

Senato della Repubblica  
Commissione Affari costituzionali  
Audizione, Roma 28 luglio 2015

*Roberto Toniatti*  
*Professore ordinario di diritto costituzionale comparato*  
Università di Trento

## 1. I limiti di intervento del Senato.

In via preliminare, giova precisare che queste riflessioni sulla revisione costituzionale in corso sono da inquadrare nell'ambito circoscritto della presente fase di esame e discussione del disegno di legge di revisione costituzionale del Governo presso il Senato, che si svolge successivamente al voto in prima deliberazione già reso dalla Camera dei deputati.

In proposito, pertanto, occorre richiamare la disciplina del procedimento di revisione e, segnatamente, non solo l'art. 138 Cost. ma anche l'apposito Capo XIV del Regolamento del Senato ("Dei disegni di legge costituzionale): ricordiamo, infatti, che - come del resto precisato dall'intervento di apertura dei lavori da parte della Presidente della Commissione Affari costituzionali - il prossimo voto del Senato si conferma essere in prima deliberazione in quanto è diretto a conseguire la prima approvazione da parte di ciascuna Camera dello stesso testo normativo. Nondimeno, trattandosi in realtà del secondo voto in ragione delle modifiche introdotte dalla Camera sul testo già deliberato dal Senato, è opportuno ricordare che, a norma del Regolamento (art. 121, 3° comma che richiama l'art. 104), (a) il Senato è limitato a discutere e deliberare "soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera" e che (b) "nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati".

La disciplina applicabile alla situazione contingente risulta dall'interpretazione regolamentare e dottrinarica della *ratio* di garanzia posta dal procedimento prescritto dall'art. 138 Cost. in tanto in quanto esprima un *ragionevole* equilibrio fra il valore della stabilità della volontà politica e della doppia ponderazione sul merito e sull'opportunità della revisione da parte di ciascuna Camera, da un lato, e, dall'altro, il valore della capacità deliberativa del Parlamento bicamerale.

In proposito si può osservare come, probabilmente, il richiamo regolamentare dell'art. 104 - che indubbiamente ha la sua ragion d'essere nel contesto del procedimento legislativo ordinario - appaia piuttosto forzato e poco flessibile in sede di procedimento aggravato di revisione costituzionale (benché ovviamente una disciplina sia comunque necessaria) e, di conseguenza, come l'equilibrio *de quo* possa risultare meno ragionevole in quanto sbilanciato a vantaggio del momento deliberativo rispetto a quello riflessivo, dal momento che solo un voto contrario sull'intero testo può esprimere il risultato del venir meno della stabilità della volontà politica e dell'esito della doppia ponderazione, confermandosi in tal modo la fondatezza dell'aggravamento della procedura di cui all'art. 138 Cost. (che rappresenta peraltro - è utile ricordare - un aggravamento minimo rispetto a quello prescritto a garanzia di altre costituzioni rigide).

Il voto contrario del Senato in questa seconda fase della prima deliberazione sarebbe da considerarsi costituzionalmente del tutto legittimo e istituzionalmente fisiologico e, ci sembra di dover ribadire, del tutto congeniale alla *ratio* stessa dell'aggravamento procedurale della revisione costituzionale: non sembra irragionevole che la maturazione di un nuovo ed opposto orientamento sui contenuti della revisione si esprima con la massima chiarezza, quale palesata con un voto finale negativo sul disegno di legge che ne interrompa, evidentemente, l'esame parlamentare.

Ben diversa viene ad essere, invece, la valutazione circa la percorribilità politica del voto contrario, che è oggettivamente problematica: si tratta, peraltro, del costo dell'iniziativa politica assunta dal Governo che ha impropriamente fatto non solo della revisione ma di *questa* revisione (o

almeno di una revisione conforme ad alcuni criteri ispiratori di fondo) una questione fiduciaria idonea ad incidere sulla stabilità del Governo e sulla stessa continuità della legislatura. Sembra paradossale che, a fronte del divieto di revisione costituzionale in situazioni di emergenza previsto da numerosi ordinamenti costituzionali, in Italia si stia creando artificialmente un'emergenza politica quale giustificazione contingente della revisione costituzionale stessa, dei suoi tempi e - atteso che si prospetta un voto a maggioranza assoluta - della qualità politica del consenso parlamentare.

