiche.

⁵⁶ Per uno studio approfondito sulla legge organica v. ancora L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., ma tale volume risale a un'epoca precedente all'adozione delle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 e alla l. cost. n. 1 del 2012.

Ancora prima C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, 266 e *passim*.

Si v. altresì L. LUATTI *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA e E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, cit., 250 ss. e N. LUPO, *Le «leggi organiche» nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (XI legislatura)*, Bologna 1994.

Più di recente, sul concetto di legge organica v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina*, cit., 109 ss. e L. BARTOLUCCI, *La legge «rinforzata» n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, cit., *passim*.

⁵⁷ I virgolettati sono tratti da C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 266, con riferimento all'esperienza francese.

10. *La questione delle leggi organiche in Italia*

Sebbene il sistema costituzionale italiano nella sua versione originaria non conoscesse una classe di leggi approvate a maggioranza assoluta⁵⁸, né con riferimento alla legislazione nazionale né tanto meno con riferimento alla legislazione regionale⁵⁹, abbiamo visto che negli anni alcune novelle al sistema hanno introdotto una nuova categoria di leggi nell'ordinamento delle Regioni a Statuto speciale che possono, dunque, essere definite “leggi organiche regionali”, anche al fine di superare i limiti e gli equivoci delle altre denominazioni proposte.

Nel diritto costituzionale italiano alcune recenti novelle della Carta fondamentale (si pensi all'art. 116, co. 3, e all'art. 81, co. 6, derivanti rispettivamente dalla revisione del 2001 e dalla revisione del 2012) stanno creando quello che può essere definito un “embrione” della categoria delle leggi organiche nell'ordinamento giuridico del nostro Paese con effetti dirompenti nel sistema delle fonti, in due ambiti coinvolti dal più recente dibattito politico e giuridico: il settore delle politiche di bilancio e il percorso delle autonomie differenziate regionali.

Le recenti revisioni della Costituzione hanno, infatti, introdotto anche in Italia leggi da adottare con maggioranze qualificate che, sebbene siano

⁵⁸ ... ovviamente al di fuori delle leggi di revisione costituzionale e delle leggi costituzionali in seconda lettura nell'ambito di un procedimento aggravato anche per molti altri profili.

⁵⁹ Può ricordarsi che il vecchio testo dell'art. 123 Cost. prescriveva una delibera a maggioranza assoluta del Consiglio regionale nelle Regioni ordinarie per il testo dello Statuto da sottoporre alle Camere.

rimaste innominate da parte del riformatore costituzionale, sono indicate come organiche da autorevole dottrina⁶⁰.

10.1. *Un principio organico nella nostra Costituzione?*

Le leggi costituzionali n. 3 del 2001 e n. 1 del 2012 contengono previsioni secondo le quali le Camere sono tenute ad approvare alcune leggi a maggioranza assoluta.

Non si tratta di una novità inedita in quanto già precedenti norme costituzionali imponevano una maggioranza speciale per l'adozione di alcune decisioni parlamentari, ma in origine (al di fuori del procedimento di cui all'art. 138) tale maggioranza qualificata non era mai richiesta per l'approvazione di una legge.

10.1.1. *Le deliberazioni a maggioranza qualificata*

La Costituzione prevede delibere non legislative con *quorum* qualificato e pone sulle stesse una riserva di legge costituzionale (art. 64, co. 3, inciso finale). I casi di delibera a maggioranza assoluta previsti sin dal '48 sono i seguenti:

a) l'art. 64, co. 1, concernente l'approvazione del proprio Regolamento generale da parte di ciascuna Camera;

⁶⁰ In L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna 2018, il concetto di legge organica è utilizzato *de plano* per indicare la legge n. 243 del 2012 (292 e *passim*).

Si v. anche N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina*, cit., 109 ss. e L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012*, cit., 3 e *passim*.

b) l'art. 73, co. 2, riguardante la dichiarazione di urgenza da parte di entrambe le Camere su una legge al fine di abbreviare il termine di un mese per la promulgazione;

c) l'art. 90, co. 2, sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune;

Si tratta di tre delibere di grande importanza.

La scelta dei Padri costituenti di imporre per l'approvazione del Regolamento generale di ciascuna Camera un *quorum* speciale, più elevato rispetto a quello comunemente richiesto per l'approvazione delle leggi ordinarie costituisce – secondo pacifica dottrina – la conferma del ruolo fondamentale del Regolamento nella vita degli organi legislativi sicché esso non è strumento della maggioranza, ma è il risultato della convergenza con le opposizioni su un tessuto di norme condiviso, a salvaguardia delle prerogative di tutti i membri. La garanzia dell'elevato *quorum* si estende ovviamente alle modifiche dimodoché essa acquisisce carattere permanente e rende il Regolamento l'emblema degli atti *bipartisan*, la fonte che contiene le regole del gioco, che non sono appannaggio dell'asse maggioranza-governo.

La speciale maggioranza richiesta per l'approvazione e per le modifiche del Regolamento sancita dalla Costituzione conferisce al Regolamento una particolare forza rispetto alle altre fonti del diritto parlamentare, ponendo le disposizioni in esso contenute al riparo da colpi di mano della maggioranza d'Aula di una singola seduta e dando alle stesse disposizioni una capacità di resistenza rispetto alle altre fonti del diritto parlamentare⁶¹. La derogabilità del Regolamento *nemine contradicente* è oggi vista come la disapplicazione di

⁶¹ Sul lento approdo alla corretta applicazione di tale previsione v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 62. Ancora oggi, tuttavia, la potenzialità dell'art. 64, co. 1, Cost. non ha avuto pieno sviluppo nell'inquadramento del rapporto tra diritto scritto nel Regolamento e altre fonti del diritto parlamentare.

una specifica disposizione in un caso concreto per volontà unanime, a ulteriore conferma della forza del Regolamento⁶².

La norma contenuta nel comma 2 dell'art. 73 trova la propria *ratio* nell'interferenza della delibera d'urgenza con un potere di un altro organo costituzionale: la centralità del Parlamento consente alle Camere di intervenire per abbreviare il termine, ma tale decisione è rimessa a una maggioranza più elevata di quella relativa che ha approvato la legge stessa, in quanto per la restrizione di una prerogativa del Presidente della Repubblica il Costituente ha preferito richiedere una convergenza, quanto meno in parte, delle opposizioni.

L'art. 90, co. 2, statuisce la necessità di un amplissimo consenso in seno a una vasta Assemblea per l'adozione di un atto di estrema gravità per la vita democratica della Nazione. Anche in questo caso la maggioranza assoluta rappresenta la garanzia di una scelta ponderata e condivisa ponendo al riparo da passi azzardati.

A queste delibere previste dalla Costituzione si è successivamente aggiunta una quarta ipotesi stabilita dall'art. 9 della l. cost. n. 1 del 1989, sull'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali. La particolare formulazione della norma richiede la maggioranza assoluta per il diniego sicché la concessione dell'autorizzazione – a cui favore giocano anche le astensioni – si ottiene in sostanza per uno strano effetto anche a maggioranza semplice⁶³. Se

⁶² S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 338. Del resto in un *corpus* normativo complesso come il Regolamento, non tutte le norme hanno carattere cogente, imperativo e inderogabile, ma vi possono benissimo comparire norme derogabili e suppletive che non per questo perdono alcunché della loro intrinseca giuridicità.

⁶³ Sulla particolarità di questa procedura e sul suo strabismo in favore della concessione dell'autorizzazione v. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 127-131. Per una recente applicazione v. il resoconto stenografico della seduta del Senato n. 190 del 12 febbraio 2020.

ne desume che – nell’ottica sposata dal riformatore costituzionale – la maggioranza assoluta è necessaria per inibire con votazione parlamentare la prosecuzione di un procedimento che costituisce esercizio della funzione da parte di un altro potere dello Stato.

10.1.2. *Le elezioni a maggioranza qualificata. Osservazioni complessive sui quorum speciali*

Gli altri casi di maggioranza qualificata previsti dalla Costituzione non pertengono a votazioni deliberative, ma ad ipotesi in cui le Camere o il Parlamento in seduta comune votano per eleggere⁶⁴. Tuttavia, la riserva di legge costituzionale⁶⁵ (art. 64, co. 3, inc. fin.) inerente alla previsione di *quorum* speciali deliberativi non si estende, come sappiamo, alle votazioni elettive ossia ai casi in cui le Assemblee politiche assumono la veste di seggio elettorale e, conseguentemente, possono essere previste maggioranze qualificate anche in altre fonti del diritto, dalla legge ordinaria ai Regolamenti parlamentari.

La Costituzione prevede un solo caso di maggioranza qualificata per una votazione elettorale ossia l’elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune in composizione allargata ai delegati regionali, mentre altre due previsioni costituzionali di elezione parlamentari in seduta comune⁶⁶ sono state integrate da leggi ordinarie che hanno stabilito *quorum* elettivi speciali: l’art. 3 della legge n. 87 del 1953, poi abrogato per

⁶⁴ Sulla differenza tra votare per deliberare e votare per eleggere v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 193-194.

⁶⁵ Sul Parlamento in seduta comune grava anche un’altra riserva di legge costituzionale riguardante la tassatività delle sue riunioni (art. 55, co. 2).

⁶⁶ Sulle funzioni del Parlamento in seduta comune sia consentito rinviare a R. MICCICHÈ, *Tutela penale degli organi legislativi*, Napoli 2017, 166 e *passim*.

lasciare posto dell'art. 3 della l. cost. n. 2 del 1976, sull'elezione dei giudici costituzionali, la cui procedura è estesa alla formazione dell'elenco da cui estrarre i giudici aggregati ai sensi dell'art. 135, co. 7, Cost. (mentre i Commissari d'accusa previsti dall'art. 13 della l. cost. n. 1 del 1953 sono eletti dal Parlamento in seduta comune a maggioranza semplice ai sensi dell'art. 6 del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1989); e l'art. 22 della legge n. 195 del 1958, sull'elezione dei componenti "laici" del Consiglio superiore della magistratura.

La qualità di queste votazioni e i contenuti delle stesse spiegano la *ratio* della previsione di una maggioranza qualificata: il Costituente per i casi di deliberazioni e anche il legislatore per i casi di elezioni prevedono un *quorum* più alto della maggioranza semplice allorché disciplinano scelte che coinvolgono l'equilibrio democratico.

La maggioranza speciale serve ad aggregare un consenso quanto più ampio in seno all'organo politico-legislativo allo scopo di assicurare tendenzialmente un coinvolgimento delle opposizioni (o di parte di esse) nelle decisioni parlamentari più rilevanti anche al fine – nel caso delle deliberazioni – di rendere più stabili le decisioni e più duraturi gli effetti. È questa *in nuce* la *ratio* del ricorso alle maggioranze speciali.

Si tratta delle decisioni a lungo definite *bipartisan*, per la cui adozione è altamente sentito il coinvolgimento delle opposizioni, o quantomeno di parti di esse, in guisa tale da suggerire la necessità di una larga base di voto in seno all'organo per motivi di tenuta del sistema. È la stessa *ratio* che guida le norme dei Regolamenti parlamentari riguardanti l'elezione dei Presidenti delle Assemblee. Il decrescere dei *quorum* al procedere degli scrutini è legato alla necessità di addivenire a un'elezione dopo aver esperito il tentativo di ampia convergenza.

Da tale *ratio* si desume l'esistenza anche nel nostro ordinamento di un principio organico immanente che si confronta e si affianca al principio

generale di maggioranza semplice rivendicando spazio nelle scelte più importanti per la vita istituzionale e politica.

10.2. *Il panorama italiano fino al penultimo decennio del '900*

A partire dagli anni '90 del secolo scorso anche nell'ordinamento italiano hanno fatto esordio nuove figure di leggi che – al di fuori del procedimento di revisione costituzionale – richiedono un'approvazione con una maggioranza superiore a quella semplice. Tali leggi vengono a volte incluse tra quelle atipiche, ma si tratta di atti normativi che differiscono dal *typus* della legge ordinaria sullo specifico versante del *quorum* parlamentare richiesto nella votazione d'Aula.

Tuttavia, già in passato la dottrina si era interrogata circa l'esistenza di leggi organiche in Italia⁶⁷ ricostruendo gli indici la cui ricorrenza conduce a rinvenirle⁶⁸:

- 1) distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie;
- 2) procedura d'adozione in vario modo aggravata e, di norma, approvazione parlamentare con maggioranza qualificata (assoluta o più elevata);
- 3) *iter* d'Assemblea, con esclusione della delega legislativa e della procedura deliberante in commissione;

⁶⁷ Si v. L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., *passim*.

⁶⁸ Sul punto v. le indicazioni di C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 266, riportate *supra*; L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 217, L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi*, cit., 250 ss. e più di recente N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., in *Il Filangieri - Quaderno*, 2011, 109-110 ss. Recentemente v. anche R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, 6/2013, www.federalismi.it, dove a pag. 6 si esaminano alcuni connotati caratterizzanti la legge organica.

4) previsione in Costituzione di una riserva di materie per le leggi organiche, individuata di norma tra quelle riguardanti l'organizzazione dei pubblici poteri e quelle che costituiscono sviluppo immediato della Carta costituzionale nonché sua diretta attuazione;

5) subordinazione alle norme costituzionali e capacità di resistenza all'abrogazione da parte di una legge ordinaria che investa la stessa materia, contribuendo in una certa misura a integrare il parametro di costituzionalità nel giudizio sulla legittimità delle leggi ordinarie;

6) conseguente tendenziale stabilità di disciplina discendente dall'ampia base parlamentare necessaria per l'approvazione e altrettanto tendenziale vincolo per il futuro legislatore ordinario.

Per investigare se nell'ordinamento del nostro Paese esistono leggi organiche occorre verificare se ricorrono leggi che abbiamo, dunque, le suddette caratteristiche o alcune di esse.

A) Un antecedente storico si rintraccia nella legge n. 4 del 1929 recante Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie la quale all'art. 1, co. 2, stabiliva che «Le disposizioni della presente legge [...] non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti i singoli tributi, se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate». Si discusse molto sulla forza “potenziata” che il legislatore intese imprimere a questa legge.

L'intento del legislatore mirava a conferire a quell'importante disciplina finanziaria una forza superiore alle altre leggi ordinarie mediante una capacità di resistenza all'abrogazione tacita pretendendo un'abrogazione esplicita e specifica; ovviamente, però, l'obiettivo del legislatore non era semplice da raggiungere in quanto la legge n. 4 del 1929 si collocava nello stesso rango di tutte le altre leggi ordinarie sicché non aveva la forza di imporre alcun vincolo al legislatore futuro e alla forza attiva delle leggi successive, stridendo anche con l'art. 5 delle vecchie preleggi e con l'art. 15 delle preleggi del '42 che

ammettono l'abrogazione tacita regolando i rapporti tra le leggi dello stesso rango mediante il criterio cronologico.

In realtà nessun legislatore e nessuna maggioranza parlamentare futura si sono ritenuti vincolati da pretese di immutabilità di precedenti disposizioni di leggi ordinarie e, dunque, simili enunciati non hanno ottenuto l'esito sperato⁶⁹.

In ogni caso tale indice normativo segnalava l'esigenza sentita dall'ordinamento di assegnare a certe disposizioni in ambito finanziario un valore tale da resistere nel tempo, ma ovviamente questa legge – rimasta in vigore fino al 1982 – non raccoglieva tutte le caratteristiche sopra enunciate per poter essere qualificata come legge organica.

B) Un'altra ipotesi in cui si dubitava che una legge fosse dotata in un certo senso di una maggiore forza è rappresentata dalla legge n. 87 del 1953⁷⁰ attinente all'avvio e funzionamento della Corte costituzionale. Poiché essa è direttamente prevista dall'art. 137, co. 2, Cost., che le affida specifici compiti giustapponendoli a quelli che il comma 1 dello stesso articolo riserva alla fonte costituzionale (la l. cost. n. 1 del 1948 e l. cost. n. 1 del 1953), era stato talora sostenuto che tale legge fosse dotata di una maggiore capacità di resistenza, tant'è che alcune modifiche alla stessa furono approvate con legge costituzionale (gli artt. 3, 4 e 10 della legge n. 87 del 1953 vennero ad es. abrogati dalla l. cost. n. 2 del 1967).

