

Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)

Raffaele Bifulco

La scelta di sistema: riforma del bicameralismo e conservazione della forma di governo parlamentare.

Un giudizio sulla composizione del Senato non può non tener conto del più ampio contesto nel quale si colloca la riforma del bicameralismo. E' infatti chiaro che i modelli di seconde camere rappresentativi dei livelli di governo regionale possono essere molto diversi tra loro. Proverò quindi a esprimere una valutazione prendendo in considerazione l'opzione di fondo compiuta con il disegno di legge costituzionale all'esame delle Camere, senza considerare i possibili modelli alternativi.

La scelta di sistema è stata quella di procedere alla revisione del bicameralismo senza alterare la forma di governo parlamentare. Si è più precisamente deciso che a conceder la fiducia fosse la sola Camera dei deputati, staccando così la seconda camera -il Senato della Repubblica- dal circuito fiduciario. La stretta connessione esistente tra la sostanziale conservazione del governo parlamentare e la modifica del bicameralismo è un elemento caratterizzante la revisione costituzionale in corso ¹.

La scelta di sistema compiuta comporta difatti un'asimmetria tra le due camere: la Camera, eletta direttamente dal corpo elettorale, conferisce la fiducia, così contribuendo alla formazione del governo e determinando l'indirizzo politico di maggioranza; la perdita di questo potere fondamentale pone il Senato in una posizione di subordinazione rispetto alla Camera. L'elezione indiretta diventa così una conseguenza coerente rispetto alla scelta di sistema. Da questo punto di vista il disegno di riforma è in linea con la modellistica degli ordinamenti federali in cui la simmetria tra le due camere si accompagna a forme di governo a forte separazione dei poteri, quali il presidenzialismo negli Stati Uniti d'America e il governo direttoriale in Svizzera, mentre l'asimmetria si accompagna a forme di governo parlamentare (con l'importante eccezione, che in questo caso conferma la regola, dell'Australia).

Quale elezione indiretta per il Senato della Repubblica?

Così delimitato il contesto entro il quale valutare la riforma del bicameralismo in corso, l'elezione indiretta dei componenti il Senato appare, come osservavo poco sopra, una scelta obbligata².

La questione diventa se l'opzione compiuta a favore di un Senato composto da consiglieri regionali (e, solo eventualmente, di Presidenti della Giunta, nel caso in cui questi siano anche consiglieri regionali) e sindaci scelti dai Consigli regionali sia coerente con la volontà di costruire un Senato inteso come strumento di partecipazione delle Regioni e dei Comuni alla legislazione e alla determinazione delle scelte dello Stato. La scelta è stata infatti criticata da parte di coloro che ritengono che il modello più coerente sia quello tedesco, che registra un *Bundesrat* composto dagli esecutivi dei *Länder*, non quello austriaco, cui si ispira più da vicino la riforma italiana (con la non tenue differenza che in Austria i componenti il *Bundesrat*, pur essendo scelti dalle assemblee legislative dei *Länder*, non sono membri delle stesse). E' senza dubbio vero che la seconda camera austriaca non trova difensori tra i costituzionalisti, specialmente ove si chieda loro se la seconda camera riesca effettivamente ad esprimere gli interessi dei territori. E' pacificamente riconosciuto che le deliberazioni dei membri del *Bundesrat* austriaco non seguono la logica degli interessi dei *Länder* ma quella dei partiti nazionali.

Al cospetto dell'omonima camera austriaca, quella tedesca appare un modello attraente e soprattutto funzionale. E tuttavia, nonostante gli indubbi pregi, il modello tedesco di seconda camera non ha trovato diffusione nei sistemi federali. Pur non avendo questo argomento un rilievo assoluto ai fini della valutazione del futuro Senato, vorrei provare a individuare, nei limiti del presente contributo, le cause possibili di questa 'solitudine'.³

¹ Sulla necessità di valutare il modello proposto alla luce del sistema complessivo dei poteri e degli equilibri costituzionali cfr. G.AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 1.

² Per un'impostazione molto diversa, che guarda con interesse al modello tedesco, R.BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, 6/2015, 1 ss.

³ Cfr. sul punto anche le osservazioni di AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, cit., 6, B.PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 10 e F. SGRO', *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 2.

