

# Osservatorio sulle fonti

## RIFORMA DEL BICAMERALISMO E DEL TITOLO V, E PRINCIPI SUPREMI DELLA COSTITUZIONE

di *Giusto Puccini*<sup>1</sup>

1. Anche nell'ambito del precedente incontro seminariale delle Università toscane sulle riforme è stata messa in discussione da più di un intervenuto, in termini più o meno diretti ed espliciti, la compatibilità con i principi supremi della Costituzione di alcuni fra gli aspetti più qualificanti del testo del disegno di legge di riforma costituzionale varato dal Governo Renzi.

Una delle contestazioni più incisive e meritevoli di attenzione, a mio avviso, ha avuto ad oggetto la previsione della preponderante presenza, nel nuovo Senato, di membri appartenenti ad organi elettivi delle regioni e dei comuni.

Si tratta del resto di una previsione che, già contenuta nella versione originaria del testo in questione, si ritrova anche in quella approvata in prima lettura dal Senato lo scorso 8 agosto.

Originariamente, infatti, si prevedeva che il Senato delle autonomie fosse composto, in misura nettamente prevalente, dai presidenti delle regioni e delle province autonome, quali membri di diritto, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti dal Consiglio regionale fra i propri componenti e da due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione.

Nella nuova versione, d'altronde, si prevede che il Senato della Repubblica venga composto, in modo pressoché esclusivo, da consiglieri regionali e sindaci eletti dai rispettivi consigli regionali.

Ebbene, secondo taluni Autori, previsioni del genere, imponendo ai membri in questione di espletare la carica di senatore insieme ed in aggiunta a quelle espletate, rispettivamente, a livello regionale e a livello comunale, precluderebbero sicuramente un efficace espletamento della prima se non, addirittura, di entrambe (Cheli, Merlini).

Secondo Cheli, in particolare, una simile soluzione si porrebbe frontalmente in contraddizione con la stessa elementare nozione di bicameralismo, secondo cui il Parlamento, «anche nei modelli di bicameralismo più differenziati», risulterebbe comunque «composto da organi rappresentativi che dispongono della stessa natura e dignità costituzionale».

Secondo Merlini, d'altro canto, la previsione del contemporaneo esercizio di «due funzioni pubbliche particolarmente impegnative» finirebbe per «vanificare insieme due principi costituzionali» ricavabili dal combinato disposto degli artt. 51, c. 4, 54, c. 2, e 69, Cost.: «quello [...] della responsabilità e quello della disciplina e dell'onore».

Si tratta, evidentemente, di opinioni atte ad evidenziare, anche riguardo alla nuova versione del testo del disegno di legge costituzionale, un nodo problematico quanto mai delicato.

---

<sup>1</sup> Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

# Osservatorio sulle fonti

Qualora infatti il loro assunto relativo all'impossibilità di un efficiente contemporaneo espletamento dei due ordini di cariche in questione dovesse ritenersi valido, accanto ed in aggiunta ai principi costituzionali da esse esplicitamente o implicitamente evocati, potrebbero altresì chiamarsi in causa lo stesso principio di ragionevolezza, il valore costituzionale dell'efficienza dei poteri pubblici, nonché, con specifico riguardo all'espletamento cariche regionali e comunali, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Peraltro, taluni spunti e indicazioni ricavabili sia dal concreto funzionamento di una seconda Camera territoriale fra le più significative sul piano comparatistico, sia dalla nostra vigente disciplina legislativa dei raccordi fra Governo e autonomie territoriali, sembrano idonei ad inficiare sensibilmente l'assunto in questione, quanto meno con riferimento alla prevista figura del senatore *consigliere regionale*.

Sul primo versante, appunto, si consideri l'esperienza del *Bundesrat* germanico il quale, pur essendo caratterizzato da un ruolo nel procedimento legislativo ben più rilevante e impegnativo di quello assegnato al nuovo Senato dal testo riformatore in esame, tiene tuttavia ordinariamente le proprie riunioni con la cadenza di una sola al mese (Violini).

Certo, occorre riconoscere che «lì c'è un fortissimo lavoro di preparazione, ci sono delle Commissioni e dei funzionari che predispongono le decisioni e quindi le decisioni che vengono prese a livello politico sono veramente facilitate» (Violini).

E tuttavia, non può neppur disconoscersi che, qualora anche in futuro dovesse continuare ad operare l'attuale disciplina legislativa del «sistema delle conferenze» o, comunque, una normativa ad essa in qualche modo corrispondente, l'effettivo svolgimento, a vantaggio dei nuovi senatori consiglieri regionali, di un analogo «fortissimo lavoro di preparazione», potrebbe essere notevolmente assecondato dalla possibilità, per i loro collaboratori, di fare ampiamente e costantemente riferimento alle risultanze dell'attività di cooperazione fra Governo e autonomie regionali sviluppata nell'ambito di tale sistema.