⁶⁹ Si v. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 379.

⁷⁰ In L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 241 si rileva che tale legge è prevista allo scopo di «integrare una disciplina costituzionale incompleta».

In realtà si tratta di una legge ordinaria come si evince dallo stesso tenore letterale dell'art. 137, co. 2, della Cost., sebbene da approvare (forse?) nelle intenzioni dei Costituenti⁷¹ con la procedura di cui all'art. 72, ult. cpv., Cost.

In generale le leggi da approvare con riserva d'Aula ai sensi dell'art. 72, ult. cpv., pur manifestando alcuni indici di "organicità" – in funzione ad es. della potenziale attitudine delle leggi «in materia costituzionale» a rendersi sviluppo della Costituzione e a disciplinare i pubblici poteri ove la norma avesse ricevuto un'interpretazione meno angusta – e, tuttavia, non soddisfano i requisiti sopra indicati per il rinvenimento di leggi organiche e sono da considerare a tutti gli effetti leggi ordinarie.

C) La dottrina aveva anche puntato l'attenzione sulla legge n. 468 del 1978 recante la disciplina generale della contabilità e del bilancio dello Stato⁷²: in tale normativa si rinvenivano alcune caratteristiche della "legge organica" come quella di dare diretta attuazione alle regole costituzionali in materia di bilancio e quella di influire sulle procedure e i contenuti delle leggi finanziarie annuali, fungendo da legge-madre delle singole leggi finanziarie di ciascun esercizio. Ma a ben vedere anche questa legge, essendo stata approvata con la procedura "normale" e possedendo formalmente il comune rango ordinario, non aveva la capacità di resistenza che si richiede alle leggi organiche se non nella misura in cui ciò gli veniva garantito dalla concorde lettura data alle procedure in essa previste da parte del Presidente della Repubblica,

⁷¹ Sull'angusta dimensione del concetto di materia costituzionale si v. Corte cost., sent. n. 168 del 1963 e, in chiave critica, L. ARCIDIACONO - A. CARULLO - G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 139.

⁷² Ancora L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 221, e N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 114, e più di recente, in termini pressoché identici, L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata"*, cit., 10.

dei Presidenti delle Camere e della Corte costituzionale⁷³. Lo stesso discorso si può estendere alla legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il legislatore aveva sentito l'esigenza di disciplinare con una normativa sistematica la materia finanziaria, e gli Organi costituzionali avvertivano la necessità di presidiare le norme in essa contenute ponendole al riparo da deroghe improvvise derivanti da leggi posteriori prive di una visione complessiva ed approvate da parte di semplici maggioranze, ma tale "presidio istituzionale" nient'altro rappresentava se non la riprova che la legge n. 478 e la legge n. 196 del 2009 non hanno in se stesse una forza passiva tale da resistere a una abrogazione, modifica o deroga con legge ordinaria.

D) Un'altra normativa a lungo attesa, quella sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, oggetto per molti decenni di vari progetti, che vide infine la luce nel 1988 con la legge n. 400, è stata in vario modo oggetto di riflessione da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale a proposito della sua "vincolatività" e della sua "qualità"⁷⁴.

Queste quattro ipotesi rappresentano in modo esemplare quanto – a volte anche inconsapevolmente – sia sentita da più parti l'esigenza di una fonte super-primaria e sub-costituzionale con la funzione di disciplinare alcune materie di particolare importanza e venga avvertita la necessità di un presidio di stabilità di alcune normative con lo scopo di renderle più forti della legge ordinaria e resistenti a essa: non è un caso che tale esigenza si sia palesata in

⁷³ Così N. LUPO, *op. et loc. ult. cit.*, e L. BARTOLUCCI, *op. ult. cit.*, 11.

⁷⁴ La legge n. 400 del 1988 è oggetto di riflessione in L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 238 e *passim*, osservando che tale legge «presenta caratteristiche di "organicità" anche nel significato classico della parola, cui si associano requisiti di compiutezza ed esaustività della disciplina di principio». *Ivi*, 240, nota 70, è riportata l'opinione di altra parte della dottrina che ritiene la suddetta legge n. 400 inidonea a porre norme sulla produzione dei decreti-legge e dei decreti legislativi.

ambiti riguardanti il funzionamento di organi costituzionali e la disciplina finanziaria.

Ma è evidente che la stessa esigenza viene avvertita anche in virtù degli esempi costituiti dalle esperienze di altri Paesi e, tuttavia, essa non era presente e non era stata sentita dal Costituente che affidò l'integrazione e lo sviluppo della Carta fondamentale alle leggi costituzionali e alle leggi ordinarie⁷⁵. Infatti, in Francia e in Spagna le rispettive Costituzioni non contemplano «le altre leggi costituzionali»⁷⁶ proprio perché il completamento e l'integrazione dei precetti e delle regole costituzionali sono affidati alla legge organica, a quella fonte intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria che Debré volle come normativa di rango più difficilmente modificabile della legge ordinaria e più agilmente riformabile della Costituzione rispetto alla quale fungesse da sviluppo e propagazione. Ovviamente le Costituzioni dei numerosi Paesi che oggi annoverano tra le fonti la legge organica le assegnano varie funzioni e ne richiedono l'intervento ogni qualvolta sentono l'esigenza di affidare una scelta politica importante a una base parlamentare più ampia o a una procedura più complessa rispetto a quella con cui si approvano le leggi ordinarie.

Vedremo che tale “categoria di norme a forza intermedia” inizialmente non inclusa nel novero delle fonti tracciato dalla Costituzione oggi anche in Italia rivendica uno spazio d'intervento in alcuni ambiti di disciplina che si collocano nel solco dell'esperienza di altri Paesi europei.

⁷⁵ Anche se *in nuce* un prodromo era presente proprio nell'art. 72, ult. co., Cost.

⁷⁶ Si v. ancora L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., 213 ss., 241.

11. *Le novità germinate dalle recenti revisioni costituzionali: dall'attuazione del Fiscal Compact al regionalismo differenziato*

Si può adesso passare a esaminare le norme della Costituzione italiana modificate negli ultimi decenni al fine di vagliare la presenza di previsioni che possano essere ricondotte alla *species* delle leggi organiche.

Sebbene in ordine temporale la modifica dell'art. 116 Cost. sia antecedente rispetto a quella dell'art. 81, co. 6, Cost., è preferibile partire dall'analisi di quest'ultima in quanto ha già ricevuto applicazione. Al termine si rifletterà sull'art. 72 Cost. e sull'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001. In coerenza con lo scopo dell'indagine, focalizzata – attraverso una lente puntata innanzitutto sul passaggio parlamentare – sull'individuazione tra le leggi atipiche di una *species* che anche in Italia possa costituire il nucleo del nuovo *typus* della legge organica, queste quattro disposizioni costituzionali sono state selezionate in quanto prevedono le uniche leggi per la cui approvazione si richiede una maggioranza qualificata nella votazione delle Camere⁷⁷ (procedura endoparlamentare aggravata).

11.1. *La nuova disciplina costituzionale di bilancio e la “legge organica” prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione*

L'articolo 81 della Costituzione in tema di bilancio, recentemente modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 intitolata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», ha portato all'inserimento di nuovi strumenti giuridici nell'ambito della politica di bilancio o politica fiscale.

La novella deriva dall'adesione del nostro Paese al Trattato sulla

⁷⁷ Si v. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 378-384 (ma già 357-358).

stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, chiamato più brevemente Patto di bilancio e meglio noto con l'anglicismo "*Fiscal Compact*", siglato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati allora membri dell'Unione europea e ratificato con la legge 23 luglio 2012 n. 114, che contiene regole più ferree per i Paesi che adottano l'euro come moneta. Questo Trattato – che a rigore non appartiene al diritto dell'Unione europea, ma vincola i Paesi firmatari che di quest'Unione fanno parte – è stato la risposta europea alla crisi economico-finanziaria iniziata negli Stati Uniti nel 2008 e propagatasi in Europa con pesanti effetti sui debiti sovrani nel 2011. Gli Stati firmatari soggiacciono all'obbligo di introdurre regole stringenti in materia fiscale e *in primis* il principio del pareggio di bilancio mediante «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

L'adozione del *Fiscal Compact* e il connesso principio del pareggio di bilancio⁷⁸ sono stati preceduti da un ampio dibattito non solo europeo, bensì mondiale, soprattutto in merito alla contrazione della spesa sociale, con

⁷⁸ In realtà sussiste una sorta di anticlimax (o se si preferisce di metonimia) tra intitolazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 in cui figura il concetto di pareggio di bilancio e gli effettivi contenuti dispositivi della stessa in cui si sviluppa il differente concetto di equilibrio di bilancio, che è il principio effettivamente introdotto nella Costituzione (v. l'art. 81, co 1 e 6, e l'art. 97, co. 1).

La dottrina più avveduta non ha mancato di rimarcare questo aspetto della riforma: sulla differenza tra pareggio ed equilibrio v. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 263-264. Si v. altresì M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 5 marzo 2012, 5.

l'intervento di insigni economisti da un lato all'altro del pianeta⁷⁹ sull'utilità o nocività della costituzionalizzazione e del conseguente depotenziamento o sterilizzazione degli strumenti di politica economica keynesiana, mentre in Italia – la cui Costituzione delinea ancora formalmente un sistema di Stato

⁷⁹ Si v. l'appello pubblico di otto celebri economisti di cui cinque vincitori del Premio Nobel, Arrow, Diamond, Sharpe, Maskin e Solow, contro la cristallizzazione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, ritenendola una scelta improvvida, foriera di effetti perversi in caso di recessione e potenzialmente capace di scardinare le basi economiche dello Stato sociale, contenuto in una lettera inviata al Presidente degli Stati Uniti, Barak Obama, il 28 luglio 2011, pubblicata da tutti i principali quotidiani del Mondo. Si v. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino 2015, 207, dove si legge che in Italia «la modifica della Costituzione che ha imposto l'obbligo dell'equilibrio di bilancio ed introdotto consistenti limiti al ricorso all'indebitamento è, invece, avvenuta senza meditazione ed è passata sotto silenzio proprio mentre più o meno nello stesso periodo negli Stati Uniti d'America cinque Premi Nobel per l'economia indirizzavano un appello al Presidente Obama per invitarlo a non consentire l'inserimento dell'obbligo del principio del pareggio bilancio in Costituzione per via dei gravi rischi di recessione e di contrazione del PIL [...], con conseguente avvitamento in una crisi di sostenibilità del debito pubblico».

In America il vincolo non venne introdotto in Costituzione. In Europa si è trattato di un'adesione fideistica ai dogmi di una certa dottrina economica.

Anche altri due Premi Nobel, Krugman e Stiglitz, si sono espressi in più occasioni in modo molto critico verso i vincoli economici europei e il *Fiscal Compact*.

In generale, sulle trasformazioni in atto in materia di finanza pubblica si v. E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna 2013.

Per un'ampia riflessione sulla funzione dei bilanci e sui loro effetti per il benessere dei cittadini è sempre utile la riflessione di A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Parigi, 1835-1840, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano 1999.

sociale⁸⁰ – tale dibattito è passato sotto traccia in un clima complessivo segnato dalla cd. “crisi dello spread”, e la stessa ratifica del Trattato non è giunta in esito a una partecipata meditazione giuridica e ponderazione economica⁸¹.

⁸⁰ Sulla difficoltà di utilizzare, ad esempio, la politica keynesiana di *deficit spending* si v. L. MEZZETTI, *Manuale breve di diritto costituzionale*, Milano 2017, 306; su un ambito particolare della spesa sociale si v. Corte cost., sent. n. 275 del 216.

Sui margini di utilizzabilità in Italia delle politiche keynesiane di *deficit spending* si v. più avanti il § 12.

⁸¹ D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi* in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino 2016, evidenzia che «l’art. 81 che prevede il principio dell’equilibrio di bilancio che riduce ulteriormente le già limitate leve finanziarie ed economiche, tradizionalmente di pertinenze statale, ed utilizzabili per politiche di spesa in deficit sia in funzione anticiclica che in funzione prociclica; ciò peraltro si aggiunge alla perdita, per effetto dell’adesione all’unione monetaria, dei poteri di governo della moneta non trasferiti alla Banca centrale europea la cui configurazione non è quella di un’autentica banca centrale».

Sul tema dei ridotti poteri della Banca centrale europea si noti il differente tenore delle dichiarazioni del Presidente Mario Draghi solennemente pronunciate nel celebre discorso del 26 luglio del 2012 alla Global Investment Conference di Londra circa il ruolo della Banca precludendo al programma del Quantitative Easing: «*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*» («Nell’ambito del nostro mandato, la BCE è pronta a compiere tutto ciò che è necessario per preservare l’euro. E, credetemi, sarà sufficiente») e le sconcertanti parole di Christine Lagarde del 13 marzo 2020 in piena epidemia da coronavirus in Europa: «*We are not here to close spreads: this is not the function or mission of the ECB. There are other tools for that and other actors to deal with these issues*» («Noi non siamo qui per ridurre gli spread. Non è questa la funzione né la missione della BCE. Ci sono altri strumenti per questo e altri attori per affrontare tali problemi»: si v. “Coronavirus, la Bce e gli spread: il doppio errore di Christine Lagarde”, in *Il Sole 24ore*,

Il Trattato ha concepito la reazione politica alla crisi in termini di rigore e di austerità nelle decisioni di spesa. È stato così imposto e accettato un obbligo espresso per gli Stati di introdurre nell'ordinamento lo stringente principio del pareggio di bilancio vincolando il legislatore futuro e, quindi, Governo e Parlamento, con un impegno finalizzato a una politica di bilancio con regole predefinite. Una disposizione di rango costituzionale così congegnata è, infatti, rivolta non soltanto, non principalmente e non direttamente ai cittadini, ma è riferita essenzialmente al legislatore e agli organi politici⁸². Tale impegno priva Governo e Parlamento di ulteriori leve economiche di bilancio dopo che gli Stati erano già stati spogliati delle leve monetarie in un'area con una «moneta unica, ma debiti plurimi»⁸³.

14 marzo 2020), causando un innalzamento del servizio del debito e una caduta del 17% della Borsa Valori di Milano. Ma la posizione della BCE è rapidamente mutata in pochi giorni: si v. *Corriere della Sera*, 14 marzo 2020, intervista a Fabio Panetta, membro italiano del Comitato esecutivo della BCE: «*La turbolenza che ha colpito il mercato dei titoli pubblici italiani nei giorni scorsi rappresenta un evento indesiderato, che dovrà essere riassorbito*». In ogni caso, a oggi, la BCE non compie interventi nel mercato primario.

⁸² Si v. N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 94. Inoltre, secondo la giurisprudenza costituzionale (si v. la sent. n. 88 del 2014) il *Fiscal Compact* e la sua attuazione con la l. cost. n. 1 del 2012 si impongono alle Regioni, incluse quelle a Statuto speciale, prevalendo financo sulle norme dei rispettivi Statuti adottati con legge costituzionale nella parte in cui prevedono norme diverse in materia di indebitamento, di piani di ammortamento, di investimenti, di finanza locale.

⁸³ Gli strumenti adottati a partire dal 2010, dal Semestre europeo al Meccanismo Europeo di Stabilità, dall'Autorità bancaria europea al Comitato europeo per il rischio sistemico, non hanno prodotto risultati dinanzi ai momenti di drammatica crisi economica successivi al 2008: su tale aspetto v. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno su *Il Principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, Roma, 22

La scelta, dunque, di inserire la norma nell'ordinamento costituzionale – anche se, a ben vedere, nella Costituzione italiana è stato introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio e non del pareggio di bilancio⁸⁴ (si v. più avanti il § 12) – ha la funzione di esaltare per effetto della rigidità la coerenza della regola economica prescelta.

Infatti, le Costituzioni scritte e rigide degli Stati moderni – oltre ai contenuti del costituzionalismo classico rappresentati dai due nuclei tradizionali del catalogo delle libertà e dell'organizzazione dello Stato – cristallizzano regole e innalzano alcuni principi e valori inerenti a vari aspetti della vita civile e sociale nei quali si rispecchiano le esperienze politiche di ciascun popolo, dai fenomeni economici a quelli culturali intesi nel senso più lato del termine⁸⁵ e adesso il legislatore costituzionale ha innestato nella Costituzione una precisa

novembre 2013, che sottolinea il «grave paradosso che vive un sistema con moneta unica e debiti plurimi».