Innanzitutto il processo di unificazione della Germania poggiava sulla scelta istituzionale di una seconda camera dai tratti molto simili *-mutatis mutandis-* all'attuale *Bundesrat*. Nella Germania di fine Ottocento, la seconda camera era, sostanzialmente, una conferenza di plenipotenziari. Il principio democratico non era, insomma, il principio ispiratore della seconda camera tedesca. Questo modello è rimasto sostanzialmente identico nel tempo (con l'ovvia eccezione del periodo nazionalsocialista). V'è da chiedersi, dunque, se una scelta a favore di questo modello non avrebbe scatenato reazioni, anche a livello politico e istituzionale, difficili da gestire nel corso del procedimento di revisione. A tal proposito si aggiunga che la presenza dei soli Esecutivi è stata spesso indicata tra le cause della deparlamentarizzazione subita dal sistema politico tedesco nel corso della seconda metà del Novecento.

In secondo luogo, tra le possibili cause che rendono il modello *Bundesrat* un *unicum*, vi è la peculiare natura dello Stato federale tedesco, che è notoriamente ricondotto alla tipologia del federalismo d'esecuzione. Con questo termine si vuole evidenziare che il *proprium* dei *Länder* tedeschi sta nell'amministrazione e nell'esecuzione delle leggi federali piuttosto che nell'attività di legislazione. Questa caratteristica aiuta a spiegare la presenza degli Esecutivi all'interno del Parlamento, come pure il numero notevole di quelle che noi chiamiamo 'conferenze', che in Germania caratterizzano il modello in senso cooperativo.

In terzo luogo, la scarsa frammentazione del tessuto partitico aiuta a spiegare la tecnica del voto unitario. La formazione di governi monocolori o comunque di governi di coalizione composti da un limitatissimo numero di partiti ha permesso il buon funzionamento della votazione tramite il voto unitario. Non è dato sapere come questo sistema reagirebbe in presenza di Esecutivi regionali formati sulla base di coalizioni pluripartitiche, quali sono normalmente i governi delle Regioni italiane (in Germania si è già verificato qualche episodio in cui governi locali di coalizione hanno avuto difficoltà ad assumere una posizione unitaria).

Infine i fautori di questo modello dovrebbero prendere in attenta considerazione la riforma costituzionale del 2006 che ha avuto, tra i principali obiettivi, il ridimensionamento del *Bundesrat* provocato dall'esigenza sia di snellire un procedimento legislativo nel quale la seconda camera tedesca ha giocato un ruolo sempre più invasivo sia, soprattutto, di impedire l'effetto di blocco sul procedimento legislativo che la presenza di una maggioranza diversa da quella presente nel *Bundestag* ha in diverse occasioni consentito al *Bunderat* di svolgere.

Con il che si tocca un punto nevralgico del sistema parlamentare tedesco e più ampiamente dei sistemi federali: l'inevitabile attrazione delle seconde camere nell'orbita della logica partitica nazionale. Un'attrazione cui non ha saputo sottrarsi nessuna delle seconde Camere oggi presente negli Stati federali. A questo proposito occorre sottolineare che neppure il voto unitario è riuscito a spezzare o attenuare questa attrazione fatale. Provo quindi a porre, in termini molto netti, una questione che discende da tale effetto 'gravitazionale': il fatto che i voti spettanti al singolo *Land* siano espressi unitariamente garantisce effettivamente l'aderenza del *Land* ai principi dell'autonomia/federalismo piuttosto che a quelli della logica partitica locale e nazionale? In altri termini, ipotizzando una maggioranza federale di centro-sinistra, cosa garantisce che il voto (unitario) contrario di un *Land* di centro-destra sia dettato dalle esigenze reali del territorio e non dalla normale dialettica politica?

La composizione del Senato: alcune perplessità.

Fatte queste premesse direi che la scelta compiuta dal Governo e dal Parlamento a favore di un'elezione indiretta dei membri del Senato appare alla fine quasi scontata, se non inevitabile. Spero che sia chiaro che questo giudizio è espresso alla luce dei limiti sopra esaminati, rappresentati dalla scelta di sistema (il mantenimento della forma di governo parlamentare) e dai limiti del *Bundesrat* tedesco (un modello indubbiamente autorevole ma anche molto legato alle specificità e alle tradizioni dell'ordinamento tedesco). In presenza di una scelta di sistema differente, anche la composizione e le modalità di selezione della seconda camera sarebbero state diverse.