Ciò varrebbe naturalmente, innanzitutto, sul piano del concorso del nuovo Senato all'esercizio della funzione legislativa.

Si rammenti infatti che, ai sensi della vigente legislazione, la Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita su tutti gli schemi dei disegni di legge governativi nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, nonché dei disegni di legge europea e di delegazione europea; e che, a sua volta, la Conferenza unificata esprime parere sul disegno di legge di stabilità e sui disegni di legge ad esso collegati.

Sembra del tutto lecito ritenere dunque che, nell'ipotesi tutt'altro che peregrina in cui un siffatto regime di interventi consultivi dovesse permanere anche successivamente all'eventuale varo della riforma costituzionale in questione, i senatori consiglieri regionali ed i loro collaboratori si troverebbero comunque alquanto avvantaggiati, nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi ordinarie di iniziativa governativa, dal poter disporre degli esiti del lavoro di analisi e di valutazione del contenuto dei relativi disegni di legge *previamente* svolto dai presidenti delle giunte regionali e dai loro collaboratori in seno alla Conferenza Stato-regioni o in seno alla Conferenza unifica-

# Osservatorio sulle fonti

ta.

Ma i senatori consiglieri regionali ed i loro collaboratori potrebbero trovarsi a sfruttare efficacemente il previo operato delle conferenze anche nell'ambito della partecipazione del nuovo Senato alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, anch'essa espressamente prevista, sia pur con una formulazione eccessivamente generica, dal disegno di legge costituzionale in questione. Laddove si noti, stando al dettato della legge n. 234/2012, tale partecipazione sarebbe destinata ad estrinsecarsi non solo e non tanto attraverso il concorso alla formazione di leggi ordinarie, ma anche e soprattutto attraverso l'adozione di atti *monocamerali* di varia natura: atti di indirizzo, pareri motivati, invii di documenti al Governo, richieste a quest'ultimo di apposizione della riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell'Unione europea, semplici deliberazioni.

A proposito della Conferenza Stato-regioni, infatti, nella legge testé citata si prevede innanzitutto che la Conferenza Stato-regioni venga convocata almeno ogni quattro mesi in sessione speciale al fine di esprimere il proprio parere, in particolare, «sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione [...] degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome». Con obbligo per il Governo, si noti, di informare tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione.

La medesima legge, inoltre, prevede che, qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni, ed una o più regioni ne facciano richiesta, la Conferenza Stato-regioni debba essere convocata ai fini del raggiungimento di un'intesa al riguardo. Con obbligo altresì per il Governo in tale circostanza, nel caso in cui la Conferenza lo richieda, di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea.

A ciò si aggiunga l'ulteriore possibilità, per i senatori consiglieri regionali, di mettere utilmente a frutto le indicazioni e le sollecitazioni che, secondo la legge in questione, le regioni e le province autonome sono abilitate ad esprimere *direttamente* nei confronti delle Camere.

Si pensi appunto, in proposito, alla facoltà delle regioni e delle province autonome, nella materie di propria competenza, di trasmettere direttamente al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei, «dandone contestuale comunicazione alle Camere», osservazioni circa i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni.

E si pensi altresì alla previsione secondo cui, ai fini del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione medesima, le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome, altrettanto direttamente, «possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare».

Dunque, qualora anche in futuro - com'è del resto ragionevolmente ipotizzabile - dovesse continuare ad operare una normativa del genere, appare evidente come, nell'esercizio della specifica funzione qui considerata, i senatori consiglieri regionali verrebbero a beneficiare di un ampio e costante flusso di informazioni e sollecitazioni di provenienza regionale, diretta e indiretta.

# Osservatorio sulle fonti

Né d'altronde può negarsi che un'adeguata dedizione dei senatori consiglieri regionali all'espletamento della carica parlamentare potrebbe essere significativamente facilitata mediante il ricorso ad idonei accorgimenti di carattere organizzativo tanto sul versante consiliare quanto su quello senatoriale.

Sul primo versante, appunto, l'impegno dei senatori consiglieri ben potrebbe essere considerevolmente limitato mediante il loro esonero da qualsiasi compito non strettamente indispensabile, a cominciare dalla partecipazione all'attività delle commissioni consiliari.