La moneta unica ha reso forzosamente omogenei debiti sorti in tempi lunghi e diversi, in economie rette da regole e politiche eterogenee. È evidente che l'integrazione monetaria si regge solo se vi è integrazione dei debiti mediante gli eurobond più volte evocati: si v. l'articolo pubblicato sul *Financial Times* del 5 dicembre 2010 da Giulio Tremonti e Jean-Claude Juncker, dal titolo *E-bonds would end the crisis*, pubblicato anche in Italia dal Sole 24 ore del giorno successivo con l'esplicito titolo *Vi spieghiamo perché gli e-bond metterebbero fine alla crisi*. Nella politica europea, tuttavia, si ventila spesso la strada pericolosa della ristrutturazione dei debiti, preannunciata anche dalla creazione del MES (e ciò prescinde dal recente strumento del *Pandemic Crisis Support*).

⁸⁴ La scelta in favore dell'equilibrio di bilancio in luogo del pareggio pone la novella costituzionale, in realtà, in un sentiero di parziale continuità con la tradizione costituzionale italiana: circa la differenza tra pareggio ed equilibrio v. la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966.

⁸⁵ ... dalla parità uomo-donna alla tutela della maternità, dalle garanzie del lavoratore all'intervento pubblico in economia.

teoria economica (e il lessico economico ha fatto irruzione nella Costituzione con espressioni quali «ciclo economico» e «fasi avverse» nell'art. 81, «sostenibilità del debito» nell'art. 97, «vincoli economici» nell'art. 119, «gravi recessioni economiche» nell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012)⁸⁶.

Del resto, poiché non sono segnati *a priori* i limiti della «materia costituzionale»⁸⁷, ne discende un'assoluta discrezionalità nella scelta dei contenuti da parte del legislatore costituzionale, con la facoltà di elevare al rango gerarchico più elevato ogni regola e principio che a suo insindacabile giudizio siano degni di assurgere a tale collocazione.

Pertanto, con il recepimento del *Fiscal Compact* nei testi delle rispettive Costituzioni, molti Paesi europei hanno eretto al livello costituzionale una serie di regole finanziarie e contabili restrittive rendendo in tal modo evidente l'attenzione che il ceto politico di tali Paesi oggi rivolge all'equilibrio di bilancio dopo gli anni in cui la centralità della spesa era diretta agli strumenti del *welfare state* preferiti persino alle spese per investimenti.

In tale contesto la «funzione di fondo» del costituzionalismo, concepito come sistema di norme giuridiche tese a vincolare il potere politico⁸⁸, si è

⁸⁶ In questo senso e in chiave critica G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio*, cit., 208.

⁸⁷ Così A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (Art. 1-9)*, in F. GALGANO, *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Il foro italiano, Bologna-Roma 2011, 376 e ss., nonché N. LUPO, *op. ult. cit.*, 116.

⁸⁸ Si v. A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Dir. pubbl.*, 3/2003, 887-905, (ora in ID., *I limiti del potere*, Napoli 2008, 1-22); L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano 2012 e N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 101-102, il quale rievocando il suggestivo parallelismo di J. ELSTER in *Ulisse e le Sirene. Indagini sulla razionalità e l'irrazionalità*, Bologna 2005, e in *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Bologna 2004, accosta il legislatore che autolimita le proprie scelte economiche con un vincolo costituzionale a Ulisse che chiede ai suoi compagni di essere legato all'albero della nave per resistere al canto delle sirene. Tuttavia, si può notare che la nave riesce a proseguire

dispiegata nel settore del bilancio con limiti alle decisioni economiche sicché la finalità della cristallizzazione del rigore finanziario in Costituzione risiede essenzialmente nella capacità di resistenza rispetto a modifiche successive.

Dopo i piani europei varati nel 2011, dal Patto Europlus alle misure note come *Six Pack*⁸⁹ che si sforzavano di abbinare in una certa misura rigore e crescita, le Autorità unionali europee e gli Stati – ritenendo evidentemente che la crisi economico-finanziaria non avesse matrice esogena rispetto ai bilanci pubblici e puntando sul rigore economico – hanno reputato necessario riprendere e intensificare quel rigore e, forse, anche sterilizzare alcune misure non ad esso direttamente legate⁹⁰, invocandone la traslazione dal diritto

solo rendendo sordi i membri dell'equipaggio.

È evidente che il presupposto della scelta europea è rappresentato dall'idea che la spesa pubblica è composta da una considerevole dose di inefficienza, ossia di sprechi, rappresentati dal canto delle sirene. Ma, se in luogo del canto tentatore, si leva un grido di allarme si rischia l'immobilismo del Governo (Ulisse con le mani legate) e la sordità del Parlamento (i membri dell'equipaggio resi sordi): la prova sarà forse l'epidemia di questi mesi del 2020? A quanto pare sì, visto l'allentamento dei vincoli di bilancio nell'anno in corso.

⁸⁹ Per i riferimenti e i contenuti di tali misure si rinvia a R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 15 febbraio 2012, 5 e *passim*, dove si denota una continuità tra *Europlus*, *Six Pack* e *Fiscal Compact*. Viceversa, G. GUARINO, *Euro: 20 anni di depressione (1991-2012)*, in *Nomos*, 2/2012, arguisce un contrasto tra il *Fiscal Compact* e le altre fonti, inclusi i Trattati, come si vede nella nota successiva.

⁹⁰ Esprime fortissime riserve sui metodi ed i contenuti delle cessioni di sovranità degli Stati all'Unione Europea G. GUARINO, *op. ult. cit.*, il quale – dopo un lungo *excursus* sulle forzature e le incongruenze del processo di adesione all'Unione monetaria – passando al *Fiscal Compact*, ne reputa tecnicamente inapplicabile la disciplina perché inconciliabile con lo stesso diritto europeo e in particolare con il TUE e con il TFUE, oltre che con la normativa unionale vigente al momento della sua entrata in vigore e segnatamente con il Regolamento n. 1175/2011, ossia uno degli strumenti del *Six Pack*. Nella saggistica politica fortemente

comunitario al diritto costituzionale⁹¹ e giungendo così a concepire i contenuti del *Fiscal Compact* come vincoli al legislatore.

La scelta del legislatore italiano di suddividere i contenuti del *Fiscal Compact* tra una legge costituzionale (la l. cost. n. 1 del 2012) che, tra l'altro, ha riscritto l'art. 81 Cost. e una legge organica prevista dal comma 6 dello stesso articolo è stata funzionale, per un verso, a evitare l'eccessivo irrigidimento che sarebbe derivato qualora tutti i contenuti anche di dettaglio della nuova disciplina del pareggio di bilancio fossero stata caricati solo in una legge costituzionale e, per altro verso, a dettare una rete di vincoli per il legislatore ordinario e le maggioranze parlamentari che anno per anno deliberano i bilanci. Era necessaria, dunque, anche una fonte intermedia: sub-costituzionale, ma super-primaria⁹².

La strada seguita in Italia è molto simile a quella spagnola, dove è stato modificato l'art. 135 della Costituzione inserendo regole sui limiti all'indebitamento pubblico e altri vincoli di natura fiscale e finanziaria ed è stata altresì adottata a maggioranza assoluta la *ley orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

Tra gli studiosi si sono levate voci che hanno contestato la scelta di inserire in alcune disposizioni del nuovo art. 81 e nelle disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012 norme precettive, reputando che il legislatore costituzionale avrebbe potuto limitarsi a una previsione che rimettesse interamente la disciplina alla legge organica, secondo l'esempio francese⁹³.

critico verso il *Fiscal Compact* G. TREMONTI, *Bugie e verità, La ragione dei popoli*, Milano 2014, 140 ss.

⁹¹ In questo senso N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 93.

⁹² Di norma super-primaria in termini prudenti parla R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura*, cit., 5.

⁹³ Si v. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio*, cit., 208, dove si giudica fortemente discutibile «la pretesa di vincolare rigidamente mediante un meccanismo costituzionale le scelte

In Francia, infatti, l'iniziale progetto di modifica della Costituzione è stato accantonato in quanto giudicato limitativo delle prerogative degli organi politici in materia finanziaria, ritenendo sufficiente la riserva già presente negli artt. 47 e 47-1 della Costituzione⁹⁴, sicché il recepimento del *Fiscal*

di programmazione finanziaria del Parlamento indipendentemente dalle situazioni concrete o dagli obiettivi perseguiti», osservando che sarebbe stato «preferibile limitarsi ad adottate esclusivamente la “legge rinforzata”, le cui disposizioni sono in grado non soltanto di vincolare il legislatore ordinario nelle decisioni di spesa o di bilancio, ma anche tali da poter essere più flessibilmente adeguate al modificarsi delle situazioni e delle esigenze, e insieme suscettibili, più delle norme costituzionali, di contenere una più dettagliata disciplina applicativa». R. DICKMANN, *Brevi considerazioni*, cit., 5 osserva che l'Italia ha «scelto la via della revisione costituzionale come soluzione per il recepimento delle norme esterne sulla governance economica, che altri Paesi più prudentemente hanno ritenuto di non seguire proprio per avere una prospettiva costituzionale non vincolata per il futuro».

Peraltro, il *Fiscal Compact* è entrato in crisi nel marzo 2020, nel corso dell'epidemia di coronavirus, noto come CoVid-19, a causa delle rigidità di bilancio imposte agli Stati firmatari in un momento in cui i parametri finanziari e fiscali sono messi a durissima prova dal blocco di tutte le attività economiche e commerciali, con conseguente contrazione del gettito fiscale. Dinanzi a un evento severo il Trattato ha palesato l'inconciliabilità della sua rigida impostazione con una condizione economica che fuoriesce anche dalla considerazione del ciclo sicché la Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen il 20 marzo 2020 ne ha dichiarato la sospensione. Gli effetti e le ripercussioni di tale decisione politica si vedranno nei prossimi anni, anche tenuto conto che le misure adottate dai legislatori si confronteranno in Italia come in altri Paesi con norme costituzionali o super-primarie vincolanti.

⁹⁴ Infatti, nel 2012 François Hollande, vincitore delle elezioni presidenziali del 6 maggio, contrario fin dalla precedente legislatura durante la quale era a capo dell'opposizione socialista, ad un'espressa “costituzionalizzazione” del principio del pareggio di bilancio, ritenuta limitativa delle prerogative del Parlamento in materia, confortato da un'apposita pronuncia

Compact è avvenuto direttamente mediante con una legge organica⁹⁵, la *loy organique* n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012 relativa à *la programmation et à la gouvernance des finances publiques*.

Ne consegue che, al di là dei nuovi vincoli inseriti nelle Costituzioni italiana e spagnola, il nostro legislatore per la consacrazione delle regole finanziarie di dettaglio ha scelto la stessa fonte, la legge organica, esistente in Spagna (art. 135, co. 2, capoverso, nuovo testo) e in Francia (art. 47, co. 1), al punto che in dottrina si è parlato di riforme «gemelle»⁹⁶.

La fonte sub-costituzionale consente di raggiungere un duplice obiettivo: per un verso, vincola il legislatore ordinario e, per altro verso, presenta il vantaggio di poter essere modificata in seguito con una procedura più semplice rispetto alla revisione del testo della Carta costituzionale.

Dopo questa doverosa premessa sul concepimento della legge rinforzata, si può passare alla sua genesi effettiva: il comma 6 dell'art. 81, Cost. preannuncia una legge approvata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera che regoli in via generale il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la

del Conseil Constitutionnel (Decisione del 9 agosto 2012 - causa n. 2012-653 DC), accantonò il precedente progetto di revisione costituzionale e optò per il recepimento mediante legge organica: si v. Camera dei deputati, XVII Legislatura, Biblioteca - Legislazione straniera, Dossier di documentazione, Appunto 19/2014 del 6 maggio 2014. Sul caso francese si v. M. CAPUTO, *Le procedure di bilancio in Francia. Spunti e prospettive per l'Italia alla luce della nuova governance economica europea*, in *Rass. parlam.*, 4/2012, spec. 919-921.

⁹⁵ Sul recepimento in Francia del *Fiscal Compact* v. anche R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, www.forumcostituzionale.it.

⁹⁶ Si v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Riv. AIC*, 2/2012, www.rivistaaic.it, 6.

sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. I contenuti di tale legge sono poi integrati minuziosamente dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012. La fonte costituzionale ha disciplinato, dunque, procedura e contenuti di tale legge.

Il Parlamento ha così approvato in tempi rapidissimi la legge 24 dicembre 2012 n. 243 intitolata «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» con larghissima maggioranza in entrambi i rami del Parlamento⁹⁷.

La medesima legge stabilisce (art. 1, co. 2) che le abrogazioni, modifiche e deroghe alla propria disciplina possano avvenire solo in modo espresso ed esclusivamente con la procedura di cui all'art. 81, co. 6, ossia con la maggioranza assoluta. E in effetti quando – a distanza di pochi anni – è sorta la necessità di cambiare alcuni articoli di tale legge, il Parlamento ha approvato le modifiche a maggioranza assoluta con la legge 12 agosto 2016, n. 164.

La prescrizione della maggioranza assoluta si estende, però, anche alle deroghe investendo così le leggi future che, pur non incidendo sul testo della legge n. 243, ne limitino o condizionino gli effetti.

Questa legge è stata subito definita come legge organica dalla dottrina più attenta ed avveduta che parla anche di «legislatore organico»⁹⁸.

⁹⁷ Anche l'elaborazione della legge n. 243 si è svolta in modo del tutto particolare e in sede quasi completamente esoparlamentare: il testo è stato predisposto da un gruppo di lavoro al quale hanno preso parte principalmente tecnici ed «esperti della Corte dei conti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dei servizi tecnici parlamentari» e al termine dei lavori non è stato reso noto alcun documento finale: si v. L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243*, cit., 10-11.

⁹⁸ N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 105 e *passim* e L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 292 e *passim*. Ora l'espressione compare anche in R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata*, cit., 1 e *passim*.

La Corte costituzionale, innanzitutto in un *obiter dictum* della sentenza n. 88 del 2014 – seppur non ne abbia discusso direttamente il rango, in quanto si trattava di giudizio sorto in sede di impugnazione in via principale –, ha riconosciuto, da un lato, le peculiarità di tale legge per la cui approvazione è necessaria la procedura rinforzata in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua adozione e, dall’altro lato, il suo legame contenutistico con la l. cost. n. 1 del 2012 di cui detta la disciplina applicativa.

Successivamente, nella sent. cost. n. 61 del 2018 (punto 2 in diritto) espressamente ha qualificato come legge organica la l. n. 243 del 2012, approvata a maggioranza assoluta, e l’ha inquadrata in posizione tale da integrare per molti versi il parametro di costituzionalità delle altre leggi, prospettando incidentalmente uno scenario sul modello del blocco di costituzionalità spagnolo nel vagliare la legittimità delle leggi di spesa.

Il legislatore è pienamente consapevole, per un verso, del differente rango della legge rinforzata rispetto alle altre leggi e, per altro verso, dei limiti contenutistici della medesima legge: infatti nel 2016, dinanzi alla prospettiva di implementare ulteriormente il rigore di bilancio per il complesso del settore pubblico ha suddiviso le misure legislative tra due diversi provvedimenti adottati nella medesima tornata parlamentare divenuti rispettivamente la legge n. 163 e la legge n. 164.

Queste due leggi – pur recando regole strettamente intrecciate tra loro e concernendo rispettivamente la materia contabile e la materia più specificamente finanziaria – sono state approvate con maggioranze diverse: la legge n. 163 essendo ordinaria è stata approvata a maggioranza semplice, mentre per la legge n. 164 l’approvazione si è perfezionata con maggioranza assoluta nel voto finale poiché incide sul dettato normativo della legge organica n. 243.