Questo vuol dire che il Senato che verrà è anche il frutto della migliore delle scelte possibili? Evidentemente no. In particolare il nuovo Senato non permette alle singole Regioni di esprimere una posizione unitaria, coesa, responsabile agli occhi degli elettori. A questo effetto, che allontana il Senato

dall'obiettivo di renderlo strumento di partecipazione delle Regioni alle scelte più importanti dello Stato, concorrono diverse previsioni contenute nel testo della riforma.

In primo luogo, va sottolineata la problematica disomogeneità della composizione delle singole delegazioni regionali che, per volontà del legislatore costituzionale (art.57, c.2), saranno composte da consiglieri regionali e da un sindaco di un Comune presente sul territorio regionale. A parte la evidente alterità istituzionale del sindaco rispetto alla delegazione regionale -alterità che rischia di essere molto evidente sia nel caso di Regioni (come, ad esempio, Calabria, Liguria, Umbria, Marche, Molise, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) con esigua popolazione⁴ sia nel caso diverso di Regioni che, pur esprimendo un numero elevato di senatori, devono fare i conti con sindaci metropolitani o di grosse realtà comunali politicamente disomogenei rispetto alla maggioranza presente in Consiglio regionale-, a parte ciò, dicevo, la presenza del sindaco rischia di frammentare l'unitarietà della delegazione regionale⁵. In secondo luogo, la previsione contenuta nel nuovo art.57, c.2, che impone la scelta dei consiglieri regionali secondo il metodo proporzionale, incide sulla composizione della delegazione regionale, che rifletterà, in piccolo, la composizione del Consiglio regionale di provenienza⁶. In terzo ed ultimo luogo, la presenza del divieto di mandato imperativo, confermato dal nuovo art. 67 con riguardo a tutti i membri del Parlamento, giustifica la libertà di voto di ciascun singolo senatore⁷.

L'insieme di queste previsioni porta ad escludere la possibilità del voto unitario. Tornando così alla domanda formulata poco sopra a proposito del voto unitario all'interno del *Bundesrat* tedesco, mi sentirei di ribadire che il voto unitario non riesce ad assicurare che le decisioni delle singole delegazioni regionali siano dettate dalla logica federale rispetto a quella partitica. Tuttavia è fuor di dubbio che la sua previsione -in uno con una composizione più omogenea (e cioè una composizione scelta all'interno della maggioranza di governo della Regione, con la esclusione della presenza del sindaco)- avrebbe facilitato la coesione del voto della singola Regione⁸.

Inoltre la previsione del voto unitario avrebbe rappresentato un ulteriore disincentivo al contenzioso costituzionale. Infatti alla Regione, la cui delegazione regionale ha votato a favore della legge statale, dovrebbe essere impedito di impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale. Con l'attuale sistema di voto questa conseguenza è più difficilmente sostenibile.

Infine credo che il voto unitario avrebbe facilitato anche il superamento dei problemi di sovraccarico collegati al doppio mandato dei consiglieri regionali/senatori. Non solo perché, con il voto unitario, è sufficiente la presenza del portavoce della delegazione regionale ai fini della votazione ma anche perché, proprio in virtù della logica del voto unitario, sarebbe stata anche più semplice la divisione del lavoro e dei compiti interna alla delegazione regionale⁹.

Il nuovo procedimento legislativo e il collegamento con la riforma del Titolo V.

⁴ A proposito della composizione delle delegazioni regionali, quella del Trentino-Alto Adige appare sovradimensionata, se è vero che alla Regione in quanto tale spetterà un certo numero di senatori 'regionali', cui, per espressa volontà del nuovo art.57, cc.2-3, si aggiungeranno due senatori per ciascuna Provincia autonoma: in tal senso cfr. B.CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, 8/2014, 2 e S.PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24/2014, 10.

⁵ In tal senso cfr. già A.FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, 8/2014, 5; A.MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *costituzionalismo.it*, 1/2014, 6; A.RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8/2014, 7.