Sul secondo versante, poi, il loro impegno potrebbe essere notevolmente razionalizzato e, per così dire, «sdrammatizzato», attraverso un tipo di organizzazione e di programmazione dei lavori senatoriali che, in analogia con quanto sopra accennato in relazione alla concreta esperienza del *Bundesrat* germanico, non imponesse un'assidua presenza in Senato simile all'attuale, articolata su più giorni della settimana.

Ferma restando naturalmente, in ogni caso, la necessità di una qualche forma di intesa e di raccordo fra i consigli regionali ed il nuovo Senato, atta comunque a scongiurare qualsiasi tipo di sovrapposizione fra sedute consiliari e sedute senatoriali.

2. Qualche seria perplessità, invece, sembrerebbe potersi nutrire circa la possibilità di estendere senz'altro considerazioni quali quelle testè formulate anche alla figura del senatore *presidente di regione*, eventualmente eletto alla carica senatoriale in virtù della contemporanea titolarità della carica di consigliere regionale, così come a quella del senatore *sindaco*.

Sia nel caso della carica di presidente di regione che in quello della carica di sindaco, infatti, siamo dinanzi alla necessità dello svolgimento di compiti notoriamente ed indiscutibilmente ben più impegnativi e gravidi di responsabilità rispetto a quelli inerenti alla carica di semplice consigliere regionale.

Una simile necessità d'altro canto, a ben considerare, non potrebbe riuscire sufficientemente compensata neanche mediante un'accorta attuazione del nuovo testo dell'art. 63, comma 2, Cost. introdotto in sede di approvazione senatoriale in prima lettura: «il regolamento stabilisce in quali casi la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni regionali o locali».

Neppure una previsione regolamentare dell'esclusione dalla possibilità, per i senatori presidenti di regione o sindaci, di assumere la carica di presidente o vicepresidente dell'assemblea ovvero di una commissione, così come quella di membro dell'ufficio di presidenza o di una giunta, parrebbe in grado di garantire, di per sé, un adeguato espletamento, da parte dei medesimi, di entrambe le cariche elettive contemporaneamente ricoperte.

Nel caso dei senatori presidenti di regione, semmai, non può farsi a meno di riconoscere che quella sensibile agevolazione nello svolgimento dei compiti senatoriali poc'anzi riscontrata nel caso senatori semplici consiglieri regionali in virtù dell'attività soprattutto consultiva precedentemente svolta in seno alle conferenze Stato-regioni e unificata, potrebbe risultare tanto più intensa in quanto i presidenti di regione e i loro

# Osservatorio sulle fonti

collaboratori a livello regionale, per l'appunto, si trovano a partecipare *direttamente* allo svolgimento di tale attività.

Un analogo apporto conoscitivo informativo e valutativo da parte del «sistema delle conferenze», invece, non sembra minimamente ipotizzabile nel caso dei senatori sindaci.

Si consideri infatti al riguardo che la legge, nel caso della Conferenza Stato-città e autonomie locali, non prevede oggi alcun parere obbligatorio sugli schemi dei disegni di legge governativi.

L'unico parere obbligatorio attualmente previsto in capo ad una conferenza ricomprendente anche sindaci dunque, ovverosia la Conferenza unificata, resta quello relativo al sia pur relevantissimo disegno di legge di stabilità.

Anche il ruolo attualmente conferito dalla legge alla Conferenza Stato-città nel processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, d'altronde, risulta assai meno rilevante ed incisivo rispetto a quello conferito alla Conferenza Stato-regioni.

Né d'altronde i senatori sindaci potrebbero giovare con certezza di un legame diretto con il «sistema delle conferenze» quale quello sicuramente intrattenuto, invece, dagli eventuali senatori presidenti di regione.

Si ricordi infatti che, mentre la composizione delle Conferenze Stato-regioni e unificata contempla la presenza di *tutti* i presidenti regionali, delle Conferenze Stato-città e unificata, invece, fa parte, ovviamente, soltanto un limitato numero di sindaci.

Viene allora da chiedersi, a questo punto, se un problema come quello qui esaminato non potrebbe essere efficacemente risolto mediante l'introduzione, nel testo del disegno di legge costituzionale in questione, della facoltà, per i sindaci senatori, di delegare l'esercizio della carica senatoriale, sia pur soltanto per singole sedute del Senato, ad un altro membro della giunta comunale.

In tal caso peraltro, ovviamente, una identica o comunque consimile facoltà di delega non potrebbe non essere introdotta anche per i consiglieri regionali senatori, presidenti di regione e non.

Il che, evidentemente, non potrebbe non comportare al tempo stesso, per i senatori consiglieri regionali e sindaci, anche l'eliminazione del divieto di mandato imperativo anche per essi attualmente previsto, invece, nel testo del disegno di legge costituzionale.