Rimane peraltro da rilevare come i margini di intervento del Senato in questa fase siano circoscritti (i) ad un dato certo - ossia le "modificazioni apportate dalla Camera" - e (ii) ad un dato parzialmente suscettibile di interpretazione, segnatamente il rapporto di "diretta correlazione" fra nuovi emendamenti e gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati, rapporto che, ove accertato, permette di prendere in considerazione tali nuovi emendamenti. In alternativa, si dovrebbe eliminare il richiamo dell'art. 104 del Regolamento ovvero sospenderne l'efficacia in relazione al procedimento in corso (una sorta di "rottura" regolamentare *una tantum*) benché, giova ripetere, una disciplina alternativa, per quanto a maglie relativamente più larghe, sarebbe comunque necessaria.

## 2. Un rilievo critico articolato sul complesso della revisione.

La prospettiva generale secondo la quale si procederà ad una valutazione di singoli contenuti della revisione corrisponde ad un giudizio soggettivo articolato, che si presenta come senz'altro *positivo* (i) sull'*an* dell'abolizione del CNEL - sia pure con il rammarico dell'abbandono dell'idea di "democrazia economica" che storicamente ne aveva suggerito l'istituzione in Germania sin dal primo dopoguerra e via via in vari ordinamenti, fra i quali anche l'Unione europea con il suo Consiglio economico e sociale -, (ii) sull'*an* del superamento del bicameralismo paritario quanto alla configurazione del rapporto fiduciario con il Governo, (iii) sull'*an* del superamento del bicameralismo paritario quanto alla titolarità e all'esercizio della funzione legislativa; ma come senz'altro

*negativo* (iv) sul *quomodo* della configurazione strutturale e funzionale del Senato, (v) sul riassetto di ispirazione centralista del sistema delle Regioni ordinarie e (vi) sulle possibili "ricadute di sistema" di tale riassetto anche sul regime delle autonomie regionali speciali (rispetto alle quali si registra una contraddizione fra la portata virtualmente - e pericolosamente - riduttiva della prospettiva semantica di un *adeguamento* dei rispettivi statuti speciali e la contrapposta portata garantista del requisito di una *intesa* con le Regioni speciali, secondo il dettato dell'art. 39, comma 11 del ddl).

Il parametro del giudizio negativo si riconduce alla conformità delle disposizioni e delle norme con la *ragionevolezza e coerenza sistematica del nuovo impianto* eventualmente risultante dalla revisione.

### **3. La riforma del Senato.**

La configurazione del Senato quale seconda Camera di un bicameralismo non paritario costituisce uno degli oggetti principali della revisione costituzionale in atto. Tale configurazione dell'organo presuppone, evidentemente, un profondo nesso sistematico fra la sua struttura e le funzioni che gli vengono attribuite, nel duplice senso per il quale la composizione deve corrispondere ad una *ratio* funzionale e le funzioni attribuite devono essere adeguatamente espressive della composizione dell'organo. Si dubita che tale nesso sistematico sia rinvenibile nel testo già votato in prima deliberazione dalle due Camere.

#### **3.1 Sulla configurazione sistematica del Senato.**

Il testo deliberato e trasmesso dalla Camera dei Deputati non incide sul connotato forte della nuova configurazione del Senato della Repubblica secondo il testo deliberato dal Senato quale organo che "rappresenta le istituzioni territoriali" (art. 55, 4° comma), senza peraltro incidere sulla sua denominazione (come originariamente previsto dal testo del Governo

che aveva più coerentemente - benché senza fondamento sistematico - proposto il *nomen* di "Senato delle Autonomie")<sup>1</sup>.

Tenuto conto che, in linea generale, le definizioni poste dal legislatore corrispondono soprattutto ad un'esigenza di visibilità di motivi politici contingenti e non sono vincolanti per l'interprete, nella definizione testé richiamata è da ritenere che il verbo "rappresentare" sia da connettere non già con il sostantivo *rappresentanza* quale espressione del concetto di rappresentanza giuridica o politica bensì con il sostantivo *rappresentazione* quale espressione del concetto di proiezione meramente descrittiva, di connessione del tutto statica con la mera esistenza di istituzioni territoriali più che con le relative funzioni.

Esclusa evidentemente la rappresentanza giuridica, rispetto ad una rappresentanza politica, infatti, occorre rilevare come la composizione del Senato risenta, infatti, di elementi eterogenei e di assenza di vocazione di governo: fra gli elementi eterogenei ricordiamo la presenza di (i) un sindaco per Regione, che consente la rappresentazione indifferenziata dell'esistenza dei Comuni italiani, privi di competenza legislativa, nonché (ii) quella dei cinque senatori di nomina presidenziale per un mandato settennale e (iii) quella degli ex Presidenti della Repubblica quali senatori a vita, il cui titolo di legittimazione li rende intrinsecamente portatori di un interesse unitario, che contribuisce ulteriormente a rendere - a mio giudizio - irragionevolmente inattendibile la definizione normativa del Senato.