⁶ BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, cit., 1. Sui rischi di delegittimazione del Senato derivanti dalla combinazione del criterio proporzionale e del numero complessivo di novantacinque senatori cfr. le attente osservazioni di E.GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, 1 ss.

⁷ Criticamente sull'estensione del divieto di mandato imperativo ai senatori C.GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 2.

⁸ In tal senso cfr. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 41.

⁹ C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato*, in *www.issirfa.cnr.it*, 9/2014, 2. A questo proposito cfr. le osservazioni di GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, cit., 2-3, favorevole all'elezione 'esterna' al Consiglio regionale dei senatori (sulla falsariga di quanto avviene in Austria) in ragione del fatto che tale modalità di elezione permetterebbe di superare i problemi collegati al doppio mandato e all'eventuale contrapposizione tra consiglieri semplici e consiglieri-senatori. Pur riconoscendo tali vantaggi, la proposta soluzione mi pare accentuare il distacco tra la delegazione e l'istituzione regionale.

L'articolazione del procedimento legislativo in base alle materie e ai corrispondenti poteri del Senato appare una tecnica inevitabile per realizzare un Parlamento capace di coniugare, come richiede l'art.5 Cost., efficienza decisionale e rispetto delle autonomie territoriali. La ristrutturazione del procedimento legislativo, insieme alla composizione del Senato, rappresenta infatti il punto d'intersezione con la parte del progetto che riforma il Titolo V, in particolare il riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni. Solo garantendo una effettiva capacità del Senato di interloquire con la Camera sulle deliberazioni che attengono alle sfere competenziali delle Regioni si compensa la sostanziale sottrazione di competenze legislative regionali che la riforma mette in atto¹⁰.

Il nuovo testo costituzionale appare tuttavia propendere per il primo obiettivo, quello dell'efficienza, sacrificando non poco il fine della partecipazione regionale. Anche a non voler considerare i problemi di sovraccarico collegati al doppio mandato dei senatori e i tempi ristretti irragionevolmente assegnati al Senato per esercitare il diritto di richiamo e poi di deliberazione¹¹, ciò che più preoccupa è che l'obiettivo dell'efficienza, pur ragionevole e condivisibile, viene perseguito con modalità che non assicurano il suo effettivo raggiungimento e che rischiano di creare non poche disfunzioni.

A mio giudizio, a preoccupare non è tanto il numero di materie incluse nel nuovo art.70, c.1, che regola il procedimento legislativo in cui Camera e Senato rimangono su un piano di parità¹². Ciò che lascia maggiormente perplessi è, come dire, il mancato coordinamento tra la sostanziale eliminazione della potestà legislativa concorrente e il necessario adeguamento del procedimento legislativo. Come è noto, l'attuale art.117, c.3, viene abrogato e le materie in esso contenute vengono in gran parte trasferite -insieme ad altre inserite *ex novo*- alla potestà esclusiva dello Stato. Il fine che viene così perseguito è l'eliminazione di una potestà legislativa -quella concorrente- individuata come una delle principali cause del contenzioso costituzionale. Indipendentemente dalla corrispondenza a verità di questo assunto (non sono pochi a ritenere infatti che il contenzioso sia stato originato soprattutto dalle clausole trasversali)¹³, il perseguimento dell'obiettivo a me pare da incoraggiare per un'altra ragione: la potestà concorrente, oltre ad essere causa di contenzioso (in assenza di meccanismi di previa compensazione politica), è infatti servita a stabilire la supremazia dello Stato rispetto alle Regioni¹⁴.

Allo stesso tempo la giurisprudenza costituzionale e, direi, la natura delle cose mostrano che su molte materie la concorrenza degli interessi è inevitabile, sicché il legislatore costituzionale aveva dinanzi a sé due alternative: o procedere in maniera *tranchant*, affidando l'intera materia allo Stato (per esemplificare, la materia della salute avrebbe dovuto essere attribuita allo Stato nella sua interezza, senza distinguere tra «disposizioni generali e comuni per la tutela della salute», rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, e «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali», rientrante in quella della Regione), oppure coinvolgere il Senato nella determinazione delle linee generali delle materie su cui insistono sia interessi statali che interessi regionali.

Le formule di legislazione per principi e il ruolo del Senato.