Peraltro, il legislatore, mantenendo distinta la legge ordinaria di contabilità dello Stato dalla “cornice finanziaria” contenuta nella legge n. 243, ha mostrato anche la consapevolezza che lo spettro della legge organica non deve essere allargato oltremisura assegnando alla normazione ordinaria (la legge

n. 163 del 2016) le modifiche alla disciplina comune di contabilità (legge 31 dicembre 2009, n. 196)⁹⁹. L'area materiale di normazione della legge organica è stata correttamente delimitata in quanto è di per sé una deroga al principio generale della maggioranza semplice. Che tutto ciò sia avvenuto in modo lucido e avvertito è ricavabile proprio dalla contemporaneità di adozione nella medesima sessione parlamentare delle due leggi¹⁰⁰.

Andando a saggiare, adesso, la rispondenza di questa legge ai requisiti enucleati *supra* (§ 10.2) attraverso la ricostruzione dottrina, si può osservare che in effetti la legge n. 243 li integra ampiamente: infatti essa è subordinata alla Costituzione, ha una forza passiva superiore alle altre leggi, la procedura d'Aula è aggravata dalla richiesta della maggioranza assoluta, la materia d'intervento è segnata da una riserva in Costituzione rispetto alla quale funge da immediato sviluppo, rappresenta un vincolo per il futuro legislatore ordinario. Peraltro, la previsione di un *quorum* impostato sul numero dei membri del *plenum* sottrae spazio all'intervento delle norme su assenze, congedi e missioni, inibisce la procedura deliberante in Commissione, dando vita a una riserva d'Aula implicita e induce a escludere l'intervento della decretazione governativa sia delegata che d'urgenza¹⁰¹.

Un discorso a parte merita la numerazione¹⁰², anche per il suo legame con la distinzione formale: infatti la numerazione delle leggi approvate a maggioranza qualificata – che nello spettro dell'art. 81, co. 6, Cost. sono già due (la l. n. 243 del 2012 e ora la l. n. 164 del 2016) – non è stata distinta sinora da quella delle leggi ordinarie, ma in futuro il legislatore accedendo alla tesi della

⁹⁹ Si conferma in questo modo la natura ordinaria della legislazione contabile: così L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243*, cit., 9 ss.

¹⁰⁰ Si v. ancora L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243*, cit., 9.

¹⁰¹ Così R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata*, cit., 6.

¹⁰² Pongono l'attenzione sulla numerazione N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 113 e L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243*, cit., 5.

distinzione anche formale potrebbe prevedere una numerazione a sé stante e separata tanto da quella delle leggi ordinarie, quanto da quella delle leggi costituzionali con una novella al d.P.R. 28 dicembre 1985 n. 1092 recante il Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana (in particolare gli artt. 1, 2 e 16) e al relativo regolamento di esecuzione di cui al d.P.R. 14 marzo 1986 n. 217 (in particolare l'art. 4).

11.2. *Le leggi sul regionalismo differenziato*

L'art. 116 della Costituzione, modificato dalla legge di revisione n. 3 del 2001, preconizza al comma 3 un'altra legge da approvare a maggioranza assoluta delle Camere in tema di regionalismo differenziato¹⁰³.

¹⁰³ Questa norma fu oggetto di riserve e critiche sin dalla sua introduzione, come quelle sollevate da L. ELIA, in audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, XIV Legislatura, resoconto della seduta n. 40 del 23 ottobre 2001: «a mio avviso è molto dubbio che questa norma rispetti i principi fondamentali della Costituzione, perché mentre il progetto della Bicamerale diceva che “con legge costituzionale possono essere aggiunte altre materie” (e le modifiche apportate dall'Assemblea della Camera salvavano le materie di competenza esclusiva dello Stato), qui si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell'articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità. In altri termini, in questo caso, come riconosce l'autore di un volume sul regionalismo differenziato (perché adesso c'è, specie in Lombardia, una forte spinta al regionalismo asimmetrico), in sostanza si arriva con queste formule ad una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale. Scrive infatti il professor Antonini: “La prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme

In passato, quando si parlava di regionalismo differenziato il riferimento andava alle Regioni a Statuto speciale, mentre oggi questa stessa espressione invoca la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 116, che consente – attraverso una particolare legge – di concedere forme di autonomia supplementare («ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» recita letteralmente la norma) a una Regione in un ampio novero di materie (tanto che in dottrina si è parlato anche di “devoluzione”) in esito a un articolato procedimento che

originarie del regionalismo italiano”, cioè a statuto ordinario e a statuto speciale. Ma se si realizza un'ipotesi di revisione costituzionale, nel momento in cui si apre una strada che può dare alle Regioni poteri di cui non conosciamo la portata, è possibile procedere senza le garanzie dell'articolo 138 della Costituzione, almeno nella misura in cui queste garanzie erano mantenute dalle leggi istitutive delle Bicamerali? Io ritengo che questo sia un problema molto grave. Mentre eravamo partiti in modo ortodosso, in sede di Bicamerale, ci siamo poi venuti a trovare, passo dopo passo, con poteri sempre più estesi delle Regioni e con garanzie sempre minori per il procedimento di revisione costituzionale: invece dell'articolo 138, una legge *sui generis* approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intese fra lo Stato e la regione interessata. Voi capite che adesso – non mi riferisco a questa legislatura, parlo in generale – con l'adozione del sistema maggioritario le garanzie dovrebbero essere certamente maggiori rispetto a quelle previste in questo comma. Mi rendo conto che c'è una forte spinta (non so se sia incontenibile come dicono alcuni), specialmente in quello che, per intenderci, chiamo lo Stato di Milano. Voi sapete che c'è un bel libro di uno storico contemporaneista, Fausto Fonzi, intitolato “Crispi e lo Stato di Milano”: praticamente anche qui c'è un po' di Stato di Milano, lo dico in termini scherzosi ma non troppo. Quindi, questo è un punto che secondo me va meditato seriamente, perché altrimenti questo regionalismo rischia di essere sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione. Tutto ciò impone cautela; certo, questo regionalismo differenziato non è obbligatorio ma è disponibile con eccessiva facilità. Peggio ancora se il procedimento di revisione costituzionale venisse «scansato» con una disinvolta abilitazione offerta alle Regioni per appropriarsi di materie ora di competenza esclusiva dello Stato».

si compone di passaggi extraparlamentari e di una procedura parlamentare aggravata.

L'art. 116, co. 3, consente di ridistribuire le potestà tra Stato e Regione con una procedura semplificata rispetto a una revisione costituzionale del riparto di materie, ma seguendo un *iter* più complesso rispetto a quello di una legge ordinaria¹⁰⁴.

La fase extraparlamentare prevede:

- a) l'iniziativa della Regione interessata;
- b) l'obbligo di consultazione degli enti locali, con un parere obbligatorio, ma non vincolante del Consiglio delle autonomie locali;
- c) una previa intesa tra la Regione e lo Stato¹⁰⁵.

Dal punto di vista materiale l'art. 116, co. 3, contiene oltre ai limiti materiali, anche un limite finanziario mediante un richiamo all'art. 119 e ai

¹⁰⁴ Si v. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 5/2019, www.federalismi.it, 9 ss.

¹⁰⁵ Quelli indicati sono i passaggi procedurali obbligati ed espliciti secondo il disposto della norma. Tuttavia, secondo autorevole dottrina – considerato che il mutamento del rapporto tra una Regione e lo Stato produce potenzialmente effetti anche nei rapporti con le altre Regioni – dovrebbe essere necessario anche un intervento della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata: ad es. si v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, 17, in *Federalismi.it*, 6/2019, www.federalismi.it; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 16, www.osservatoriosullefonti.it, osserva che la fase dell'iniziativa è inevitabilmente preceduta da un intervento e un ruolo propulsivo del Presidente della Regione e della Giunta regionale e da un coinvolgimento del Consiglio regionale, fermo restando che tale profilo è rimesso alla libera scelta di ciascuna Regione. Alcune Regioni hanno pure indetto e svolto un referendum consultivo regionale sul punto.

connessi vincoli, inclusi quelli derivanti dal fondo perequativo, dalla coesione nazionale e dalla solidarietà sociale.

In generale occorre sottolineare che le “leggi di attribuzione” dell’autonomia supplementare ai sensi dell’art. 116, co. 3, potranno derogare alle norme sul riparto di potestà (legislative e anche amministrative) tra Stato e Regioni, ma dovranno rispettare le restanti parti della Costituzione e le altre leggi costituzionali che si pongono sempre al vertice della gerarchia delle fonti dell’ordinamento: l’autonomia e il decentramento hanno spazio nel perimetro dell’unità e indivisibilità della Repubblica ai sensi dell’art. 5 della Costituzione, un’unità che è politica (art. 1, co. 2, Cost.), territoriale (art. 80 Cost. e art. 241 c.p.), giuridica ed economica (art. 120 Cost.). L’autonomia va sempre conciliata e armonizzata con l’unità.

Il passaggio parlamentare è aggravato dalla previsione della maggioranza assoluta nella votazione finale della legge, postulando anche in questo caso una riserva d’Aula implicita derivante dal *quorum*.

La peculiarità di questa legge consiste, dunque, in un doppio “rinforzo” procedurale stabilito direttamente dalla Costituzione: l’uno «esoparlamentare», l’altro «endoparlamentare»¹⁰⁶.

Sinora nessuna Regione ha ottenuto queste particolari forme di autonomia sicché non vi sono leggi vigenti da commentare, ma è noto che tre Regioni del Nord Italia (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno avviato l’*iter*, avanzando l’iniziativa e proponendo allo Stato la richiesta finalizzata a concludere l’intesa prevista dalla Costituzione. Le iniziative sono state oggetto, innanzitutto, di discussioni avviate in seno ai Consigli regionali e successivamente i Presidenti delle Regioni hanno intrapreso la negoziazione con il Governo nazionale. Questa parte del procedimento risulta parzialmente disciplinata dalla legge (art. 1, co. 571, della l. 27 dicembre 2013 n. 146 - *Legge*

¹⁰⁶ Su questo “doppio rinforzo” si v. R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata*, cit., 3.

di stabilità per il 2014) la quale stabilisce che «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Anche attraverso i testi delle bozze di intese sinora circolati sembra ricavarci l'idea che il titolare del potere di presentazione delle proposte di legge di cui all'art. 116, co. 3, Cost., è in effetti il Governo nazionale¹⁰⁷.

In questa procedura, dunque, anche la fase dell'iniziativa è rafforzata perché il disegno di legge ancorché venga presentato formalmente dal Governo poggerà su un'intesa raggiunta tra esecutivo nazionale e regionale – sul cui testo si è previamente espresso un altro titolare dell'iniziativa legislativa ossia il Consiglio regionale – che è anche funzionale a evitare successivi contenziosi e impugnative delle leggi¹⁰⁸.

Poiché le materie potenzialmente oggetto della concessione di autonomia supplementare sono considerevoli (tutte quelle concorrenti e tre di quelle appartenenti alla potestà esclusiva statale), la categoria delle Regioni ordinarie cesserebbe di essere disciplinata in modo uniforme, venendosi a creare un *tertium genus* nel regionalismo italiano: Regioni originariamente ordinarie – assumendo compiti consistenti e ricevendo risorse altrettanto notevoli – assumerebbero una configurazione «semispeciale»¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Evidenzia aspetti critici G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 15.

¹⁰⁸ Ancora si v. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., 9.

¹⁰⁹ Si v. A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFUCLO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006, 2193. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 31, osserva che le richieste avanzate in tema di autonomia differenziata assumono la veste dell'intesa, ma hanno l'anima di Statuto speciale, mentre G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 12, precisa che «l'art. 116, comma 3, Cost., non è un “surrogato di specialità”».

Non si tratterebbe di concedere un'autentica specialità perché l'attribuzione delle potestà non avverrebbe con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116, co. 1, Cost, ma la condizione giuridica di queste Regioni muterebbe considerevolmente dando vita a una classe intermedia tra quelle speciali e quelle ordinarie.

La promozione delle suddette iniziative ha suscitato l'attenzione degli studiosi su molti aspetti della norma. A proposito delle fasi endoparlamentari della procedura (cui è rivolta l'attenzione di questo contributo), l'approfondimento degli studiosi ha riguardato principalmente l'emendabilità del disegno di legge frutto dell'intesa¹¹⁰ nei passaggi presso le Camere con un acceso dibattito, al punto tale che la focalizzazione su tale aspetto inerente alla fase dell'istruttoria legislativa e la fase costitutiva ha rischiato financo di oscurare l'altro fondamentale aspetto, quello riguardante il *quorum* previsto dalla Costituzione per la fase deliberativa. E i due temi non sono del tutto scissi.

La tesi dell'inemendabilità dell'intesa in sede parlamentare poggia su una visione solo formale della legge rinforzata e darebbe alla Regione ordinaria "differenzianda" una forma di autonomia paradossalmente presidiata da una garanzia più forte rispetto a quella riconosciuta alle Regioni speciali.

L'inemendabilità del disegno di legge implicherebbe l'intangibilità dell'intesa e presupporrebbe la capacità della sola intesa di ridistribuire le materie tra Stato e Regione; ma ciò richiederebbe che l'atto recante l'intesa avesse valore di fonte del diritto, valore che lo stesso art. 116, co. 3, esclude

¹¹⁰ Si v. l'appello di trenta costituzionalisti su "*Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*" pubblicato su *Federalismi.it*, n. 5/2019, www.federalismi.it, affinché vi sia «un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato» ritenendo che i «parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge».

dal momento che richiede una legge rinforzata per dar corso alla devoluzione. In termini più chiari, secondo la Costituzione la potestà legislativa da cedere non rientra nella disponibilità del Governo in veste di negoziatore dell'intesa.

Non è da escludere che la teoria dell'inemendabilità si sia alimentata sul retropensiero (politico e non giuridico, ma talvolta affiorato) di un'implicita deroga all'art. 72 che permettesse di obliterare l'istruttoria in Commissione, pensando di poter sostituire questo passaggio ineludibile con una "paraistruttoria esoparlamentare".

L'inemendabilità in sede parlamentare del disegno di legge recante l'intesa Stato-Regione è stata argomentata su un accostamento tra l'intesa di cui all'art. 116, co. 3, e quella di cui all'art. 8, co. 3, Cost. in ordine ai rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche. Quest'ultima forma di intesa, infatti, viene evocata in quanto ritenuta inemendabile in forza non già di norme costituzionali o regolamentari, quanto piuttosto di una prassi a sua volta mutuata – ma con qualche differenza – dal modello procedurale seguito per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che implica l'improcedibilità degli emendamenti¹¹¹. L'accostamento mal si attaglia, però, alla questione qui in esame innanzitutto perché le leggi sulle intese con le confessioni religiose non sono soggette alla riserva d'Aula discendente, invece, dalla maggioranza imposta dall'art. 116, co. 3.

Ma, a ben vedere, più in generale, l'intero accostamento trae origine da un malinteso: infatti – come è stato autorevolmente osservato – secondo la prassi consolidata relativa all'art. 8, co. 3, Cost., ove un articolo del disegno di legge in cui è riversata l'intesa non sia approvato nel testo proposto, l'*iter legis* si ferma e i rappresentanti del Governo e della confessione religiosa interessata riprendono a negoziare l'intesa. La bocciatura di un articolo del

¹¹¹ Sul punto esaustivamente L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 278-279. Si v. anche *ivi*, 277, ove si chiariscono i margini di emendabilità delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

disegno di legge determina, quindi, l'improcedibilità ulteriore dell'esame del disegno di legge in attesa della rinegoziazione¹¹².

Dunque, proprio il richiamo di tale prassi parlamentare da una certa parte della dottrina (e anche della prima bozza lombarda) a sostegno di una concezione solo formale della legge rinforzata non è conferente: tale tesi è, dunque, incorsa nell'equivoco di ritenere che le intese di cui all'art. 8 possano essere solo «approvate o meno “in blocco” dalle Camere» nel testo a esse sottoposto, mentre in realtà sussiste la possibilità di «provocare una rinegoziazione»¹¹³ mediante la reiezione di un articolo. Anzi è proprio la reiezione o modifica di un articolo a sortire l'effetto di riaprire la negoziazione tra le parti.

Correttamente altra dottrina ha acutamente osservato che la «portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di esecuzione dell'intesa, il fatto che il Parlamento si priva, almeno potenzialmente, di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive sono fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere»¹¹⁴.