Anche rispetto alla componente elettiva del Senato, ossia i 95 senatori che vengono definiti "rappresentativi" (non rappresentanti) delle istituzioni territoriali (art. 57, primo comma) si pone un problema di qualificazione del rapporto con le istituzioni dalle quali vengono eletti: il concetto di riferimento appropriato è quello della *rappresentatività*, concetto di scarsa elaborazione giuridica ma ben approfondito dalla

---

<sup>1</sup> Ricordiamo in proposito la denominazione di "Senato federale" adottata da parte del progetto di revisione respinto dal corpo referendario del 2006.

scienza della politica, che, tenuto conto del metodo proporzionale prescritto per la loro elezione (art. 57, secondo comma), riconduce la rappresentatività *de qua* non già al governo della Regione bensì al sistema politico regionale, inclusivo di maggioranza di governo e minoranze di opposizione.

Ed è per questa ragione che si è sottolineato come, accanto alla eterogeneità della composizione, il secondo limite della nuova configurazione del Senato è, a mio giudizio, la sua scarsa vocazione di governo, in quanto strutturalmente scollegato con la rappresentanza politica dell'interesse generale regionale che non può essere imputato se non nell'organo esecutivo della Regione e nel raccordo fiduciario fra Presidente e corpo elettorale regionale ovvero Consiglio regionale. In altre parole, mancano i presupposti sistematici per i quali si possa rilevare che i senatori sono titolari di una funzione regionale esercitata in sede centrale e si dovrebbe probabilmente ritenere che in realtà i senatori sono (o sarebbero) *titolari di una funzione centrale (o statale) sulla base di un titolo di legittimazione regionale*, insufficiente però, a mio giudizio, a conferire loro *uti singuli* e al Senato quale organo costituzionale una natura di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

A sostegno di tale interpretazione militano anche tanto la conferma del divieto del mandato imperativo anche per i senatori (art. 67) - ciò che pregiudica anche lo sviluppo di una prassi dell'adozione di "raccomandazioni" o "direttive" (evidentemente non vincolanti) da parte dei Consigli regionali nei confronti dei "propri" senatori (consiglieri o sindaci che siano) -, quanto la previsione di "diritti delle minoranze parlamentari" garantiti dai regolamenti solo della Camera dei deputati, benché le minoranze nel Senato- evidentemente caratterizzate più da ragioni politiche-partitiche che su base territoriale - non possano aggregarsi in ragione di una funzione di opposizione che, ricondotta al rapporto di fiducia intercorrente con la sola Camera, diviene coerentemente oggetto di disciplina da parte del solo Regolamento della Camera dei deputati (art. 64, secondo comma).

In una prospettiva di diritto comparato, i criteri di composizione della seconda Camera, anche quando essa tenda a configurarsi quale Camera degli interessi regionali, sono quanto mai vari, sia negli ordinamenti federali, sia negli ordinamenti unitari, ancorché con decentramento politico. L'attuale soluzione italiana, con elezione proporzionale di secondo grado, si avvicina all'esperienza austriaca e alla complessità introdotta dalla recente revisione del Senato del Belgio, ma si pone in chiara contraddizione con la *ratio* partecipativa all'esercizio di funzioni federali tipica del modello del *Bundesrat* tedesco, sicché la funzione di raccordo fra governo statale e governo regionale non può non continuare ad essere esercitata che dal sistema delle Conferenze, benché non formalizzato nel testo costituzionale e benché sia dotato di un ruolo essenzialmente consultivo. In una prospettiva futuribile, si potrebbe anche ipotizzare la maturazione di un rapporto competitivo conflittuale fra il sistema delle Conferenze e i suoi titoli di legittimazione e il futuro Senato, privo di quegli stessi titoli e dunque alla ricerca di un'identità funzionale.

In proposito, si può conclusivamente osservare, con evidente manifestazione di ottimismo della volontà, come in sede di attuazione, di rodaggio e di consolidamento del nuovo Senato si possa - prima o (più verosimilmente) poi - concretizzare una dinamica non formalizzata idonea ad esprimere un rapporto sostanziale di collaborazione fra le istituzioni territoriali ancorché "non rappresentate" e il Senato, magari sulla base dell'esperienza di una o più Regioni e successivo processo emulativo da parte di altre, in ragione della prevalenza della tutela della dimensione unitaria e condivisa dell'interesse regionale anche rispetto alle lealtà di partito.