Nessuna delle due alternative è stata perseguita. Molte delle materie di competenza concorrente sono ora trasfuse nell'elenco delle materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato ricorrendo a

¹⁰ La logica di questa compensazione regge, in particolare, i c.d. federalismi d'esecuzione. Eppure, con riferimento alla riforma in corso, essa è giudicata 'superficiale': S. LIETO, *Sullo Stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014, 11.

¹¹ Fattori che dovrebbero spingere il legislatore costituzionale a prevedere, nell'art.69, almeno il diritto a un'assicurazione sulla vita dei senatori. Scherzi a parte, sull'irragionevolezza dei tempi assegnati al procedimento legislativo in Senato cfr. le osservazioni di SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato*, cit., 4.

¹² Ma sul punto cfr. le condivisibili osservazioni di SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato*, cit., 2, che evidenzia almeno tre casi di irragionevole mancata inclusione.

¹³ In tal senso, ad esempio, M.LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 11.

¹⁴ Sia permesso rinviare a R.BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 207-11 e 427-9. Con riferimento alla riforma in esame valutano positivamente la scomparsa delle competenze concorrenti A.ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 13; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 1; critici nei confronti di questa abrogazione E.GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!)*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 11-12; RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., 18.

formule non del tutto omogenee¹⁵ -come 'disposizioni generali e comuni' (lett.m, o, s, u) ma anche come 'norme sul...tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale' (lett.g), 'disposizioni di principio' (lett.p), 'coordinamento' (lett.e)-¹⁶ che chiaramente sottintendono e rimandano a un'ulteriore legislazione da parte regionale. Il punto più problematico è che queste formule rischiano di riproporre quei problemi che la formula dei principi fondamentali ha posto per decenni alla giurisprudenza e alla prassi costituzionale, visto che limitano l'intervento del legislatore alla posizione di principi¹⁷.

Sulle leggi che concretizzano queste formule di legislazione, a mio avviso, andrebbe previsto un maggiore coinvolgimento del Senato. Mi pare questo l'unico modo per superare sia il contenzioso che la potestà legislativa concorrente aveva provocato sia la tendenza dello Stato ad imporre la propria visione unilaterale, senza tenere in minimo conto le esigenze regionali. Per giunta, se si va a guardare con attenzione alle materie sulle quali il legislatore costituzionale ha previsto le formule di legislazione per principi, si scoprirà che si tratta di materie sulle quale le Regioni hanno, da tempo, un ruolo centrale sia dal punto di vista legislativo che organizzativo. Perché non coinvolgerle dall'inizio, visto che ora esiste lo strumento adatto, il Senato? Le forme del coinvolgimento possono essere diverse: l'approvazione a maggioranza semplice potrebbe essere sufficiente solo ove la Camera accolga le proposte del Senato, in caso contrario richiedendosi la maggioranza assoluta; tuttavia, nel caso in cui le proposte del Senato vengano approvate con la maggioranza dei due terzi, anche la Camera sarebbe costretta, per superare i rilievi del Senato, ad approvare con identica maggioranza. In alternativa a questa soluzione potrebbe conferirsi il potere alla Camera, di fronte a proposte di modifica del Senato approvate con maggioranza assoluta, di convocare un comitato di conciliazione, sulla cui proposta la Camera dovrebbe poi pronunciarsi¹⁸.

Lo svuotamento delle competenze legislative delle Regioni.

La proposta appena formulata potrebbe essere tacciata di incomprendimento dello spirito generale della riforma, che è quello di una generale riorganizzazione del Parlamento italiano in vista di un suo più efficiente funzionamento. Rispetto a questo fine ogni previsione diretta al rafforzamento del diritto di parola del Senato potrebbe tradursi in un indebolimento dell'obiettivo efficientistico. Tuttavia mi pare di poter osservare, rispetto a questa obiezione, che la riforma costituzionale in corso opera un taglio molto netto alla potestà legislativa regionale, senza tuttavia proporre un modello alternativo, come potrebbe essere l'idea di Regioni chiamate a dare esecuzione alle leggi dello Stato. In quest'ultimo caso la polarizzazione delle funzioni -allo Stato la funzione di fare le leggi, alle Regioni quella di eseguirle- potrebbe giustificare il sostanziale espianto della potestà legislativa delle Regioni. Ma di una tal proposta è difficile trovare traccia nel testo di riforma. Anzi, a tal proposito, non può notarsi che l'art.118 viene lasciato sostanzialmente immutato, se non fosse per un'aggiunta di cui, francamente, non si avvertiva la necessità («le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»).