Siffatta eliminazione, del resto, parrebbe pienamente coerente con il carattere essenzialmente rappresentativo delle istituzioni territoriali espressamente assegnato al nuovo Senato nel testo medesimo.

Né d'altronde un ostacolo insormontabile a tale eliminazione potrebbe essere individuato nell'argomento addotto nella relazione governativa sul disegno di legge a sostegno di detta previsione: laddove, appunto, essa viene spiegata con riferimento alla «natura del Senato quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali complessivamente intese, piuttosto che come espressione dei singoli governi locali, come avviene invece in altri ordinamenti, quale ad esempio quello tedesco».

Si consideri infatti che, all'opposto di quanto argomentato nella relazione governativa, proprio nella stessa esperienza del *Bundesrat* germanico il mandato imperativo sembra essersi concretamente allontanato dalla «ricostruzione tradizionalmente operata dal-

# Osservatorio sulle fonti

la letteratura», rivelandosi per l'appunto, in realtà, «non più un vincolo a osservare le istruzioni del governo regionale nell'interesse dei singoli *Laender*, ma in favore della comunità degli stessi, e dunque dell'intero livello sub-statale di governo» (Palermo-Nicolini).

Peraltro, alla luce di quanto poc'anzi osservato circa il contributo che il «sistema delle conferenze» potrebbe fornire in ordine ad un più efficiente espletamento della carica senatoriale specie da parte dei rappresentanti delle regioni, varrebbe seriamente la pena di valutare se, nell'ambito della riforma del titolo V, non sia anche il caso di provvedere ad una qualche forma di costituzionalizzazione dei rapporti di cooperazione fra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali e locali, specie in sede di predisposizione dei disegni di legge governativi, tale da consolidarne viepiù la presenza e l'operatività nel nostro ordinamento.

3. Sempre nell'ambito del precedente seminario, poi, il disegno di legge costituzionale in questione, nella sua versione originaria, è stato altresì sottoposto ad una contestazione circa la sua compatibilità con principi supremi della Costituzione ancor più radicale di quella testè considerata: contestazione che, riecheggiando fra l'altro opinioni piuttosto ricorrenti nella nostra dottrina giuscostituzionalistica, merita a mio avviso di essere attentamente esaminata, anche alla luce della nuova versione del disegno di legge approvata in prima lettura dal Senato.

Tale contestazione muove da una considerazione d'insieme sia dei contenuti della riforma del bicameralismo e del titolo V propri del disegno di legge costituzionale che del contenuto del disegno di legge (ordinaria) di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati parallelamente sottoposto all'esame del Parlamento.

A quest'ultimo proposito, appunto, si afferma che «consentire alla minoranza politica più consistente di acquisire la maggioranza assoluta in Parlamento, di esprimere il Governo e la sua leadership, può trasformarsi in una vera e propria tirannia della maggioranza (peraltro solo artificiale) se non sono previsti meccanismi di bilanciamento e contrappesi istituzionali adeguati che possano garantire i diritti delle minoranze e la tutela degli stessi diritti fondamentali» (Tarchi).

A proposito delle riforme del bicameralismo e del titolo V tracciate nel disegno di legge costituzionale, d'altra parte, si ritiene che esse non offrano, sotto il profilo testè considerato «sufficienti garanzie», e risultino anzi informate, all'opposto, ad una inammissibile logica di «riduzione degli spazi di pluralismo» (Tarchi).

Per un verso, infatti, la riforma del titolo V, comporterebbe «una riduzione degli spazi di autonomia regionale (concernenti non soltanto le competenze legislative) ed il conseguente riaccentramento di funzioni in capo ai poteri centrali» (Tarchi).

Per un altro verso, al tempo stesso, la riforma del bicameralismo darebbe vita ad un «bicameralismo di facciata che equivale ad un monocameralismo sostanziale, con un Senato svuotato di funzioni e sprovvisto di una legittimazione chiara, considerate le modalità ibride previste per la sua formazione», e dunque del tutto inidoneo a «svolgere un ruolo di contropotere e di bilanciamento della logica maggioritaria» (Tarchi).

Orbene, un'opinione del genere sembra peccare, a mio avviso, per un'enfaticizzazione

# Osservatorio sulle fonti

del tutto eccessiva dell'indebolimento, ad opera del disegno di legge costituzionale, del ruolo delle autonomie regionali così come di quello del Senato e, conseguentemente, della carica garantistica insita sia nell'uno che nell'altro.

In particolare, per quanto concerne il ruolo del nuovo Senato, occorre osservare come a questo venga comunque conferita una posizione *paritaria* o, quanto meno, *quasi paritaria*, rispetto a quella della Camera dei deputati, in ordine all'esercizio di funzioni parlamentari tutt'altro che irrilevanti.