### 3.2 Ripristinare il ruolo monocamerale delle "funzioni" di raccordo del Senato.

Tra *rappresentazione* descrittiva del Senato e *rappresentatività* del sistema politico regionale da parte dei senatori, nonostante questi ultimi siano privati della rappresentanza generale della nazione (riservata ora esclusivamente a "ciascun membro della Camera dei deputati" (art. 55, terzo comma) e nonostante la coincidenza del mandato dei senatori con

quella delle istituzioni dai quali sono stati eletti (ossia i Consigli regionali), non è agevole cogliere il presupposto sistematico - che dovrebbe essere di rappresentanza politica istituzionale dell'interesse regionale - sul quale si fonda l'esercizio "delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea". Inoltre, non risulta chiaro come tali funzioni (al plurale) si vengano a concretizzare: è da ritenere, in realtà, che - come per l'indirizzo politico - manchino atti tipici espressivi di tali "funzioni" e il ruolo di raccordo non sia altro che la risultante (di fatto ed eventuale) dell'esercizio delle funzioni proprie e formalizzate del Senato.

Tuttavia, con la reiterata consapevolezza che talvolta la prassi attuativa possa rivelarsi migliorativa della formulazione del testo delle norme (anche tenuto conto dei motivi contingenti che l'hanno determinata), sembra sistematicamente fondato che tale ruolo di raccordo - elevato nominalmente a funzione - venga previsto anche come *formalmente monocamerale* (se non, per i motivi sopra addotti, anche esclusivo) del Senato e come ruolo altresì *connotativo* della natura *tipica* di quest'ultimo: se ne ricava che sarebbe da respingere la modifica introdotta nel testo dalla Camera dei deputati che trasforma l'esercizio (originariamente previsto come esclusivo nel testo del Senato) delle funzioni di raccordo in esercizio concorrente (insieme alla Camera dei deputati) in quanto quest'ultimo è sistematicamente incongruo rispetto alla natura (virtuale) del Senato e al ruolo (virtuale) dei senatori.

### 3.3 Ripristinare la funzione monocamerale del Senato di valutazione dell'impatto di atti normativi e politiche dell'Unione europea.

Un'ulteriore modifica introdotta dalla Camera dei deputati incide sull'esclusività ovvero sulla natura monocamerale di una funzione già prevista originariamente in capo al solo Senato, segnatamente la valutazione dell'impatto degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea (art. 55, quinto comma) che si fonde - nel testo della Camera - con il concorso alla valutazione delle politiche pubbliche, ossia di tutte le politiche pubbliche, senza riferimento alla rispettiva origine.



In argomento, occorre ribadire che, al di là dei forti limiti già indicati circa l'assenza di una corretta rappresentanza politica regionale ma nel rispetto di una dinamica virtuale che potrebbe svilupparsi nella prassi, sembra sistematicamente fondato prevedere un ruolo esplicito del Senato circa la valutazione dell'impatto di atti normativi e politiche pubbliche dell'UE *qualificato dalla rispettiva incidenza sulla sfera delle competenze regionali*, tenuto conto che il Senato esercita (ovvero concorre all'esercizio di/delle<sup>2</sup>) funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e, più in particolare, "partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi". In altre parole, la valutazione da svolgersi da parte del Senato dovrebbe essere circoscritta ma qualificata dal rapporto fra la dimensione eurounitaria e quella regionale anche in ragione della portata dell'intermediazione statale.

Non si dimentichi - come spesso hanno fatto tanto il legislatore statale quanto la stessa Corte costituzionale - che l'ordinamento dell'Unione europea non è del tutto indifferente alla eventuale ripartizione territoriale delle funzioni pubbliche all'interno degli Stati membri ma, anzi, è tenuto a rispettarlo, come espressamente previsto dall'art. 4, secondo comma del trattato sull'Unione europea<sup>3</sup>.

Inoltre, il Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (allegato al trattato di Lisbona) prevede la possibilità dell'iniziativa a tutela della sussidiarietà da parte anche di una sola

---

<sup>2</sup> In proposito, "di" sembra preferibile in quanto non si è di fronte ad una tipologia definita e chiusa di tali funzioni.

<sup>3</sup> Cfr. il testo dell'art. 4.2 "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*" (il corsivo è aggiunta). Ricordiamo del resto l'esistenza del Comitato delle Regioni.

Camera di un Parlamento bicamerale<sup>4</sup>. Anche per la sua conformità con la norma eurounitaria, è da ritenere sistematicamente fondato che il Senato, con iniziativa e con atto *monocamerale*, proceda alla valutazione specifica dell'impatto di atti normativi e politiche pubbliche dell'Unione europea rispetto alla sfera degli interessi regionali, anziché limitarsi a concorrere alla valutazione - generale e generica - delle politiche pubbliche. In argomento, inoltre, l'evidente necessità dell'acquisizione di competenze specifiche suggerisce che il conseguente investimento formativo e di dotazione di servizi specializzati venga concentrato in una sola Camera.