Ed inoltre a ciò si somma la constatazione che «l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di attuazione della Costituzione imperativamente richiesta dalla riforma del titolo V, ma è una facoltà, messa a disposizione da un lato delle Regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è

¹¹² In questo senso magistralmente R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., 16 ss.

¹¹³ I virgolettati sono tratti da R. DICKMANN, *op. ult. cit.*

¹¹⁴ Così G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 18.

rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta»¹¹⁵. Si tratta, in definitiva, di una decisione squisitamente politica rispetto alla quale non sussiste una traccia costituzionale predefinita, ma l'iniziale proposta si misura con la discrezionalità del potere legislativo che si esprime nella comune volontà parlamentare. E se tale volontà può portare anche a respingere la proposta, nel potere di deliberare deve necessariamente considerarsi inclusa la facoltà di modificare.

Nella complessa procedura solo la legge rinforzata ha natura di fonte del diritto, mentre l'intesa si configura come «condizione di procedibilità». L'intesa in questo senso assume per gli effetti dell'art. 5 della Costituzione la veste di «metodo della legislazione»¹¹⁶.

L'intesa nella procedura dell'art. 116, co. 3, acquista la funzione di permettere di derogare al procedimento di revisione per la concessione delle nuove potestà alle Regioni interessate, ma non ha di certo la funzione di sottrarre alle Camere quel potere di intervento e di emendamento che a esse appartiene tanto nel procedimento di cui all'art. 72, co. 1, quanto in quello di cui all'art. 138. La procedura negoziata – di cui l'intesa è una tappa – non può spingersi al punto da inibire alle Camere (e alle Commissioni) di entrare nella sostanza e nei contenuti della modifica del riparto di potestà.

In questa sede si ritiene di aderire, dunque, alla tesi che vuole il disegno di legge emendabile nel passaggio presso le Camere, ferma restando la necessità di una verifica bilaterale sull'intesa ove gli emendamenti o le reiezioni incidano su aspetti rilevanti della stessa, su aspetti anche politicamente salienti.

¹¹⁵ Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9, e, in termini molto simili, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 18-19. Stesso concetto in R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., *passim*.

¹¹⁶ Le parole virgolettate appartengono a R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., 15.

Il punto cruciale diventa, allora, l'individuazione della modalità di intervento delle Camere e la conciliazione di tale intervento con l'esigenza di rispettare il ruolo dell'intesa. Sono state configurate tra gli studiosi diverse prospettazioni¹¹⁷. In particolare, considerato che il momento di riflessione sui contenuti in cui dar corso alla discussione sugli emendamenti è l'istruttoria in Commissione nella procedura referente, in quella sede andrebbero suddivisi gli emendamenti lineari con l'intesa e gli emendamenti stridenti con essa. Con riferimento a questi ultimi emendamenti è preferibile la prospettiva¹¹⁸ che suggerisce di verificare quali di essi raccolgano un "consenso di fondo" in Commissione con alta probabilità di un voto favorevole – verifica favorita dalla sede referente che permette una certa dose di informalità dei lavori – rimettendoli al Governo per un'integrazione dell'intesa. Il Governo verrebbe chiamato a fare da "navetta" tra il tavolo legislativo-parlamentare della Commissione e il tavolo Stato-Regione sull'intesa con il compito di mediare sui punti di divergenza. In attesa dell'assenso regionale sull'integrazione o variazione dell'intesa il procedimento rimarrebbe sospeso per riprendere con la discussione degli emendamenti ammessi per raggiunta condivisione, mentre gli altri rimarrebbero inammissibili perché non coperti da intesa. Una buona interlocuzione durante la fase referente in Commissione sarà garanzia anche di un viatico più agevole in Aula dove – per regola generale – possono essere ripresentati solo gli emendamenti parlamentari già ammessi in Commissione e ivi respinti.

Peraltro, ove dovesse sorgere la necessità politica di tornare indietro su qualche punto, il bicameralismo perfetto mostrerà il proprio lato migliore

¹¹⁷ Cfr. quella di M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, www.osservatoriosullefonti.it, 20 ss.

¹¹⁸ Ancora R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., 17.

offrendo la possibilità di correggere presso la seconda Camera qualche elemento della normativa “politicamente sensibile”.

In base agli ultimi sviluppi¹¹⁹, il Governo parrebbe intenzionato a presentare un disegno di legge volto a definire la cornice normativa unitaria in cui potranno inserirsi i singoli progetti di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. da parte delle Regioni interessate¹²⁰.

Dopo questa necessaria premessa, passando alla fase deliberativa, si può subito osservare che la maggioranza qualificata è richiesta non per il voto dei singoli articoli, ma solo per la votazione finale del disegno di legge in Aula presso ciascuna Camera, come si evince da un semplice raffronto tra l'art. 79, co. 1, e l'art. 116, co. 3. La necessità di una maggioranza così ampia per l'approvazione definitiva della legge rende evidente che il ruolo del corpo politico-parlamentare non può essere svilito: il raggiungimento di una vasta convergenza sarà politicamente possibile nella misura in cui il testo finale da approvare sarà il frutto di una larga condivisione in seno alle Camere. È, dunque, interesse delle stesse Regioni che il disegno di legge assuma contenuti anche non contemplati in una bozza iniziale che – senza tradire lo spirito della differenziazione richiesta – permettano alle forze politiche chiamate a esprimersi di riconoscersi nel risultato conclusivo. Per questa ragione *supra* si evidenziava che il tema dell'emendabilità non è scisso dal tema del *quorum* richiesto per il voto finale.

La richiesta della maggioranza assoluta nel voto finale rende evidente che ci troviamo dinanzi a una legge rinforzata sicché si può porre adesso il quesito circa la riconduzione di tale legge alla categoria delle “leggi organiche” secondo i criteri delineati nel § 10.2.

¹¹⁹ Si v. L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, www.osservatoriosullefonti.it.

¹²⁰ Si v. la nota di lettura del Servizio Studi della Camera XVIII Legislatura, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 10 marzo 2020.

Si può osservare che i requisiti sono ampiamente riscontrabili in quanto le future “leggi di attribuzione” dell’autonomia supplementare saranno comunque subordinate alla Costituzione (salve le deroghe alle norme del Titolo V che ne costituiranno l’essenza); interverranno in un ambito materiale segnato da una riserva sancita in Costituzione a oggetto prestabilito; verranno approvate attraverso una procedura d’Aula aggravata dalla richiesta della maggioranza assoluta¹²¹; rappresenteranno un vincolo per il futuro legislatore ordinario e si gioveranno di una capacità di resistenza rinforzata rispetto alle future leggi ordinarie¹²². A proposito della numerazione si rinvia a quanto già detto a proposito della legge rinforzata di bilancio circa l’opportunità che le leggi organiche abbiano una numerazione autonoma, distinta sia da quelle ordinarie che da quelle costituzionali.

Anche in questo ambito il legislatore della revisione costituzionale del 2001 pare essersi ispirato – più o meno consapevolmente – al modello tracciato dall’ordinamento spagnolo la cui Costituzione riserva alla legge organica diversi interventi finalizzati allo sviluppo e all’attuazione delle autonomie delle *Comunidades Autónomas*, le Regioni spagnole (art. 144, art. 150). In particolare, l’art. 150.2 della Costituzione spagnola stabilisce che con legge organica si possano trasferire o delegare alle Regioni i poteri relativi a materie spettanti allo Stato centrale che siano suscettibili di un esercizio decentrato, prevedendo in ogni caso il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari,

¹²¹ La previsione di un *quorum* impostato sul numero dei membri del *plenum* inibisce la procedura deliberante in Commissione, dando vita a una riserva d’Aula implicita e induce a escludere l’intervento della decretazione governativa sia delegata che d’urgenza: in R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata*, cit., tale risultato è indicato per la legge n. 243 del 2012 dopo che a essa sono state accostate quanto alla procedura parlamentare le “leggi di attribuzione” delle particolari forme di autonomia.

¹²² Così per tutti G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato*, cit., 18.

ferma restando la facoltà statale di controllare l'esercizio dei poteri trasferiti o delegati.

Anche nell'ordinamento francese è previsto un certo spazio d'intervento per la legge organica nella materia delle relazioni tra Stato centrale e Regioni: infatti l'art. 74.2 della Costituzione dispone che l'approvazione degli Statuti delle Regioni d'Oltremare (*Territoires d'Outre-Mer*) avvenga mediante legge organica.

Come già emerso a proposito della legge n. 243 sull'attuazione del pareggio di bilancio, dall'analisi delle caratteristiche tracciate dalla Costituzione e dalla comparazione con altri ordinamenti, anche per definire le leggi rinforzate previste dall'art. 116, co. 3, Cost., risulta possibile assumere la denominazione di "leggi organiche" che condensa in modo sintetico le diverse caratteristiche che contraddistinguono questa fonte in relazione alle altre fonti del diritto che compongono l'ordinamento generale. Anche in questo caso si tratta di una proposta lessicale che non avendo ricevuto una sanzione costituzionale può essere informalmente adoperata per agevolare la comunicazione. È pur vero che tale espressione nel caso di specie andrebbe a sommarsi alla varietà di formule e locuzioni già enunciate in questa materia¹²³, ma a differenza delle altre essa non mira a descriverne il contenuto quanto piuttosto tende a qualificarne la collocazione nel sistema delle fonti e, pertanto, può convivere con esse.

11.2.1. *La forza passiva delle leggi di attribuzione dell'autonomia supplementare*

A proposito della forza passiva occorre soffermarsi un attimo per una riflessione aggiuntiva: è unanime in dottrina la considerazione che le leggi di

¹²³ Per una rassegna v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 2-3.

attribuzione dell'autonomia supplementare posseggano una capacità di resistenza potenziata¹²⁴ rispetto all'abrogazione, modifica e deroga da parte di leggi ordinarie successive. Ed è ovvio che sia così in quanto questa forza passiva è connaturata rispetto dalla fisionomia stessa della categoria delle leggi rinforzate o organiche, dal loro rapporto con la riserva sancita nella Costituzione, dal loro atteggiarsi rispetto alla legge ordinaria tanto in ordine al criterio di competenza quanto in ordine al criterio di gerarchia, come visto nei precedenti paragrafi.

A questo punto si può porre una questione e formulare, conseguentemente, un quesito. Sappiamo che gli Statuti delle cinque Regioni ad autonomia speciale sono approvati con legge costituzionale con la garanzia di rigidità che ne deriva rispetto alla legge ordinaria, ma sappiamo anche che le competenze e le potestà previste negli Statuti speciali sono state in vario modo compresse a più riprese mediante l'inarrestabile fenomeno delle cosiddette «grandi riforme economico-sociali», ossia – sinteticamente – di leggi ordinarie dello Stato approvate a maggioranza semplice che in un proprio articolo si autoattribuiscono la natura di “grande riforma”. Queste leggi ordinarie in virtù di tale autoattribuzione restringono le potestà e l'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, derogando tanto agli Statuti quanto ai decreti legislativi recanti le norme attuative. Tale fenomeno di contrazione di un'autonomia costituzionalmente sancita – che si somma a quello delle cd. clausole trasversali dell'articolo 117 della Costituzione – ha generato discussioni e

¹²⁴ Per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 18, ma considerazioni analoghe si ritrovano in tutti gli Autori citati nelle precedenti note.

malcontento in ambito regionale, ma è stato sovente assecondato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹²⁵.

La qualificazione di una legge come grande riforma economico-sociale importa, talvolta, l'effetto di restringere lo spazio di intervento legislativo delle Regioni a Statuto speciale in materie di potestà regionale teoricamente esclusiva a un'ampiezza non dissimile dalla legislazione concorrente e talaltra l'integrale ricentralizzazione della materia.

¹²⁵ Sul limite alla potestà legislativa esclusiva regionale rappresentato dalle grandi riforme economico-sociali sia consentito il rinvio a G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, cit., 92-94: «Emblematica di tale orientamento centripeto è, ad esempio, la recente sent. cost. n. 168 del 4-20 luglio 2018 sulla materia dell'ordinamento degli enti locali in Sicilia, assegnata dall'art. 15 dello Statuto speciale alla potestà esclusiva regionale [...] ebbene in tale pronuncia il Giudice delle Leggi – accogliendo la qualificazione della cd. legge Delrio (legge n. 56 del 2014) come grande riforma economico-sociale, [...] e riconoscendo all'elezione indiretta degli amministratori degli enti locali di area vasta (in sostanza le ex province) e alla gratuità delle cariche il valore di norme fondamentali – ha concluso per l'illegittimità della legge regionale n. 17 del 2017 con la quale il legislatore siciliano aveva disciplinato l'elezione diretta e l'indennità di carica. È evidente che tale arresto giurisprudenziale menoma l'esercizio del potere legislativo regionale in favore del modello normativo prescelto dallo Stato in un ambito di potestà – teoricamente – esclusiva. In precedenza sulla stessa scia si colloca la sent. cost. n. 385 del 9-17 ottobre 1991 nella quale il limite delle leggi di grande riforma economico-sociale assume proprio la funzione di restringere la potestà legislativa esclusiva delle Regioni».

Risponde allo stesso atteggiamento centripeto la recentissima sentenza costituzionale n. 17 del 2020 emessa in sede di conflitto che fondamentale ha l'effetto di sterilizzare la competenza della Regione Siciliana in materia di credito e risparmio consentendo alla disciplina di cui al decreto-legge n. 18 del 2016 sul credito cooperativo di vanificare la gran parte delle disposizioni degli artt. 1 e 5 del d.lgs. n. 205 del 2012 recante le norme d'attuazione in materia.

Posta la questione, si può formulare il quesito: le leggi rinforzate sul regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, sapranno resistere alle cd. grandi riforme economico-sociali? A prima vista la risposta più ovvia dovrebbe indurre a deporre in favore della loro resistenza, ma l'esperienza vissuta sinora dalle Regioni a Statuto speciale depone in senso opposto poiché sono andate incontro a cedevolezza competenze e potestà attribuite con legge costituzionale, una fonte ben più elevata della legge organica o rinforzata tratteggiata dall'art. 116, co. 3, Cost.

Sarà un significativo banco di prova, ma è evidente che l'autonomia differenziata non potrà assumere connotati più forti e "blindati" rispetto a quelli riconosciuti sinora alle Regioni speciali. Potrebbe all'opposto essere l'occasione per rafforzare le autonomie regionali nel loro complesso, ma ciò dovrà condurre a un ulteriore passo nel progressivo "aggiustamento" del rapporto tra legislatore nazionale e legislatore regionale valorizzando un indice presente nell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 e applicando a salvaguardia delle autonomie tale procedura in generale alle leggi che si autoproclamino come "grandi riforme economico-sociali".

È evidente che un ruolo determinante sarà esercitato dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza ha sinora assecondato l'atteggiamento tendenzialmente centripeto del legislatore nazionale.

11.3. *Le leggi di amnistia e di indulto*

L'art. 79 della Costituzione nella versione originaria stabiliva che l'amnistia e l'indulto «sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere» e aggiungeva che i suddetti benefici non potessero «applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione».

Dall'entrata in vigore della Costituzione al 1992 furono approvati ben 18 provvedimenti di amnistia e 13 di indulto, molto spesso abbinati nella medesima legge di delegazione.

La frequenza¹²⁶ con la quale venivano concessi questi provvedimenti di clemenza generale, corrispondenti in molti casi con il rinnovo delle Camere¹²⁷, e le conseguenti polemiche politiche, portarono a meditare la sottrazione di questo potere alla maggioranza parlamentare imponendo un *quorum* speciale e richiedendo in tal modo una convergenza tra maggioranza e opposizione¹²⁸.

Così con la l. cost. 6 marzo 1992 n. 1, l'articolo è stato sostituito con quello attuale secondo cui l'amnistia e l'indulto «sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale» aggiungendo ai commi successivi che la legge medesima stabilisce il termine per l'applicazione dei benefici i quali, tuttavia, non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

L'art. 79 novellato nel '92 è stato il primo caso in cui la Costituzione ha previsto una maggioranza qualificata per la deliberazione di una legge al di fuori della procedura di cui all'art. 138.