Si pensi appunto, sul versante delle funzioni di natura propriamente *garantistica*, alla previsione della partecipazione paritaria del nuovo Senato al procedimento di formazione di *tutte quante* le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, a prescindere dalla materia disciplinata, ed ivi comprese, quindi, quelle disciplinanti materie non attinenti ai rapporti fra Stato e autonomie territoriali.

E si pensi altresì alla riserva *in via esclusiva* al nuovo Senato del potere di elezione di due membri della Corte costituzionale.

Né, d'altronde, va trascurato il rilievo della partecipazione del nuovo Senato alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, anch'essa espressamente prevista - sia pur con quel limite dell'eccessiva genericità precedentemente rilevato - dal disegno di legge costituzionale. Partecipazione che, secondo quanto sopra ricordato, potrebbe appunto anche ben includere, in ipotesi, il potere di adottare una serie di significativi atti di natura *monocamerale* in una posizione di piena autonomia rispetto alla Camera dei deputati.

Sul versante delle funzioni di natura garantistica del nuovo Senato, semmai, parrebbero da condividersi, almeno in parte, i rilievi critici formulati riguardo all'eccessivo ridimensionamento del peso dei senatori, ed il correlativo eccessivo rafforzamento del peso dei deputati, risultante dal disegno di legge costituzionale in ordine all'elezione, in seno al Parlamento in seduta comune, sia del Presidente della Repubblica che dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura (Tarchi).

A causa della prevista drastica diminuzione del numero dei senatori rispetto a quello attuale, infatti, all'interno del Parlamento in seduta comune verrebbe fatalmente a registrarsi un notevole spostamento degli equilibri numerici a favore dei membri della Camera dei Deputati e, conseguentemente, della maggioranza di essi. Spostamento ancor più accentuato d'altronde, nel caso dell'elezione presidenziale, dalla contestuale previsione dell'eliminazione dei cinquantotto delegati regionali.

Ora, nel caso dell'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura, detto spostamento non parrebbe comportare, in un'ottica garantistica, conseguenze particolarmente gravi,

qualora dovesse confermarsi, a livello legislativo, la necessità dell'adozione delle relative deliberazioni con maggioranze qualificate superiori a quella assoluta.

Non altrettanto potrebbe dirsi, invece, nel caso dell'elezione del Capo dello Stato.

E' vero che, in sede di approvazione in prima lettura al Senato del disegno di legge costituzionale, è stato sensibilmente aumentato il numero di sedute del Parlamento in seduta comune nelle quali è richiesto il raggiungimento di maggioranze più elevate quella assoluta.

# Osservatorio sulle fonti

E tuttavia non può neppur disconoscersi che alla fine, una volta esaurite le sedute in questione, il raggiungimento della maggioranza assoluta risulterebbe comunque sufficiente per la relativa elezione.

Il che, evidentemente, verrebbe a mettere la maggioranza *politica* della Camera in condizioni di poter sostanzialmente disporre di tale elezione a proprio totale ed incondizionato piacimento.

Certo, a questo potrebbe obiettarsi che la persistente previsione di una diversa durata in carica, rispettivamente, per la Camera dei deputati e per il Capo dello Stato, dovrebbe rendere possibile, quanto meno, il frequente ricorrere di periodi nei quali si trovi ad esercitare la carica presidenziale un Capo dello Stato espresso da una maggioranza *politica* diversa da quella di turno.

Ciò nondimeno, l'estrema delicatezza del ruolo assegnato alla figura del Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituzionale, quale fondamentale anello di snodo di tutto quanto il sistema delle garanzie costituzionali, sembra postulare la necessità di dar vita, in ogni caso, ad un sistema di elezione del medesimo idoneo, se non a garantire, almeno a favorire nella massima misura possibile la maturazione, al riguardo, di scelte condivise fra maggioranza ed opposizione, ancorché in presenza del *quorum* funzionale della sola maggioranza assoluta: ovverosia di scelte destinate a privilegiare candidati muniti delle doti di equilibrio e di indipendenza di giudizio necessarie per un corretto espletamento delle cariche in questione.

In quest'ottica, dunque, parrebbe senz'altro auspicabile la previsione di un *massiccio* allargamento della composizione del collegio elettorale del Capo dello Stato al di là dei soli membri della Camera dei deputati e del nuovo Senato, tale da comportare un significativo ridimensionamento del peso quantitativo percentuale, all'interno del collegio, dei deputati medesimi e correlativamente, più in generale, quello dei membri legati alla maggioranza *politica* del momento.