Ricordiamo in questo contesto che, secondo l'art. 82, al nuovo Senato è precluso lo svolgimento di "inchieste su materie di pubblico interesse" ma non quello di "inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali": anche tale potestà concorre a proiettare la

---

<sup>4</sup> Cfr. il testo dell'art. 6: "Ciascuno dei parlamenti nazionali o *ciascuna camera* di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. *Spetta* a ciascun parlamento nazionale o *a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi*". Si veda altresì l'art. 7, anche sotto il profilo del conferimento e dell'esercizio di un doppio voto parlamentare: "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o *da ciascuna camera* di uno di tali parlamenti". E "ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, *ciascuna delle due camere* dispone di un voto" (i corsivi sono aggiunti).

legittimazione del Senato sul piano della valutazione d'impatto qui presa in considerazione quale componente funzionale del nuovo Senato.

### 3.4 La formulazione testuale delle disposizioni in tema di concorso all'esercizio della funzione legislativa

La formulazione generale della competenza legislativa del Senato quale deliberata alla Camera dei deputati nell'art. 55, quinto comma appare testualmente razionalizzata e, dunque, tecnicamente preferibile rispetto a quella già deliberata dal Senato, sia in quanto elimina l'avverbio "paritariamente" - non del tutto compatibile con l'assetto definitivo del procedimento legislativo disciplinato dall'art. 70 -, sia in quanto opera un rinvio generale a disposizioni puntuali della Costituzione, sia, infine - ma in tale ipotesi quanto al merito - in quanto sopprime il riferimento agli articoli 29 e 32, secondo comma Cost., sistematicamente non giustificabili in rapporto alle competenze legislative regionali<sup>5</sup>.

Molto meno razionalizzata e, dunque, tecnicamente da non preferire sembra invece l'allungamento abnorme della tipologia delle leggi con riguardo alle quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70, 1° comma), tipologia (che sarebbe eventualmente da trasformare in una lista numerata) che sembra motivata apparentemente solo dall'intento di rendere l'elenco stesso tassativo (con la formula "e soltanto"). In tale ipotesi, a mio giudizio, sarebbe più opportuno formalizzare la figura della "legge bicamerale" - ulteriormente precisata come "obbligatoriamente bicamerale" da richiamare di volta in volta (come già si verifica in parte attualmente con l'uso dell'espressione "con legge votata da entrambe le Camere").

In tale contesto, l'eventuale intervento correttivo del Senato sull'art. 70, primo comma si giustifica in ragione delle modifiche introdotte dalla

---

<sup>5</sup> Più giustificabile sarebbe stato - a mio parere - il riferimento al primo comma dell'art. 32, sia in relazione alla definizione dell'interesse della collettività, sia per quanto concerne la determinazione delle cure gratuite agli indigenti.

Camera dei Deputati ed altresì in quanto è dato verificare l'esistenza di quel rapporto di "diretta correlazione" fra nuovi emendamenti e gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati previsti dal combinato disposto degli articoli 121, 3° comma e 104 del Regolamento del Senato.

### **3.5 Il procedimento legislativo.**

La disciplina del procedimento legislativo appare estremamente macchinosa e piuttosto estranea a quella logica di semplificazione e - come si dice sempre più spesso - di "efficientamento" delle attività istituzionali.

In effetti, la previsione di un bicameralismo non paritario coerentemente realizzata con riguardo al rapporto fiduciario con il Governo (art. 55, 4° comma; artt. 94 e 96 Cost.) non presenta lo stesso grado di razionalizzazione per quanto concerne le leggi obbligatoriamente bicamerali, le leggi virtualmente bicamerali (praticamente tutte le leggi non obbligatoriamente bicamerali, alla stregua di quanto disposto - nonostante il tenore dell'art. 70, secondo comma - dall'art. 70, terzo comma, su iniziativa di un terzo dei senatori), le leggi sulle quali il Senato abbia approvato modificazioni a maggioranza assoluta dei suoi componenti contrario e sulle quali la Costituzione richieda una pari maggioranza assoluta dei componenti della Camera, le leggi per le quali i tempi a disposizione dell'esame del Senato sono ridotti a dieci giorni dalla data di trasmissione da parte della Camera dei deputati (art. 70, 4° comma), le leggi di cui all'art. 81, quarto comma Cost. per le quali i tempi a disposizione dell'esame del Senato sono ridotti a quindici giorni dalla data di trasmissione da parte della Camera dei deputati (art. 70, 4° comma), le leggi di cui all'art. 116, terzo comma Cost.