La maggioranza qualificata – già di per sé molto elevata – è richiesta non solo per il voto finale, ma anche per la votazione degli articoli rappresentando un *unicum* nel panorama delle fonti del nostro ordinamento. Si è giunti al

¹²⁶ In R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 358-359 si parla di “abuso” dello strumento delle leggi di amnistia e indulto, e in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed. int. riv. da G. SILVESTRI, Milano 2017, 328 si accenna a disposizioni di clemenza «non sempre giustificate».

¹²⁷ Il legame degli atti di clemenza con i suffragi elettorali in passato è ricordato in L. ARCIDIACONO, A. CARULLO, G. RIZZA, *Diritto costituzionale*, cit., 293.

¹²⁸ In tal senso v. L. ARCIDIACONO - A. CARULLO - G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 359 e T. MARTINES, *op. loc. ult. cit.*

paradosso di una disciplina passata da un estremo a un altro: la vecchia norma consentiva troppo frequenti amnistie e indulti, mentre la nuova ne rende la concessione oltremodo difficoltosa¹²⁹, tant'è che dal 1992 a oggi è stata varata una sola legge di concessione dell'indulto (la legge n. 241 del 2006).

Passando all'analisi della procedura parlamentare seguita, occorre rilevare che i Regolamenti parlamentari non sono stati modificati per adattarne la procedura alla novella costituzionale del 1992.

Bisogna, innanzitutto, sottolineare che l'art. 79 comporta un'implicita riserva d'Aula connessa al *quorum* richiesto, ma le due Aule nell'unica ipotesi sinora occorsa non hanno seguito la medesima procedura: infatti, in Senato le votazioni intermedie si sono svolte senza verificare l'effettivo raggiungimento della maggioranza qualificata, mentre più correttamente alla Camera fu in anticipo stabilito che il *quorum* dei due terzi sarebbe stato puntualmente verificato per il voto sugli articoli e, per osservare fino in fondo il dettato costituzionale, anche sugli emendamenti interamente sostitutivi di articoli (ma, ovviamente, non sugli altri tipi di emendamento) e sugli articoli aggiuntivi¹³⁰. Il *quorum* speciale è stato regolarmente osservato nel voto finale in entrambi i rami del Parlamento, anche se, nella realtà, tutta la procedura è stata resa più semplice dal fatto che la legge constava di un solo articolo composto da diversi commi a loro volta suddivisi per alinea numerati.

Le leggi di amnistia e le leggi di indulto nelle classificazioni delle fonti del diritto vengono spesso incluse tra le fonti atipiche. E in effetti, quando nel 1992 l'art. 79 della Costituzione venne novellato, era difficile collocarle diversamente in quanto si trattò del primo caso in cui una norma costituzionale

¹²⁹ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *op. loc. ult. cit.*, parla di «mostruoso procedimento rafforzato» sottolineando che la maggioranza richiesta è paradossalmente più alta di quella necessaria per modificare la Costituzione.

¹³⁰ In tal senso, v. L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 275-276.

richiedeva una maggioranza più elevata di quella ordinaria per l'approvazione parlamentare di una legge, al di fuori del procedimento di cui all'art. 138.

Ma oggi abbiamo visto che sono comparse altre leggi sub-costituzionali per le quali la Costituzione ha imposto la maggioranza qualificata, sicché nel compiere il tentativo di rintracciare alcuni tratti comuni tra le fonti sorte anche in Italia per effetto di quel “processo di atomizzazione e di specializzazione” cui si accennava nel primo paragrafo, si può verificare se nelle leggi contemplate dall'art. 79 si riscontrino i requisiti indicati nel § 10.2 per identificare le “leggi organiche”, quella categoria di leggi che in Spagna e Francia è codificata e che in Italia è frutto di elaborazione dottrinarie e cerca di farsi strada di pari passo con il crescere delle ipotesi di procedure legislative aggravate dalla richiesta di *quorum* più elevati della semplice maggioranza.

Tali requisiti in linea di massima ricorrono in quanto: nell'*iter* parlamentare va esclusa la sede deliberante in Commissione e si concretizza una riserva d'Aula; è parimenti esclusa la delegazione legislativa; il passaggio in Assemblea è aggravato dalla maggioranza qualificata richiesta¹³¹; la materia d'intervento è riservata direttamente da una norma costituzionale; ovviamente si tratta di leggi subordinate alla Costituzione e tenute a rispettarne i dettami previsti dai commi 2 e 3 dello stesso art. 79. Per le concessioni di amnistia e indulto, trattandosi di normative definite come leggi-provvedimento, *nulla quaestio* rispetto a una loro abrogazione in quanto l'effetto di clemenza prodotto non può essere rimosso. Può, tuttavia, ugualmente porsi la questione inerente al rapporto con altre leggi e, quindi, con leggi successive ordinarie che mirassero a condizionarne in tutto o in parte l'efficacia o a derogarne

¹³¹ R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata*, cit., 6, ritiene accostabile il tipo di “rinforzo” delle leggi di cui all'art. 79 Cost con quelle di cui all'art. 81, co. 6, Cost., e in una certa misura con quelle di cui all'art. 116, co. 3, Cost., in quanto norme costituzionali che richiedono maggioranze speciali per l'adozione di delibere legislative.

l'applicazione: anche in questo caso il chiaro dettato costituzionale non può che condurre a concludere che la legge ordinaria approvata a semplice maggioranza non ha forza per interferire in alcun modo con gli effetti di un'amnistia o un indulto e, ove ciò accedesse, quella legge ordinaria andrebbe incontro a una declaratoria d'incostituzionalità. Ad esempio, una legge ordinaria che stabilisse che i reati oggetto di una particolare amnistia fossero sottratti alla disciplina in materia di certificato del casellario giudiziario di cui all'art. 24, co. 1, lett. d) del T.U. di cui al d.P.R. n. 313 del 2002 sarebbe certamente incostituzionale in quanto le condizioni, i limiti e gli obblighi dell'amnistia costituiscono materia della stessa legge di amnistia (art. 151, co. 4, c.p.). Qualora, invece, il legislatore volesse modificare la portata di un indulto – ad esempio includendo un reato circostanziato inizialmente escluso – o gli effetti, ad esempio precisando con una legge di interpretazione autentica il significato di una condizione imposta ai beneficiati (ai sensi del combinato disposto tra l'art. 174, co. 3, e l'art. 151, co. 4, c.p.) sarebbe tenuto ad intervenire con una nuova legge da votare con la maggioranza dei due terzi ai sensi dell'art. 79 Cost.

Parimenti, una legge ordinaria non ha titolo per intervenire nella materia riservata dalla Costituzione alle leggi di amnistia e di indulto, sicché una norma che, eludendo la procedura di cui all'art. 79 Cost., disponesse l'estinzione di reati (oggetto specifico dell'amnistia ai sensi dell'art. 151, co. 1, del c.p.)¹³² o l'estinzione di pene (ai sensi dell'art. 174 c.p. è indulto il condono

¹³² Ovviamente il legislatore ordinario può ben abrogare una fattispecie di reato, ma ciò è cosa ben diversa rispetto all'amnistia che lascia intatta la previsione astratta del reato, ma ne dispone l'estinzione per coloro che lo hanno già commesso fino a una certa data, dando luogo anche alla cessazione dell'esecuzione della condanna e delle pene accessorie eventualmente già comminate.

totale o parziale della pena o la commutazione della pena)¹³³ sarebbe incostituzionale.

Quindi anche queste leggi-provvedimento si pongono nel sistema delle fonti in quella particolare posizione, già vista per le altre ipotesi di legge organica, che le dota di una peculiare capacità di resistenza rispetto alle leggi ordinarie.

11.4. Le leggi statali rinforzate sulla potestà concorrente e sul federalismo fiscale

La legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha rivisto il Titolo V della Costituzione, contiene anche altre disposizioni di grande rilevanza.

In particolare, l'art. 11 preconizza una riforma in senso federale dell'ordinamento della Repubblica con una revisione del Titolo I della Parte II, ossia una riforma del Parlamento con un Senato federale o un Senato delle Autonomie, e dispone che in via transitoria la Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126, co. 1, terzo periodo, Cost.¹³⁴, istituita dall'art. 52 della "legge Scelba" sull'ordinamento delle Regioni (l. 10 febbraio 1953 n. 62, modificata dalla legge 28 ottobre 1970 n. 775) composta da venti deputati e venti senatori, possa essere integrata con la partecipazione di rappresentanti di Regioni e Province autonome, ma anche degli enti locali, secondo le disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato: la norma prevede una nuova fisionomia per la suddetta Commissione bicamerale, la

¹³³ Sono ben note le polemiche sorte per l'approvazione della legge 1° agosto 2003 n. 207 recante una disciplina speciale di sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni finalizzata alla sua estinzione, comunemente identificata come "indultino".

¹³⁴ Si v. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 297.

quale in dottrina viene comunemente indicata col termine di “Bicameralina”¹³⁵.

Il comma 2 dello stesso articolo 11 stabilisce un significativo coinvolgimento della Bicameralina, a tal punto da incidere fortemente sulla procedura parlamentare di approvazione delle leggi sulle materie concorrenti e sul cosiddetto federalismo fiscale (art. 119 Cost.) sancendo che – qualora un progetto di legge in tali ambiti contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione referente non si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge – l'Assemblea sia tenuta a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti¹³⁶.

Non era chiaro il peso da riconoscere – nelle intenzioni del legislatore costituzionale – alla partecipazione dei rappresentanti regionali: la norma, pur non delucidando se i rappresentanti regionali dovessero essere muniti di voto deliberativo in seno alla Bicameralina, andava evidentemente in quella direzione perché un voto solo consultivo avrebbe svilito il senso del loro intervento.

Ma l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 presenta *ictu oculi* un'incongruenza rispetto all'art. 126 della Costituzione perché quest'ultimo affida a una legge la disciplina della Commissione parlamentare composta di deputati e senatori, mentre l'art. 11 rinvia per la sua integrazione non già alla medesima fonte legislativa quanto piuttosto ai due diversi Regolamenti parlamentari delle Camere, creando le premesse per un groviglio normativo¹³⁷.

¹³⁵ Si v. P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 351 ss.

¹³⁶ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 707-708.

¹³⁷ In L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 148, si segnalano una serie di problemi legati all'art. 11, l. cost. n. 3/2001, lasciati irrisolti dalla frettolosa formulazione

La norma, ove fosse stata applicata, avrebbe avuto una portata dirompente confinando le procedure legislative fino ad allora applicate nel solo ambito della potestà esclusiva dello Stato e trasformando in leggi aggravate e rinforzate tutte quelle appartenenti al dominio della potestà concorrente: aggravate dal parere favorevole o rafforzate dalla maggioranza assoluta in caso di parere negativo o condizionato della Bicameralina.

La nota caratterizzante della legislazione concorrente non sarebbe stata più la legge-cornice, ma si sarebbe sostanziata nel parere obbligatorio e quasi-vincolante della Bicameralina, posto che l'art. 11 permette di superare il parere negativo o condizionato solo mediante un voto a maggioranza assoluta.

La fluidità del riparto nell'ottica dell'art. 11 può assumere un verso ascendente solo a maggioranza assoluta in assenza di un consenso dei rappresentanti regionali.

È evidente che la norma risulta eccessivamente sbilanciata in favore delle Regioni e ove fosse stata attuata avrebbe rischiato di portare alla paralisi l'attività decisionale del Parlamento, proprio nella misura in cui una Commissione con una componente esogena rispetto alle Camere ha il potere di ribaltare i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione mediante un parere. E probabilmente l'impossibilità per il Parlamento di deliberare avrebbe dovuto tradursi – se non nelle intenzioni del legislatore costituzionale, forse nelle intenzioni dell'estensore della disposizione – in uno spazio aperto per i legislatori regionali: la materia concorrente in assenza di leggi-quadro sarebbe divenuta campo libero per un pieno intervento delle Regioni. La materia concorrente si sarebbe trasformata, così, in materia contendibile tra organi legislativi.

della norma: innanzitutto la fonte regolamentare non è la più idonea a vincolare soggetti esterni alle Camere, e inoltre i dubbi circa lo *status* dei rappresentanti, le modalità di composizione, i meccanismi di voto, i poteri si sommano alle questioni relative al loro numero e alla procedura per la loro designazione.

Dunque, da subito partirono le manovre tese a svuotare anche questa parte della riforma del Titolo V e la norma è rimasta lettera morta.

Questa disposizione, quindi, non ha mai avuto alcun seguito e a tale esito si è pervenuti attraverso una serie di passaggi: innanzitutto, la norma non è formulata in termini cogenti, lasciando aperta l'opzione ermeneutica incline a vedere come una facoltà (la formula verbale "possono prevedere") l'integrazione della Commissione con i rappresentanti delle Regioni sicché i Regolamenti delle Camere non sono mai stati aggiornati per dare spazio a questa partecipazione¹³⁸.

La cattiva formulazione della norma, del resto, non chiariva neanche se i rappresentanti delle Regioni dovessero essere espressione delle Giunte regionali o dei Consigli, ma era evidente che trattandosi di una Commissione parlamentare la scelta in via interpretativa dovesse cadere su questi ultimi in quanto organi dotati di poteri legislativi.

¹³⁸ La motivazione del rifiuto di rinviare alla legge ordinaria (ossia una modifica dell'art. 52 della legge Scelba) rispondeva alla logica dei promotori della riforma del Titolo V di concepire la revisione come atto "*self-executing*", ossia direttamente applicabile e non bisognevole di nessuna legge di attuazione; pertanto, nel disciplinare la nuova fisionomia della Commissione bicamerale qui in esame che necessitava di un atto normativo, il suddetto rifiuto indusse il legislatore costituzionale a preferire il rinvio alla fonte regolamentare. Ma il risultato fu paradossale: i Regolamenti di Camera e Senato possono essere riformati solo a maggioranza assoluta e l'iniziativa, come sappiamo, non può essere assunta dal singolo parlamentare, ma dalla competente Giunta per il Regolamento. E infine il rinvio ai Regolamenti esclude la riforma della Bicameralina dai contenuti possibili della cd. legge La Loggia (l. n. 131 del 2003). Insomma, la norma nacque con uno strabismo irrimediabile. L'infelice e inconsueta voce verbale servile "possono" si spiega con la tendenza del legislatore a non formulare norme imperative rivolte alle Camere, ma nel caso di specie, trattandosi di una norma costituzionale, il legislatore ben avrebbe potuto adoperare l'indicativo presente "prevedono".

La norma, poi, destava perplessità nella misura in cui confondeva in un'unica disposizione i rappresentanti dei Consigli regionali, dotati di potere legislativo, con quelli degli enti locali, ossia di organi dotati di soli poteri amministrativi, sicché avrebbe reso necessaria un doppio e senz'altro problematico livello d'integrazione rischiando di rendere pletorica e ingovernabile la Commissione parlamentare integrata.

Inoltre, com'è noto, la controversa riforma del Titolo V venne approvata in un preciso clima pre-elettorale e senza un'adeguata riflessione. E il legislatore nazionale sin dall'indomani della riforma assunse un atteggiamento del tutto particolare, continuando a legiferare come in passato, quasi che la riforma costituzionale non esistesse.

Ciò generò un contenzioso molto aspro tra lo Stato e le Regioni presso la Consulta, la quale venne investita del compito di dirimere i contrasti fornendo l'interpretazione delle nuove norme costituzionali. L'esito complessivo del contenzioso ebbe una trazione centripeta, deludendo le istanze regionali e smentendo molte letture filoautonomiste. È, ormai, consolidata la giurisprudenza delle "clausole trasversali" e della sussidiarietà ascendente a partire dalle "sentenze Mezzanotte" (si v. per tutte la sent. cost. n. 303 del 2003).

In questo clima dialettico ovviamente non si crearono le condizioni politiche per dare attuazione allo strumento della "Bicameralina" che, invece, poteva rappresentare una "camera di composizione delle divergenze"; ma in realtà, era quel comma 2 troppo sbilanciato in favore delle Regioni a ostacolare in fondo l'applicazione del comma 1 dello stesso art. 11.