Sembra pertanto da condividersi in tal senso, sia pur nei limiti *quantitativi* – verosimilmente eccessivi - dell'allargamento ivi proposto, l'emendamento presentato in aula dal senatore Gotor ed altri, e non approvato dall'assemblea, diretto a far partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica anche «i parlamentari europei eletti in Italia e di cittadinanza italiana».

4. Ma, a mio avviso, occorre guardarsi anche da un'eccessiva sottolineatura della debolezza del ruolo del nuovo Senato anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi ordinarie, ovverosia con riguardo ad una funzione parlamentare il cui esercizio risulta indiscutibilmente caratterizzato, nel disegno di legge costituzionale in questione, dall'assegnazione alla Camera, in via generale, di un ruolo nettamente *prevalente*.

Un simile sottolineatura, infatti, sembra presupporre, a sua volta, un'eccessiva sottovalutazione del peso e dell'influenza potenzialmente esercitabili, sul piano dell'*effettività*, dal sistema delle autonomie territoriali in ordine alle determinazioni degli organi statali di indirizzo politico. Peso ed influenza tanto più rilevanti peraltro, ovviamente, quanto più i rappresentanti delle autonomie si mostrino in grado di esprimere

# Osservatorio sulle fonti

virtuosamente nei riguardi di quegli organi, in modo compatto ed unitario, le istanze di detto sistema complessivamente considerato.

Assolutamente esemplare in tal senso, del resto, si rivela la stessa concreta esperienza del «sistema delle conferenze». Laddove non di rado, pur potendo queste ultime esprimere sugli schemi dei disegni di legge governativi soltanto pareri non vincolanti, il contenuto dei medesimi tuttavia, specie quando costituisca il frutto di una posizione unitariamente condivisa dai rappresentanti delle autonomie regionali e/locali, viene integralmente o almeno largamente recepito dal Governo. E laddove spesso il testo del relativo disegno di legge governativo, nelle parti risultanti da tale recepimento, finisce per essere pedissequamente approvato dalle Camere: fino al punto da far ritenere che proprio la dinamica dei raccordi cooperativi fra Governo ed autonomie operanti nell'ambito del «sistema delle conferenze» abbia concretamente contribuito ad un sensibile rafforzamento del ruolo del Governo nel quadro della forma di governo statale.

Dunque, una volta constatata una simile effettiva incidenza, nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi ordinarie, del parere non vincolante espresso dalle conferenze nella fase di predisposizione dell'atto governativo di avvio del procedimento, caratterizzata da un modesto grado di pubblicità e di trasparenza, non si vede perché dovrebbe ritenersi meno incisiva, nell'ambito del procedimento medesimo, una proposta di modifica del testo di un disegno di legge, sia pur anch'essa non vincolante, formulata da un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali nella fase cruciale e del tutto trasparente del procedimento medesimo.

Una simile incisività, peraltro, potrebbe evidentemente riuscire tanto più accentuata, laddove le proposte senatoriali di modifica mirassero essenzialmente ad adeguarne il contenuto a quello di un parere precedentemente espresso al riguardo da una conferenza: vuoi nel caso di un mancato recepimento del contenuto di tale parere nel testo del disegno di legge governativo, vuoi, a maggior ragione, in quella del mancato recepimento da parte della Camera delle parti di un disegno di legge governativo recettive del contenuto medesimo.

Sempre alla luce dell'esperienza del «sistema delle conferenze», d'altronde, sembra lecito ipotizzare che il grado di effettiva persuasività di eventuali proposte senatoriali di modifica sarebbe in ogni caso destinato ad elevarsi tanto più, laddove esse risultassero il frutto dell'assunzione, da parte dei rappresentanti delle autonomie nel nuovo Senato, di posizioni unitarie scvre da considerazioni di natura politico prettamente politico-partitica.

Proprio in questa prospettiva, del resto, parrebbero muoversi le disposizioni del testo del disegno di legge costituzionale introdotte al Senato che, con riferimento sia al procedimento legislativo che alle inchieste parlamentari, limitano alla sola Camera dei deputati la previsione secondo cui le relative commissioni debbono essere «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

Senz'altro auspicabile dunque, nella medesima prospettiva, parrebbe un'interpretazione di siffatta limitazione nel senso di una recisa esclusione della possibilità, all'interno del nuovo Senato, di dar vita a veri e propri gruppi parlamentari.

# Osservatorio sulle fonti

5. Al tempo stesso, opinioni come quella in esame paiono sottolineare eccessivamente, a mio avviso, anche il ridimensionamento, da parte del disegno di legge costituzionale in esame, del ruolo proprio delle autonomie regionali.