Anche in tale contesto, l'eventuale attuale intervento correttivo del Senato sull'art. 70, quarto e quinto comma si giustifica in ragione delle modifiche introdotte dalla Camera dei Deputati ed altresì in quanto è dato verificare l'esistenza di quel rapporto di "diretta correlazione" fra nuovi emendamenti e gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati

previsti dal combinato disposto degli articoli 121, 3° comma e 104 del Regolamento del Senato.

### 3.6 La mediazione per la soluzione dei conflitti di competenza fra le Camere.

Il Senato non aveva previsto un meccanismo volto a superare i conflitti sulle "eventuali" (ma in realtà inevitabili) questioni di competenza fra le due Camere. La Camera dei deputati ha introdotto il meccanismo dell'intesa risolutiva adottata direttamente tra i Presidenti delle Camere (art. 70, settimo comma). In argomento, peraltro, il ricorso ad una commissione paritetica di conciliazione senza ulteriori istanze sembra offrire maggiori garanzie di equilibrio, come confermato dalla prassi seguita in altri ordinamenti bicamerali, tanto più in rapporto ad interessi di natura plurale. Sul punto, ricordiamo il rilievo formale che l'art. 53a della Legge Fondamentale tedesca conferisce all'individuazione di una soluzione inter-camerale, affidata ad una commissione paritetica, come risulta dalla sospensione del mandato imperativo che in via ordinaria grava sulle posizioni dei membri del *Bundesrat*.

### 3.7 Su altri profili funzionali del Senato.

Non può omettersi l'osservazione circa il sussistere di indizi rivelatori dell'esistenza di margini di incertezza circa la configurazione del nuovo Senato, soprattutto in ragione della difficoltà (psicologica ma anche culturale) di immaginare un Senato davvero diverso da quello attuale e privo di competenze che sembrano ad esso dover appartenere in ragione di qualche intrinseca ragione strutturale.

In argomento, ad esempio, giova ricordare la conservazione da parte del Senato dell'esercizio dell'iniziativa legislativa presso la Camera dei deputati (art. 71), ovvero della facoltà di "svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (art. 70, ultimo comma). Su tali profili, fra l'altro, per quanto il rilievo possa apparire ingenuo, non può non tenersi in considerazione il cumulo di funzioni - regionali, comunali e statali - che viene ad aggregarsi

in capo ai futuri senatori. Nondimeno, su tali profili la Camera dei deputati non è intervenuta e, di conseguenza, al Senato è attualmente precluso un intervento correttivo.

#### 4. Il controllo di costituzionalità astratto e preventivo sulla legge elettorale.

Rispetto al testo già deliberato dal Senato, la Camera dei deputati è intervenuta sull'art. 73, secondo comma concernente la previsione di un controllo di costituzionalità preventivo sulle leggi che disciplinano l'elezione dei componenti le due Camere.

La modifica introdotta dalla Camera rispetto al testo del Senato ha ad oggetto la determinazione della minoranza qualificata che avrebbe titolo per attivare tale ricorso di costituzionalità. A prescindere da tale determinazione, il ricorso in parola affidato all'iniziativa di una minoranza di parlamentari verrebbe a qualificarsi ragionevolmente e sistematicamente come uno strumento strumentale all'esercizio della funzione di opposizione per quanto concerne la Camera mentre, per quanto concerne il Senato - atteso che mancano (o dovrebbero mancare) i presupposti per il riconoscimento di una autentica funzione di opposizione in capo all'organo, escluso dal circuito fiduciario -, il ricorso in parola verrebbe a qualificarsi o nei termini di una garanzia di tipo corporativo ovvero nei termini di un ricorso nell'interesse di terzi, segnatamente delle Regioni, che però potrebbero avere titolo autonomo e certamente un interesse per un ricorso in via principale.

Per questi motivi, sarebbe forse preferibile o prevedere un controllo obbligatorio disposto dalla Costituzione stessa e dunque senza una iniziativa minoritaria, come avviene in Francia per le leggi organiche e per i regolamenti parlamentari o, in alternativa, sopprimere del tutto questa figura - unica nell'ordinamento - di controllo astratto preventivo della legislazione in materia elettorale.

In proposito, occorre altresì rilevare come, nell'ordinamento italiano - a differenza, ad esempio del *Conseil Constitutionnel* francese -, la Corte

costituzionale non si pronuncia sulla legittimità di una legge ma solo sulla sua illegittimità, senza pregiudizio, pertanto, per la riproposizione di eventuali nuovi giudizi. Per questa ragione, è da ritenere che il controllo astratto preventivo *de quo* non sia idoneo ad assorbire e precludere ulteriori ricorsi in via incidentale e, dunque, un controllo concreto successivo e possa di conseguenza fornire quella attendibile certezza e stabilità voluta dal legislatore della revisione costituzionale.