Del resto, a ben vedere, non era interesse degli organi statali dare corso all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 in forza dell'andamento vittorioso del contenzioso; ove il contenzioso avesse avuto esiti diversi con lo Stato soccombente, gli organi politici statali sarebbero stati certamente più inclini alla ricerca di una sede di mediazione con le istanze regionali. Sugli esiti del contenzioso costituzionale si può riflettere per interrogarsi circa l'assenza di una componente eletta dalle Regioni che possa portare a un bilanciamento e a un

arricchimento dando alla sede di risoluzione dei conflitti un punto di vista allargato alla visione di un potere verticalmente suddiviso tra centro e territorio.

In parallelo alla disapplicazione dell'art. 11 si è sviluppata una trama di relazioni tra Stato e Regioni che viene tessuta secondo un meccanismo non contemplato dalla Costituzione: mentre il regionalismo legislativo del Titolo V si inceppava e risultava impedito il dipanarsi di un percorso di integrazione e scambio tra organi legislativi statali e regionali di cui la Bicameralina era l'embrione, al di fuori del solco della Costituzione è germogliato il "sistema delle Conferenze" e, soprattutto, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni basato sulle intese deboli della "legge Bassanini" e sulle intese forti della "legge La Loggia", ma anche della Conferenza unificata ogniquale sia necessario il coinvolgimento degli enti locali.

Ma quello imperniato sulla Conferenza Stato-Regioni e sulle intese o peggio sulle mere consultazioni, è un sistema – per così dire – intergovernativo, un sistema di accordi tra governi, nazionale e regionali, tra organi esecutivi, non già tra organi legislativi¹³⁹, in quanto nella Conferenza medesima sono presenti gli esponenti del Governo nazionale e delle Giunte regionali. I Consigli regionali stanno tentando di recuperare terreno e hanno dato vita alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, ma rimane molta strada da battere per potenziarne il ruolo e per recuperare la centralità delle Assemblee elettive e rappresentative nelle scelte legislative che in teoria e in punto di diritto costituiscono il fulcro delle funzioni regionali. Al contempo la Commissione parlamentare prevista dall'art. 126 Cost., continuando a operare nella configurazione classica, ha approvato un proprio regolamento interno per la consultazione dei

¹³⁹ Questo spostamento del baricentro dagli organi legislativi agli organi esecutivi è denunciato anche in T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 113.

rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, nonché di associazioni e rappresentanti di enti locali mediante audizioni e trasmissioni di rilievi.

Questo aspetto del Titolo V è stato, dunque, completamente tradito nonostante i moniti della Corte costituzionale (sentt. nn. 6 e 423 del 2004, n. 401 del 2007, n. 251 del 2016): la materia della competenza concorrente che nasceva come spazio di decisione cooperativa e collaborativa tra organi legislativi (in questo senso è il chiaro combinato disposto tra l'art. 117, co. 3 e 4, Cost., l'art. 126, co. 2, secondo periodo, Cost. e l'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001) è divenuta terreno di negoziazione tra gli esecutivi, con un'esaltazione di tale fenomeno in occasione delle leggi-delega: il Parlamento nazionale legifera in materia concorrente con una delega al Governo saltando a piè pari il passaggio di cui all'art. 11 l. cost. n. 3/2001 e affidando al Governo la consultazione delle Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni¹⁴⁰ per giungere all'emanazione di un decreto legislativo che non si limita alle norme generali, alle disposizioni-quadro, ma disciplina in modo esaustivo la materia. La continua permeabilità delle funzioni e delle prerogative delle Assemblee regionali ha toccato il culmine nell'emblematica vicenda della revisione dei vitalizi (art. 1, co. 965, 966 e 967, della legge 30 dicembre 2018 n. 145) che ha assunto i contorni tipici della tendenza deformante dell'ordine naturale della separazione verticale dei poteri tra Stato e Regioni e della stessa divisione dei poteri a livello regionale tra Giunta e Assemblea legislativa. Infatti, la revisione dei vitalizi – materia di pertinenza intrinsecamente legata alle funzioni delle Assemblee regionali – è stata “attratta al centro” mercé la clausola di stile del «coordinamento della finanza pubblica», mentre il coinvolgimento delle Regioni è stato affidato alla Conferenza Stato-Regioni, ossia a una sede

¹⁴⁰ Addirittura in alcuni casi il legislatore non coinvolge la Conferenza Stato-Regioni, ma la più ristretta Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita dall'art. 33 del d.lgs. n. 68 del 2011, scelta a volte censurata dalla Corte costituzionale.

intergovernativa, per la determinazione di criteri e parametri della rideterminazione dei trattamenti previdenziali¹⁴¹.

Forse più equilibratamente il legislatore costituzionale avrebbe dovuto prevedere in modo puntuale le leggi da deliberare a maggioranza assoluta sull'esempio delle Costituzioni degli altri Paesi (Francia e Spagna) le quali specificano i casi di intervento mediante legge organica che qui avrebbe potuto assumere la funzione di “attrazione al centro” di materie concorrenti mediante leggi rinforzate anziché – come risulta in fondo dall'art. 11 l. cost n. 3 – pretendere, invano, di trasformare in “materia organica” l'intero spettro della potestà concorrente.

Pare di poter concludere che l'art. 11 difficilmente troverà applicazione e, forse, è bene così. Tuttavia, si deve ugualmente tener presente l'indice in esso contenuto come punto di partenza per le future riforme¹⁴².

Ma la norma potrà fungere da canone ermeneutico – e non solo – nel caso in cui dovessero essere raggiunte le intese con le Regioni interessate all'attribuzione dell'autonomia supplementare ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

In termini più chiari: riprendendo la questione già segnalata nel § 11.2.1 pertinente alla forza passiva delle leggi adottate ai sensi del terzo comma dell'art. 116, si è visto che la deroga a queste ultime andrebbe approvata con una nuova legge deliberata a maggioranza assoluta e, quindi, si è condivisa l'opinione di chi ritiene che ove lo Stato intendesse riappropriarsi di una materia concessa alle Regioni “semispeciali” sarebbe tenuto ad osservare la procedura aggravata.

¹⁴¹ Solo in via di fatto e per ragioni di mera cortesia istituzionale (non certo per onere giuridico) la Conferenza Stato-Regioni ha coinvolto la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies regionali.

¹⁴² In R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 297 si evidenzia che le proposte di creazione del Senato delle Autonomie prevedono parallelamente l'abrogazione della Bicameralina.

E allora, a quel punto, forse sarà interesse dei poteri statali rivitalizzare l'art. 11 affinché divenga possibile con tale strumento derogare alle leggi rinforzate; in altre parole, una volta che verrà ribaltata l'attribuzione delle materie tra Stato e Regioni, si ribalterebbe anche il senso dell'art. 11.

In quel momento si sperimenterà la possibilità di funzionamento della Bicameralina e ove si constatasse la difficoltà di svolgere i lavori con la procedura dell'art. 11, la concessione dell'Autonomia differenziata assumerebbe la funzione di acceleratore della riforma del "Senato delle Regioni", quale sede naturale di dibattito e di decisione delle questioni che attraversano verticalmente la sfera di interessi centrali e regionali.

12. Ulteriore novità: la delibera parlamentare di carattere non legislativo sul ricorso all'indebitamento

Esaurito l'esame dei casi di delibere legislative da adottare a maggioranza qualificata, rimane da analizzare un'altra norma di introduzione piuttosto recente: è quella contenuta nel comma 2 dell'art. 81 della Costituzione nella formulazione risultante dopo le modifiche apportate con la legge costituzionale n. 1 del 2012 che contiene la disciplina di una delibera non legislativa. Anche questa parte dell'art. 81 trae origine dal *Fiscal Compact*, e dal suo tenore si può comprendere come la versione italiana del recepimento di quel trattato abbia concepito una forma di equilibrio di bilancio anziché un vero e proprio pareggio di bilancio¹⁴³.

Infatti, il testo novellato di quell'articolo – dopo aver sancito che lo «Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio,

¹⁴³ Per la distinzione tra pareggio ed equilibrio si è già *supra* rinviato a R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 263-264. Si v. altresì M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica*, cit., 5 e *passim*.

tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (comma 1) – aggiunge (al comma 2) che il «ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

I primi due commi dell’art. 81 vanno letti e interpretati in modo congiunto poiché le norme che da essi si traggono sono strettamente intrecciate ed ellittiche.

Se per un verso il comma 1 dell’art. 81 impone la copertura delle spese a mezzo di entrate senza includere né escludere *prima facie* l’indebitamento, esso sottende tuttavia l’esclusione dell’indebitamento massivo come strumento ordinario di finanziamento della spesa pubblica; per altro verso, il comma 2 segnatamente ammette la facoltà di valersi dell’indebitamento, ponendo limiti e postulando una distinzione tra casi di “considerazione degli effetti del ciclo economico” e casi di “verificazione di eventi eccezionali”.

Quindi, posto che l’iniziativa in tema di bilancio è di esclusiva spettanza del Governo, il ricorso all’indebitamento va suddiviso come segue:

a) ove il Governo intenda contrarre nuovo debito pubblico per considerare gli effetti delle fasi del ciclo economico, l’indebitamento è ammesso senza particolari procedure o autorizzazioni ed è rimesso a una decisione del Governo in sede di predisposizione degli strumenti finanziari: questa forma di indebitamento è, dunque, da includere tra le entrate di cui al comma 1 dell’art. 81 come conferma il richiamo al ciclo economico (e ai suoi effetti) che quasi come un’epifora (o una simploche) compare in entrambi i commi qui in esame del nuovo testo dell’art. 81; è importante notare che il comma 2 nell’ammettere l’indebitamento correlato al ciclo non lo lega alle sole fasi avverse (politiche keynesiane anticicliche) sicché apre la porte – o quantomeno lascia uno spiraglio – per una politica fiscale espansiva mediante misure di *deficit spending* in chiave prociclica positiva, in uno spettro comunque ristretto. L’ermeneusi della norma viene, tuttavia, circoscritta dall’art. 1, co.

1, lett. f) della legge n. 243 del 2012 che ne limita il senso stabilendo che per fasi favorevoli e fasi avverse del ciclo economico debbano intendersi solo quelle individuate come tali sulla base di procedure e criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea;

b) ove, viceversa, il Governo intenda riferire il nuovo debito alla verifica di eventi eccezionali, sarà tenuto a chiedere l'autorizzazione al Parlamento che per concederla deve adottare una delibera a maggioranza assoluta dei membri in entrambe le Camere¹⁴⁴. Poi l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 cinge il confine della definizione di «eventi eccezionali» specificando che tali sono soltanto le «gravi recessioni economiche», le «crisi finanziarie» e le «gravi calamità naturali». Si tratta, comunque, di espressioni sufficientemente ampie per includere le più diverse situazioni di emergenza che possono presentarsi. La lacuna inerente alla mancata menzione degli eventi bellici è colmabile con la disciplina d'eccezione che in quei casi verrebbe adottata ai sensi dell'art. 78 Cost., mentre un'epidemia (tema di grande attualità in questi giorni) rientra nel concetto di grave calamità naturale.

Solo in quest'ultimo caso è, dunque, necessaria la delibera delle Camere a maggioranza assoluta; la previsione trasla in sede parlamentare una tipica scelta del Governo e, per di più, le assegna una procedura rinforzata. L'imposizione della delibera a maggioranza qualificata in entrambi i rami del Parlamento richiede la convergenza di un'ampia base di consenso politico sulla decisione di aumentare il debito al ricorrere delle condizioni e conferisce alla stessa un'enfasi fortissima in linea con il rigore di cui il *Fiscal Compact* è portatore.

¹⁴⁴ Questa suddivisione delle decisioni di indebitamento è presente in N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 130 ss. e in L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 289. Che tale debba essere la classificazione è confermato dall'art. 5, co. 1, lett. d) della l. cost. n. 1 del 2012.

Quindi, nel caso di indebitamento legato all'andamento del ciclo economico non è richiesta alcuna deliberazione speciale in quanto questa forma di indebitamento avrebbe (almeno in linea teorica) una natura "oggettiva e riscontrabile"; all'opposto nel caso di indebitamento dovuto a eventi eccezionali la prescrizione della maggioranza assoluta ha la funzione di attestare e scandire in sede parlamentare la sussistenza dell'eccezionalità invocata dal Governo¹⁴⁵.

Ma la richiesta di una maggioranza qualificata ha, innanzitutto, l'effetto di sottrarre quantomeno formalmente e proceduralmente la decisione al circuito Governo-maggioranza richiedendo un certo coinvolgimento dell'opposizione o di parti di essa: lo scopo di tale coinvolgimento è, da un lato, quello di informare le opposizioni, di indurle ad assumere una specifica posizione sul tema dell'appesantimento del debito per quel particolare "evento eccezionale" e, in definitiva, di rendere partecipi i diversi gruppi parlamentari delle scelte fondamentali di politica economica e finanziaria adottate dal Paese; ma dall'altro lato, considerato che la crescita del debito rappresenta un peso che viene lasciato sull'avvenire – e quindi sul futuro governo (composto in molti casi secondo le regole della "democrazia dell'alternanza" da chi prima era all'opposizione) come sulle future generazioni – l'aggravamento della procedura risponde all'esigenza di ponderare accuratamente la scelta anche al cospetto dell'elettorato, dell'opinione pubblica e degli stakeholder, in un'economia non più sovrana sotto l'aspetto monetario, la cui solidità non si rispecchia nell'andamento del cambio, ma nell'oscillazione dello spread sul debito¹⁴⁶.

¹⁴⁵ In questo senso v. ancora N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., 130 e M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio*, cit.

¹⁴⁶ In un sistema con «moneta unica e debiti plurimi» (l'espressione è di M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit.), l'euro – pur svolgendo la funzione di riserva di valore e la funzione di mezzo di scambio – non è capace di svolgere pienamente in modo uniforme la terza

La prescrizione della maggioranza qualificata, tanto nell'approvazione ai sensi del comma 6 dell'art. 81 Cost. della legislazione rinforzata di carattere sistematico, quanto ai sensi del comma 2 del medesimo articolo nella delibera non legislativa di indebitamento eccezionale che ha carattere contingente, risponde alla logica complessivamente sottesa al *Fiscal Compact* di aggravare le procedure coinvolgendo nelle scelte fiscali un'ampia base politica con l'attrazione in sede parlamentare delle scelte più importanti, dando spazio nelle decisioni di bilancio al criterio organico piuttosto che al principio di maggioranza semplice. Una decisione organica è una decisione di un'ampia parte dell'organo, più estesa della maggioranza semplice.

Attenta dottrina ha osservato che sinora i diversi Governi che si sono succeduti in Italia hanno fatto ricorso, comunque, in modo frequente all'indebitamento adoperando la procedura aggravata dal voto qualificato che, in teoria – come abbiamo visto –, andrebbe riservata ai soli eventi eccezionali,

fondamentale funzione, quella di unità di conto, in quanto, confrontandosi con economie diverse rette da bilanci nazionali separati e ancorati a debiti autonomi, si assesta come unità di misura dell'economia in modo differente da un Paese all'altro dell'area-Euro, assumendo un rapporto con le economie nazionali che rende il sistema monetario europeo accostabile a un sistema di cambi fissi (più che a un sistema a moneta unica). Per questa ragione la misurazione tra le economie dei Paesi aderenti all'area-Euro, pur non avvenendo tramite il cambio delle monete, avviene egualmente tramite le oscillazioni del servizio del debito: è per questa ragione che l'euro produce effetti da sistema di cambi fissi, con economie separate e impossibilità di aggiustamenti monetari. In alternativa conduce alla necessità di svalutare altre grandezze, come i salari, per mantenere competitiva l'economia. Inoltre, la politica monetaria affidata a un'unica Banca centrale europea che non svolge la funzione di prestatore di ultima istanza, ma compie acquisti in mercato aperto (sul mercato secondario), rende dipendenti dalla Banca centrale europea le politiche economiche dei Governi europei, invertendo il tema classico dell'indipendenza della Banca centrale dal Governo. Su tale ultimo aspetto v. D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti*, cit.

mentre l'indebitamento legato alla considerazione degli effetti del ciclo in coerenza con l'ordinamento unionale non richiederebbe quel procedimento¹⁴⁷.

La delibera organica di cui all'art. 81, co. 2, Cost. è disciplinata nel dettaglio dall'art. 6 della legge rinforzata n. 243 del 2012 che dà uno sviluppo restrittivo alla disposizione legando la delibera ai casi in cui il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico. La procedura è ulteriormente aggravata dall'obbligo di sentire la Commissione europea il cui parere, sebbene non espressamente classificato come vincolante, ha un peso determinante¹⁴⁸.