Ora, che il disegno di legge costituzionale qui esaminato venga a ridimensionare sensibilmente il grado di autonomia legislativa delle regioni a statuto ordinario non sembra in effetti seriamente contestabile.

In questa direzione, appunto, sembrano indiscutibilmente muoversi, in specie, la totale eliminazione della potestà legislativa concorrente, accompagnata da un massiccio trasferimento delle relative materie nell'area della legislazione esclusiva statale, e l'introduzione della «clausola di supremazia statale» attivabile nelle materie di potestà residuale.

Senonché, a ciò può in primo luogo obiettersi che, in ogni caso, le novità in questione non sembrano minimamente idonee, in sé e per sé considerate, ad assegnare alle autonomie regionali un ruolo garantistico più modesto rispetto a quello ad esse *originariamente* assegnato dalla Costituzione, e ritenuto quindi, all'epoca, del tutto adeguato in un'ottica di bilanciamento antimaggioritario.

Al contrario, anzi, giova osservare come, dalla disciplina dell'autonomia organizzativa e funzionale delle regioni a statuto ordinario risultante dalle modifiche alla normativa del titolo V introdotte dal testo riformatore in questione, detto ruolo garantistico riuscirebbe sensibilmente potenziato rispetto a quello scaturente dalla versione *originaria* della normativa medesima.

Non può certamente sfuggire in effetti come, al di là dal nuovo riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni a statuto ordinario delineato dal testo riformatore, in quest'ultimo risultino altresì pienamente conservate una serie di novità introdotte dalle leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001, e che avevano contribuito significativamente al rafforzamento ruolo delle regioni a statuto ordinario rispetto a quello ad esse conferito nel testo originario del titolo V: dalla nuova autonomia statutaria a quella finanziaria (salve le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012), alla soppressione del controllo preventivo statale di legittimità e di merito sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali, al regionalismo «a geometria variabile», alla partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, al potere «estero» delle regioni.

E d'altronde, anche sullo specifico versante del riparto della potestà legislativa, giova rilevare come il nuovo testo dell'art. 117 Cost. risultante dal disegno di legge costituzionale in questione sembri comunque riservare alla potestà legislativa residuale delle regioni a statuto ordinario un complesso di materie certamente non meno ampio e significativo rispetto a quello riservato alla loro potestà legislativa concorrente nel testo originario del medesimo articolo. E si rilevi altresì come lo stesso impatto innovativo proprio dell'introduzione della «clausola di supremazia statale» sembrerebbe prestarsi ad essere almeno in qualche misura ridimensionato, ove si riflettesse all'interpretazione in chiave sensibilmente centralistica operata dalla giurisprudenza costituzionale del riparto introdotto nel 2001, a cominciare dalla enucleazione della c.d. «chiamata in sussidiarietà».

# Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo poi, e soprattutto, non può farsi a meno di riconoscere come la sensibile contrazione - pur sempre implicata dal testo riformatore - del grado di *autonomia legislativa* delle regioni a statuto ordinario rispetto a quello introdotto con la riforma del titolo V del 2001, risulti tuttavia largamente *compensata*, in ogni caso, dalla contestuale previsione di un nuovo Senato prevalentemente composto da consiglieri regionali (e delle province autonome) eletti dai consigli regionali (e provinciali).

Non solo, infatti, una simile previsione consentirebbe alle regioni ed alle province autonome di partecipare significativamente, a mezzo di tali loro rappresentanti in Senato, al procedimento di formazione di tutte leggi ordinarie statali, ivi incluse dunque, si noti, quelle ricadenti in materie del tutto sottratte alla loro potestà legislativa.

Tale partecipazione, certo, risulterebbe particolarmente incisiva in ordine all'approvazione di quella limitata serie di leggi ordinarie per le quali il testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato - innovando del tutto, al riguardo, rispetto alla primitiva versione del testo medesimo - ha previsto espressamente l'esercizio collettivo, e cioè paritario, della funzione legislativa.

L'indiretta partecipazione regionale al procedimento in questione, tuttavia, potrebbe comunque risultare *di fatto*, come si è potuto precedentemente osservare, alquanto efficace anche in sede di formazione di ogni altro tipo di legge ordinaria.

Ma, come si è già avuto occasione di sottolineare, per tramite del nuovo Senato e dei loro rappresentanti in esso presenti, regioni e province autonome si troverebbero in grado di partecipare in modo assai significativo anche all'esercizio di talune fondamentali funzioni parlamentari di natura squisitamente garantistica: anzi, in un modo talmente significativo da poter essere per certi versi ritenuto, e da essere effettivamente ritenuto da taluno, addirittura esorbitante.