In ogni caso, sarebbe bene ripristinare il requisito improvvidamente eliminato dalla Camera dei deputati circa l'obbligo di indicare nel ricorso gli "specifici profili di incostituzionalità" asseritamente lesi dalla legge, allo scopo di non inquinare la natura propriamente giurisdizionale del giudizio di costituzionalità.

##### 5. Il riassetto dell'ordinamento regionale ordinario.

Il riferimento normativo generale è alla riformulazione testuale degli articoli 117, 118 e 119 Cost. e alla logica di revoca dell'orientamento favorevole alle autonomie regionali che non è solo il risultato della revisione del 2001 ma si pone anche e soprattutto in sintonia con l'art. 5 Cost. secondo il quale sono principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano tanto l'unità e l'indivisibilità della Repubblica quanto, in particolare, l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione della Repubblica "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (in tale contesto, le esigenze *de quibus*, qualificate dalla natura fondamentale dei principi che le garantiscono, assumono rilievo sistematico e portata vincolante non solo in sede di legislazione ordinaria ma anche nel contesto della revisione costituzionale).

La prospettiva sostanziale manifestata dal presente ddl è quella di una riproposizione - dopo la parentesi espressa dalla revisione del 2001 - di quell'ostruzionismo di e della maggioranza che, alle origini della Costituzione repubblicana, aveva ibernato l'attuazione delle sue innovazioni più significative quali la Corte costituzionale (otto anni), il CSM (dieci anni), il referendum (ventidue anni) e l'avvio delle Regioni ordinarie (quasi trent'anni). Si tratta di tempi che rendono del tutto

speciale il capitolo della (in)attuazione della Costituzione italiana rispetto ai tempi richiesti dalla transizione di altri Paesi dell'Europa meridionale, dell'Europa centro-orientale e dell'Europa sud-orientale.

Per quanto negativa possa essere una valutazione dell'esperienza del regionalismo italiano - e certamente la constatazione circa la debolezza della difesa che le stesse Regioni ordinarie italiane hanno fatto e fanno del disegno della revisione del 2001 fa parte della valutazione negativa -, sarebbe improprio omettere di considerare del tutto negativamente anche il ruolo dello Stato centrale nella direzione politica generale e nella gestione delle risorse materiali. L'attuale ddl viene in altre parole a rappresentare il "colpo di grazia" non solo alle attuali Regioni ordinarie ma anche ad ogni *ipotesi di relativo potenziale di sviluppo, emancipazione e razionalizzazione* delle stesse.

In argomento, peraltro, occorre anche dire che l'intervento correttivo della Camera dei deputati sul testo dell'art. 117 è stato relativamente contenuto sicché, in questa fase, anche il Senato ha margini puntuali e piuttosto ristretti per intervenire, margini o da verificare caso per caso ovvero da affidare alla ricaduta di una *norma di portata generale o generalissima di riconoscimento della natura dell'ordinamento italiano quale forma di Stato regionale* con conseguente riformulazione degli articoli 117, 118 e 119 in chiave di *regionalismo cooperativo*.

A riguardo, una nota positiva è peraltro rappresentata dalla conservazione della dinamica di un *incremento di asimmetria* insito nella previsione di *autonomie particolari* - da collocare accanto alle autonomie speciali - di cui all'art. 116, terzo comma il cui limitato ampliamento materiale da parte della Camera potrebbe auspicabilmente essere confermato dal Senato.

Mentre una nota decisamente negativa (a mio giudizio) non può non accompagnare la previsione della cosiddetta "clausola di supremazia" della legge dello Stato di cui all'art. 117, quarto comma anche "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". In proposito, al fine di conferire all'istituto la



sua corretta dimensione di *esercizio derogatorio dell'ordinario assetto delle competenze*, da interpretare, pertanto, restrittivamente, ci si sarebbe potuto aspettare - anziché una formulazione vaga e banale come il semplice "su proposta del Governo" attuale -, una norma idonea a richiamare la *responsabilità del Governo* in conformità con quanto previsto dall'art. 77 cpv. Cost. per la decretazione d'urgenza. Ma su questo testo - a meno di un intervento correttivo "a monte" da parte del Senato - non sembra dato poter intervenire in questa fase.