¹⁵ PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 26, scrive di molteplici clausole di colegislazione.

¹⁶ E come ulteriori ipotesi di implicita colegislazione si possono aggiungere i casi in cui il legislatore costituzionale rimanda alle clausole della strategicità e della programmazione.

¹⁷ In tal senso L.ANTONINI, *Il d.d.l.costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 6; F.BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2014, 7; B.CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *www.federalismi.it*, 22/2014, 8; M.CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in *www.gruppodipisa.it*, 4; FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, cit. 5; F.S.MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenza tra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 7/2014, 5; G.RIVOSACCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. 'disposizioni generali e comuni'*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014, 6; RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., 16. Sottolinea la differenza tra le due tecniche di distribuzione delle competenze SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., 6-8.

¹⁸ Cfr. in tal senso FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 4 e la proposta di SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato*, cit., 5, di far avviare il procedimento di formazione delle leggi recanti 'disposizioni generale e comuni' in Senato.

Non solo, ma anche i limitati poteri della Regione in materia di enti locali subiscono un drastico ripensamento giacché nella lett.p) dell'art.117, c.2, alla preesistente competenza esclusiva statale in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane”, viene aggiunta una competenza statale generale in materia di “ordinamento” e una ulteriore competenza in materia di “disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni”.

Del resto, che la riforma operi una forte riduzione della potestà legislativa delle Regioni è dimostrato da quanto dispone l'art.39, c.11, del testo approvato dalla Camera, secondo cui «le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»¹⁹. Una disposizione che va in direzione opposta al noto art.10 della L.cost.3/2001, e per una ragione precisa: mentre la riforma del 2001 si traduceva in un'ampliamento delle potestà legislative regionali e giustificava la clausola del miglior trattamento a favore delle Regioni speciali, l'attuale riforma, traducendosi in una perdita secca per l'autonomia legislativa delle Regioni, fa salva l'autonomia legislativa delle Regioni speciali. Anche su questo importante tema dell'autonomia speciale la riforma tace deliberatamente, creando una molteplicità di regimi applicabili alle Regioni differenziate²⁰.

A scurire ulteriormente i toni di questa descrizione dell'autonomia legislativa regionale si aggiunge la previsione della clausola dell'interesse nazionale, contenuta nel nuovo art.117, c.4, che conferisce allo Stato la possibilità di intervenire con legge, su proposta del Governo, «in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Tali leggi sono sottoposte al procedimento previsto dall'art.70, c.4, in cui, come si è detto, la Camera può superare le proposte di modificazione, approvate a maggioranza assoluta del Senato, solo a maggioranza assoluta. Indubbiamente si tratta di un aggravamento per la deliberazione della Camera ma è stato ricordato da più parti che la nuova legge elettorale dovrebbe assicurare al partito vincente i numeri per garantirsi questa maggioranza²¹.

Infine colpisce che un Senato creato per rappresentare e coinvolgere le Regioni al centro non abbia alcun effettivo potere di parola sulle leggi di cui all'art.119, cc. 2, 3 e 4, che servono a costruire l'assetto portante dell'autonomia finanziaria regionale. Anche in questo caso sarebbe opportuno, a mio avviso, applicare la regola stabilita dall'art.70, c.4 (superamento delle proposte del Senato con maggioranza assoluta della Camera)²².

Insomma, al cospetto di questo forte riaccentramento statale, una riconsiderazione dei poteri del Senato servirebbe a compensare le Regioni del taglio subito alle proprie potestà legislative.