Si rammenti al riguardo in specie, ancora una volta, la partecipazione paritaria del nuovo Senato al procedimento di formazione di tutte quante le leggi di revisione costituzionale, ivi incluse, dunque, quelle aventi ad oggetto norme della Costituzione non strettamente attinenti a materie di interesse regionale.

E si rammenti altresì la riserva in via esclusiva al nuovo Senato del potere di nomina di due membri della Corte costituzionale.

6. Ordunque, alla luce di tutte le considerazioni fin qui formulate, sembrerebbe potersi concludere che lo spostamento dell'equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica a favore della prima e a scapito della seconda, pur certamente implicato dal complesso delle riforme istituzionali in questione, e dichiaratamente perseguito, del resto, dai loro stessi fautori, non possa tuttavia ritenersi così pronunciato da mettere irrimediabilmente a repentaglio il pieno rispetto dei principi costituzionali inerenti alla tutela dei diritti delle minoranze, dei diritti fondamentali e del pluralismo autonomistico.

Da un lato, infatti, siamo dinanzi ad un depotenziamento del ruolo del Senato, rispetto a quello ad esso originariamente assegnato dai Costituenti, senz'altro meno accentuato di quanto l'opinione qui esaminata mostri di ritenere. Ferma restando peraltro, in ogni caso, l'imprescindibile necessità di una modifica della disciplina della composizione del collegio elettorale del Presidente della Repubblica idonea, se non a controbilanciare *in*

# Osservatorio sulle fonti

*toto*, quanto meno a ridimensionare notevolmente il peso quantitativamente rivestito, all'interno di esso, dei membri della Camera dei Deputati.

Dall'altro lato, per converso, il ruolo delle autonomie regionali risulta addirittura alquanto potenziato rispetto a quello contemplato nel testo originario della Costituzione.

Una simile conclusione d'altronde, a questo punto, riuscirebbe viepiù corroborata dalla considerazione di una serie di novità, introdotte nel testo del disegno di legge costituzionale in questione in sede di prima approvazione senatoriale, atte a rafforzare decisamente il ruolo di *ulteriori* e altrettanto fondamentali strumenti di garanzia antimaggioritaria previsti dalla vigente Costituzione, quali appunto quelli costituiti dagli istituti di democrazia diretta.

Si pensi appunto, in proposito, alla nuova disciplina dell'iniziativa legislativa popolare laddove, contestualmente alla previsione dell'innalzamento a duecentocinquantamila del numero di sottoscrizioni necessarie ai fini della valida presentazione delle relative proposte di legge, si prevede altresì che la discussione e la deliberazione conclusiva di queste ultime venga «garantita nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari».

Si pensi, ancora, alla previsione della possibilità di introdurre con legge costituzionale, stabilendone «condizioni ed effetti», veri e propri «referendum popolari propositivi».

E si pensi, infine, alla previsione secondo cui, qualora una proposta di referendum abrogativo venga avanzata da almeno ottocentomila elettori, il *quorum* di validità della relativa consultazione dovrebbe coincidere con l'effettiva partecipazione alla votazione non della maggioranza degli aventi diritto, bensì della «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei Deputati».

Si tratta indiscutibilmente a nostro avviso, in tutti e tre i casi, di previsioni che, tutt'altro che sconosciute a livello regionale, risultano a livello statale alquanto innovative.

Nel primo caso infatti, pur quintuplicandosi il numero dei necessari proponenti, si mira tuttavia ad assicurare *comunque* la conclusione in sede parlamentare del procedimento concernente proposte di legge di iniziativa popolare.

Nel secondo caso, si contempla l'introduzione a livello statale di un istituto, quale appunto quello del «referendum propositivo», altrimenti denominato «iniziativa popolare indiretta», secondo cui, nel caso di mancata approvazione parlamentare, totale o parziale, di un progetto di legge di iniziativa popolare, quest'ultimo, addirittura, potrebbe comunque essere eventualmente approvato, in tutto o in parte, mediante referendum popolare.

Nel terzo caso, si creano evidentemente le premesse per un robusto rilancio, dal punto di vista effettuale, dell'istituto del referendum abrogativo.

Il sensibile abbassamento del *quorum* di validità per le consultazioni referendarie promosse da un numero di elettori particolarmente consistente, infatti, servirebbe senz'altro ad impedire che il valido svolgimento di tali consultazioni potesse essere oltremodo condizionato e ostacolato da un atteggiamento meramente ostruzionistico delle forze politiche contrarie all'abrogazione delle leggi oggetto delle consultazioni medesime.

# Osservatorio sulle fonti