Non è da escludere, peraltro, che "la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale" vengano ancora una volta assunte dalla Corte costituzionale - e ne esistono già tutti i segnali premonitori - quali parametri formali di legittimità da applicare in via giurisdizionale, eventualmente anche in sede di controllo di costituzionalità della legislazione ordinaria che di tale supremazia intenda essere espressione.

#### 6. Il ripristino della partecipazione del Senato all'elezione di una quota di giudici costituzionali.

Il testo dell'art. 135 Cost. deliberato dalla Camera dei deputati ha soppresso la previsione, introdotta dal Senato (in commissione e poi con conferma in sede di deliberazione finale), dell'elezione di due giudici costituzionali da parte del Senato stesso, accanto ai tre eletti dalla Camera dei deputati. La disciplina risultante dall'intervento correttivo della Camera si risolverebbe nel mantenimento dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune.

La partecipazione della Camera territoriale alla scelta dei giudici costituzionali non è infrequente negli ordinamenti composti e, pur con tutti i limiti insiti nella configurazione del Senato espressi in precedenza, come già fatto in relazione ad altre innovazioni, anche a tale proposito si esprime in questa sede l'opinione secondo la quale il Senato farebbe bene a reintrodurre la previsione circa la propria partecipazione diretta *monocamerale* all'elezione *de qua* - anziché affidarsi ancora al metodo bicamerale vigente - al fine di innestare anche nell'ordinamento italiano

alcuni tratti di quel principio di *reflective judiciary* - di giurisdizione riflessiva - che si sta consolidando negli ordinamenti territorialmente e culturalmente composti. Anzi, proprio per confermare il rilievo costituzionale e la solidità degli interessi regionali tutelati, l'intervento correttivo del Senato potrebbe elevare da due a tre - dunque *la maggioranza* all'interno della quota di competenza elettorale parlamentare - il numero dei giudici costituzionali affidati all'elezione monocamerale del Senato.

## 7. Il governo del contenzioso costituzionale Stato-Regioni.

E' noto che lo sviluppo del contenzioso di costituzionalità fra lo Stato e le Regioni ha assunto dimensioni oggettivamente abnormi e che, a prescindere da un'analisi circa le sue cause - strutturali ovvero contingenti, in quanto connesse alla attuale crisi economica e finanziaria -, la circostanza viene assunta fra le motivazioni determinanti del tenore restrittivo del regionalismo proprio del ddl in oggetto.

In alternativa - e non senza una qualche forzatura sul rapporto di diretta rilevanza fra gli emendamenti introdotti dalla Camera e nuovi emendamenti adottati dal Senato - si potrebbe adottare una norma volta a costituzionalizzare l'opzione favorevole a privilegiare, in prima battuta, una sede istituzionale e/o procedurale, di natura politica, per configurare un *governo partecipato delle questioni oggetto potenziale di contenzioso costituzionale*.

Un modello di riferimento può ricavarsi dal testo della Costituzione svizzera revisionato nel 1999, alla stregua del quale, nel contesto di un cospicuo corpo normativo volto a disciplinare il rapporto collaborativo fra Confederazione e Cantoni, si afferma in particolare che "le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione" (art. 44). La via

preferenziale della soluzione negoziale è stata codificata anche nell'ordinamento spagnolo<sup>6</sup>.

Tali norme non hanno evidentemente di per sé un'efficacia taumaturgica in tema di contenzioso ma sono efficacemente finalizzate non solo a rivestire un'immagine simbolica ma anche - e piuttosto concretamente e pragmaticamente - ad instaurare una prassi (seguita del resto anche in Germania ed Austria) ispirata alla «cultura dell'autonomia» o, meglio, della *cultura condivisa dell'autonomia collaborativa* rispetto alla quale non esiste alcuna traccia nel testo attuale del ddl e che invece rappresenta un ingrediente indispensabile di ogni sistema con funzioni territorialmente ripartite. Probabilmente proprio l'assenza di tale componente culturale ha contribuito alle difficoltà di attuazione delle competenze concorrenti risultanti dal disegno di innovazione costituzionale del 2001.

---

<sup>6</sup> In tal senso, infatti, si è orientato anche l'ordinamento spagnolo che ha modificato l'art. 33 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* che recita: "1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional [...] 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos: a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones. b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado [...]."

Del resto, anche l'ordinamento italiano, come ogni ordinamento composto, non può fare a meno del contributo offerto dal principio di leale collaborazione, di origine - anche in Italia - giurisprudenziale e variamente applicato da parte della Corte costituzionale: forse la sua formalizzazione nel testo costituzionale potrebbe radicarlo nella prassi istituzionale degli organi tanto dello Stato quanto delle Regioni con maggiore convinzione ed effettività.