Dopodiché il Governo presenta alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici con la specifica richiesta di autorizzare l'indebitamento indicandone la misura e precisando la durata dello scostamento e le finalità cui destinare le risorse rese così disponibili.

L'indebitamento così acceso non può (o in linea teorica non potrebbe) assumere carattere tale da coacervarsi con lo stock precedente in quanto la norma impone di definire il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico in un tempo commisurato alla gravità dell'evento che decorre dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. L'autorizzazione all'indebitamento è data col voto favorevole della maggioranza assoluta su una risoluzione parlamentare che propone di approvare la richiesta contenuta nella relazione del Governo (per una recente applicazione si v. il resoconto stenografico della seduta n. 317 dell'11 marzo 2020 della Camera sull'autorizzazione

¹⁴⁷ Il riferimento è a L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 289.

¹⁴⁸ Tale parere obbligatorio e quasi-vincolante della Commissione europea sulla politica di bilancio (politica fiscale), abbinato alla perdita da parte degli Stati aderenti all'euro della titolarità della politica monetaria, è l'elemento giuridico che pone all'attenzione generale la questione relativa alla complessiva perdita della sovranità economica, tema oggi divenuto oggetto di ampio dibattito politico.

all'indebitamento per affrontare l'emergenza dovuta all'epidemia di coronavirus, pag. 33, con relativo preavviso del Presidente in ordine alla necessità della maggioranza assoluta per l'approvazione della risoluzione).

Poiché il piano di rientro è parte integrante della relazione, ove dovesse sorgere l'esigenza di prolungarlo, occorre ripetere la procedura aggravata con l'obbligo di sentire la Commissione europea e di sottoporre l'aggiornamento a nuova delibera a maggioranza assoluta delle Camere. Stesso procedimento aggravato deve essere seguito nel caso in cui l'aggiornamento del piano sia dovuto al verificarsi di nuovi eventi eccezionali.

Al fine di semplificare i lavori parlamentari, la legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce che qualora l'evento eccezionale si verifichi nell'imminenza della presentazione del DEF (documento di economia e finanza) o della NADEF (nota di aggiornamento del DEF), la relazione con cui il Governo chiede l'autorizzazione all'indebitamento può essere presentata alle Camere sotto forma di annesso al DEF o alla NADEF (art. 10, co. 5 *bis*, e art. 10 *bis*, co. 6, della legge 31 dicembre 2009 n. 196 come modificati dalla legge 4 agosto 2016 n. 163): in tale ipotesi l'autorizzazione è data unitamente al voto sul DEF o sulla NADEF che, tuttavia, in tal caso vanno approvati a maggioranza assoluta sicché la presenza di tale contenuto attrae il DEF e la NADEF nel campo della procedura aggravata e della speciale maggioranza (per un'applicazione si v. il resoconto stenografico della seduta n. 153 del 9 ottobre 2019 del Senato sull'ennesima autorizzazione all'ampliamento del debito con relazione annessa alla NADEF e richiesta anche di aggiornamento del piano di rientro con voto a maggioranza assoluta sulla risoluzione presentata dai Capigruppo di maggioranza Perilli, Marcucci e altri).

Non si tratta, dunque, di un solo caso di delibera, ma di un fascio di delibere tutte attinenti all'articolo 81, co. 2, sull'indebitamento, sul relativo piano di rientro, sugli aggiornamenti e proroghe dello stesso, sul suo abbinamento con il DEF e con la NADEF.

Questa tipologia di delibere può essere ascritta alla categoria indicata nel § 10.1.1 ossia tra le delibere non legislative da adottare a maggioranza assoluta in deroga al principio di maggioranza semplice secondo l'art. 64 della Costituzione.

12.1. *L'art. 81, co. 2, e la questione di fiducia*

Rimane adesso da affrontare un altro argomento connesso: sappiamo, infatti, che prima la consuetudine parlamentare e poi i Regolamenti di Camera e Senato hanno introdotto l'istituto della questione di fiducia ricavandolo, in un certo senso, dal significato connesso del comma 4 dell'art. 94 Cost.¹⁴⁹. Orbene, si può porre il seguente quesito: il Governo ha la facoltà di porre la questione di fiducia sulla risoluzione che autorizza la richiesta di indebitamento?

Prima facie parrebbe di poter rispondere positivamente in quanto questa materia non rientra tra quelle escluse dal diritto parlamentare scritto (art. 116 R.C. e art. 161 R.S.) o consuetudinario, ma a ben vedere la vicenda è più complessa.

Come già evidenziato nel § 3, i voti di fiducia rispondono al principio della maggioranza semplice. È pur vero che in via di fatto, specie nel recente passato, i Governi sono nati con una base parlamentare anche superiore alla maggioranza assoluta, ma questa è una condizione politica (spesso legata alla legge elettorale maggioritaria o al premio di maggioranza), non una

¹⁴⁹ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 248.

condizione giuridica. Infatti, in passato il nostro Paese ha avuto anche Governi di minoranza¹⁵⁰ e Governi basati sulla non-sfiducia.

Tale condizione politica che pretende la maggioranza assoluta ha assunto un carattere esasperato in alcuni momenti: basti pensare che il Governo Berlusconi IV l'8 novembre 2011 si dimise senza essere mai stato sfiduciato dopo una votazione favorevole al rendiconto dello Stato approvato alla Camera con 308 voti. Nonostante l'approvazione e benché non fosse stata posta alcuna questione di fiducia, l'incarico fu rassegnato dal Presidente del Consiglio perché la condizione politica del mantenimento della maggioranza assoluta era stata posta da altri poteri dello Stato nella convulsa fase che era seguita a una precedente bocciatura del rendiconto l'11 ottobre 2011.

Ovviamente non bisogna confondere gli aspetti politici che possono indurre il Governo a dimettersi in assenza di una solida maggioranza dagli aspetti giuridici che derivano da un voto di sfiducia: solo in questo secondo caso sorge l'obbligo di dimissioni, non rassegnando le quali il Presidente del Consiglio commette una condotta illecita rilevabile anche penalmente¹⁵¹.

Chiarito, dunque, che giuridicamente la fiducia è accordata a maggioranza semplice, bisogna misurare la compatibilità della questione di fiducia con la risoluzione *ex art. 81*, secondo comma; infatti, la disciplina della questione di fiducia stride con la maggioranza assoluta richiesta per la votazione del ricorso all'indebitamento.

La facoltà di abbinamento dei due effetti della fiducia e dell'approvazione di un atto, legandoli ad una sola votazione, presuppone che entrambi siano retti dal medesimo principio di voto, ossia la maggioranza semplice; ma,

¹⁵⁰ La formazione di Governi di minoranza non è affatto un'anomalia nei sistemi democratici: basti pensare che in Portogallo l'attuale Primo Ministro Antonio Costa ha assunto il potere nel 2015 con un Governo di minoranza.

¹⁵¹ Circa l'arbitraria ritenzione di un potere politico sia consentito un rinvio a R. MICCICHÈ, *Tutela penale degli organi legislativi*, Napoli 2017, 116.

quando i due istituti rispondono a due discipline divergenti – l’una (la fiducia) alla maggioranza semplice, e l’altra (la risoluzione *ex art. 81, co. 2, Cost.*) alla regola organica della maggioranza assoluta – l’abbinamento non può avvenire in quanto l’esito del voto potrebbe non esprimere risultati univoci¹⁵².

Per tale ragione il Governo evita sistematicamente di porre la questione di fiducia nei casi di autorizzazione all’indebitamento.

La medesima situazione potrebbe ripetersi qualora il Governo intendesse porre la questione di fiducia sul DEF se tra gli annessi comparisse la relazione volta a un aumento del debito come contemplato dall’art. 10, co. 5 *bis*, della legge 31 dicembre 2009 n. 196: l’attrazione del DEF al dominio della maggioranza assoluta impedisce al Governo di porre la questione di fiducia a causa dell’incertezza giuridica come testé illustrato.

Dunque, la previsione della maggioranza assoluta produce anche questo ulteriore effetto di maggiore libertà per il Parlamento e di minore capacità di pressione del Governo e si inquadra nelle tendenze delle moderne Costituzioni a prevedere innalzamenti delle maggioranze per alcune specifiche deliberazioni.

¹⁵² Il tema si pone in modo invertito in ambito regionale, dove il principio organico della maggioranza assoluta è legato alla sfiducia e stride con le ordinarie votazioni delle Assemblee regionali che avvengono a maggioranza semplice. A livello regionale, infatti, la questione di fiducia è entrata in crisi proprio in relazione all’introduzione, con il nuovo testo dell’art. 126, co. 2 e 3, Cost., della regola della maggioranza assoluta per la sfiducia, sicché, in caso di bocciatura in Consiglio regionale a maggioranza semplice di un articolo sulla cui approvazione il Presidente della Regione avesse posto la questione di fiducia, gli effetti sarebbero giuridicamente non univoci in quanto l’articolo sarebbe certamente respinto, ma non scatterebbe la sfiducia poiché non verrebbe raggiunto il *quorum* qualificato richiesto: sia consentito un rinvio a G. TOMASELLO - P. PERINO - R. MICCICHÈ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione*, cit., 195.

13. *Conclusioni*

Dal quadro complessivo delle norme riguardanti l'ordinamento costituzionale dello Stato e delle Regioni emerge una nuova tendenza consistente nella crescente previsione di deliberare anche legislative rette dal principio organico della maggioranza qualificata.

Questa tendenza restituisce una certa centralità agli organi legislativi in una fase storica in cui gli equilibri politici paiono essere sbilanciati in favore degli Esecutivi, tracciando una linea di sviluppo di cui il legislatore costituzionale futuro dovrà tener conto allorché dovesse riaprirsi il “cantiere delle riforme”.

Infatti, come abbiamo visto nel § 2 le riforme istituzionali nel nostro Paese non hanno seguito una linea sicura e sono state parziali, quando non addirittura disattese come si è visto nel § 11.4.

L'esigenza comunemente sentita è quella di garantire la governabilità e, conseguentemente, di rafforzare la posizione del Governo con l'elezione diretta del Capo del Governo ovvero, come appare preferibile, di andare verso la stabilità garantita da una forma di semipresidenzialismo alla francese con l'elezione diretta del Capo dello Stato.

Guardando quest'ultimo esempio si può osservare come la Costituzione francese del 1958, da un canto, abbia rafforzato l'Esecutivo e soprattutto il Presidente della Repubblica, ma dall'altro con la previsione delle leggi organiche abbia inserito nella Costituzione un contraltare che riserva a un procedimento aggravato una serie di materie istituzionali che sono diretto sviluppo ed attuazione della Costituzione.

Infatti, il ruolo assunto dalla politica europea e internazionale – già prima del predominio delle logiche della globalizzazione – in ambito di mercato e, conseguentemente, di politiche commerciali e finanziarie, conduce inevitabilmente a un potenziamento della posizione del Governo: quest'ultimo, infatti,

rappresenta l'interlocutore per conto di ciascun Paese nelle sedi decisionali internazionali e acquisisce giocoforza un ruolo egemonico anche nella politica interna poiché si rende promotore in ambito nazionale dell'attuazione delle scelte sostenute e assunte nei tavoli europei e mondiali.

Questo fenomeno interessa tutti i Paesi e, soprattutto, si fa notare nei Paesi europei che, invece, avevano in passato impostato i rapporti politici sul ruolo centrale del Parlamento. Anzi, appare chiaro che oggi ogni Paese acquisisce forza e credibilità nel contesto della Comunità internazionale quanto più riesca a dare continuità all'azione politica nel proscenio globale seguendo una linea di continuità espressa da Governi duraturi. Basti pensare che ad es. in Germania la Cancelliera Angela Merkel guida il Governo tedesco con coalizioni variabili da oltre 15 anni e che persino in Giappone – Paese in passato noto per la costante instabilità con Governi di breve durata come in Italia – il Primo Ministro Shinzo Abe ha governato ininterrottamente dal dicembre 2012 al settembre 2020, quando ha lasciato il potere solo per ragioni di salute dopo aver raggiunto il primato di Premier più longevo della storia moderna della nazione nipponica.

Il rafforzamento del ruolo del Governo auspicabile anche in Italia deve, tuttavia, essere accompagnato da un bilanciamento riguardante il ruolo del Parlamento e per tale ragione la Costituzione francese rappresenta un modello tanto sotto il versante dei poteri del binomio Presidente della Repubblica-Governo (specie dopo l'abolizione di fatto della coabitazione avvenuta con la riforma costituzionale voluta da Jacques Chirac) quanto sotto il versante del ruolo del Potere legislativo e del dominio della legge organica sottratta a una logica strettamente maggioritaria.

Per di più bisogna osservare che oggi nel sistema politico italiano il peso del Parlamento è scalfito dal prevalere in sede europea del metodo

intergovernativo¹⁵³ che conduce sovente a trasformare le tornate parlamentari in momenti di ratifica di decisioni in gran parte definite in sedi negoziali in cui il Paese è rappresentato dall'Esecutivo; dunque, in un'ottica di riforma costituzionale la materia organica può rappresentare la definizione di un ambito non contendibile riservato al Parlamento, mentre la materia non-organica può rappresentare l'ambito contendibile tra Parlamento e Governo, dove l'Esecutivo può estendere il proprio intervento anche mediante la decretazione d'urgenza e delegata.

Lo sviluppo del principio organico inteso come spazio decisionale lasciato alla convergenza politica anche oltre i confini dell'alleanza che sostiene il Governo rappresenta anche un potenziamento della divisione dei poteri: infatti, se è vero che Governo e Parlamento sono poteri separati, è altrettanto vero che – essendo entrambi poteri politici – sono strettamente legati tra loro, innanzitutto, attraverso il rapporto di fiducia; ma a ben vedere il rapporto di fiducia non coinvolge l'intero Parlamento, ma solo una parte di esso, quella parte che sostiene il Governo e che, di norma, coincide con la maggioranza. Ecco che allora nei fatti l'asse Governo-maggioranza tende a comportarsi come un unico potere in grado di comprimere la minoranza o opposizione (si v. da ultimo l'ord. cost. n. 17 del 2019). Giunti a questa riflessione si può rilevare un altro beneficio dell'introduzione oculata del principio organico: la previsione di determinate delibere da adottare a maggioranza qualificata (assoluta o più elevata) con una serie di corollari che ne derivano come l'inibizione della delegazione al Governo o l'ostacolo alla questione di fiducia, costituisce uno strumento costituzionale capace di tracciare una nuova

¹⁵³ Come si è visto nel § 11.4, questo schema fenomenico – che incentra sull'Esecutivo le decisioni, quasi esautorando il legislativo, emerso nella politica estera e unionale – viene replicato in ambito interno nella relazione intergovernativa tra Governo centrale e Giunte delle Regioni, anche in questo caso comprimendo lo spazio decisionale dell'organo legislativo regionale.

prospettazione della separazione dei Poteri restituendo anche una centralità al Parlamento in alcune scelte, nella sua veste di organo rappresentativo dell'intera comunità nazionale che si esprime coinvolgendo uno strato politico più ampio rispetto a quello che sostiene l'azione del Governo¹⁵⁴.

La scelta del futuro legislatore costituzionale dovrà essere attentamente ponderata nell'individuazione degli ambiti da assegnare alle procedure aggravate e alla maggioranza qualificata in quanto in un sistema equilibrato il principio deliberativo ordinario deve, comunque, rimanere quello di maggioranza semplice più congeniale a una democrazia decidente: il principio organico deve avere, invece, un circoscritto dominio d'intervento focalizzato sulle scelte *bipartisan*, sullo sviluppo dei precetti costituzionali, sui rapporti con le autonomie regionali e sulla disciplina degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale sul modello francese e, per certi versi, sul modello spagnolo che pur differenziandosi hanno una riconoscibile matrice comune.

¹⁵⁴ In Italia un fenomeno simile si è avuto in determinate condizioni storico-politiche che hanno indotto la dottrina a parlare della compresenza di due diverse maggioranze, quella governativa e quella legislativa: si v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 313.