Quanto alle possibili incertezze nella determinazione dei confini e al possibile contenzioso che esso potrebbe provocare, un ruolo decisivo è affidato ai Presidenti delle due assemblee (e ai loro Uffici) e ai protocolli che sapranno sviluppare per evitare il contenzioso. D'altronde in altre esperienze federali, in specie Germania e Austria, la questione dei confini dell'oggetto della disciplina legislativa ai fini della determinazione del procedimento legislativo è 'gestita' da decenni, senza che si registrino particolari ricadute in termini di contenzioso costituzionale. Su questo aspetto Camera e Senato dovranno dimostrare una cultura istituzionale, capace di rappresentare un filtro idoneo e adeguato rispetto al contenzioso costituzionale.

¹⁹ Sulle 'vicende' di questa disposizione cfr. A.RUGGERI, *Quando il rimedio è peggiore del male (a proposito di una inopinata, incomprensibile correzione al disegno Renzi di riforma costituzionale)*, in *www.federalismi.it*, 9/2014, 1 ss.

²⁰ Il passivo mantenimento del regionalismo binario da parte della riforma in esame è oggetto di critica da parte di molti studiosi: ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, cit., 5; ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., 20; S.CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, 4; GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, cit., 7-8; MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenza tra Stato e Regioni*, 5; RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, cit., 12-14.

²¹ Non a caso vi è chi ritiene che tali leggi andrebbero sottoposte al procedimento legislativo paritario: SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., 12. Per una valutazione differente cfr. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., 9

²² Più ampiamente sul possibile ruolo del Senato nella gestione dei saldi finanziari e delle politiche di risanamento finanziario e di sviluppo cfr. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, cit., 6.

La strada è quella giusta ma...

Appare chiaro, da quanto detto finora, che il nuovo Senato mostra luci ed ombre. Basterebbero poche modifiche per rafforzare le sue funzioni e per rendere più funzionali la composizione e le modalità di votazione. Tanto più che, rispetto al testo presentato dal Governo, il testo esitato dalla Camera dei deputati presenta notevoli miglioramenti, a dimostrazione che Parlamento e Governo hanno saputo ascoltare le critiche più che motivate espresse sul testo governativo. E tuttavia, se l'obiettivo deve essere -come dichiarato nella *Relazione di accompagnamento*- "un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di codecisione tra gli enti che compongono la Repubblica"²³, il testo della riforma configura un Senato ancora troppo debole, sia per il modo in cui si formano le singole delegazioni regionali sia per i poteri alquanto ridotti previsti all'interno del procedimento legislativo. Paradossalmente, ora che si è finalmente imboccata la strada della riforma, il rischio è che si sia fatto tanto rumore per nulla.

Allo stesso tempo sarei molto cauto nell'esprimere un giudizio nettamente negativo su quanto finora compiuto. E' ben comprensibile che l'attenzione sia concentrata sulla partecipazione all'esercizio della funzione legislativa. Tuttavia non va sottovalutata la circostanza che il Parlamento italiano, accanto a quelli presenti in tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea, è chiamato a svolgere un ruolo rilevante nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea. Nella valutazione del Senato che verrà va quindi preso in attenta considerazione quel concorso alle «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea», previsto dal nuovo art.55²⁴. Questo è un ulteriore elemento di riflessione che dovrebbe spingere a non svalutare il ruolo del Senato.

La necessità di un giudizio complessivo sulle funzioni del Senato consente di svolgere anche una riflessione finale sul sistema delle Conferenze, che non trovano menzione nel testo costituzionale. Mi pare di poter fondatamente sostenere che il nuovo Senato non rende inutile il sistema delle Conferenze²⁵. Allo stesso tempo non credo che sia necessaria una loro costituzionalizzazione. In tutti i sistemi federali, massimamente in Germania, esistono sistemi di organi collegiali misti, orizzontali e verticali, molto simili a quelli che definiamo sistema delle Conferenze; eppure di tali organismi non v'è traccia nelle costituzioni federali. Anzi, la costituzionalizzazione potrebbe causare un irrigidimento che farebbe perdere alle stesse la loro principale virtù, e cioè l'elasticità delle forme organizzative.

²³ P.4. Sulla coerenza tra la *Relazione di accompagnamento* e l'articolato cfr. l'approfondito saggio di PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 1 ss. e le osservazioni di CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, cit., 2.

²⁴ Sottolineano l'importanza di collocare la valutazione della riforma in esame nel più ampio contesto europeo CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, cit., 4; MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, cit., 7.

²⁵ Nello stesso senso cfr. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, cit., 12.