

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO APPROVATA DAL SENATO: ALCUNI PROBLEMI DI COMPATIBILITA' CON I PRINCIPI COSTITUZIONALI

di *Giusto Puccini**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Elezione indiretta del Senato e principio della sovranità popolare. - 3. Elezione indiretta del Senato e forma di Stato regionale. - 4. Senato composto da consiglieri regionali e sindaci, bicameralismo, efficienza dei poteri pubblici e principio di ragionevolezza: il caso dei senatori consiglieri regionali. - 5. *Segue*: il caso dei senatori sindaci. - 6. Senatori nominati dal Presidente della Repubblica, principio di ragionevolezza e principio di garanzia. - 7. Riforma del bicameralismo, del sistema di elezione della Camera, del ruolo del Governo in Parlamento e del titolo V, e principi costituzionali attinenti all'equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica. - 8. L'eccessiva enfaticizzazione del rafforzamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo. - 9. L'eccessiva enfaticizzazione dell'indebolimento del ruolo del Senato: potenzialità del ruolo senatoriale nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi ordinarie. - 10. *Segue*: b) l'incidenza del ruolo senatoriale nel processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e in ordine all'esercizio di talune essenziali funzioni di natura garantistica. - 11. L'eccessiva enfaticizzazione dell'indebolimento del ruolo delle autonomie regionali. - 12. Necessità di un'adeguata considerazione del potenziamento degli istituti di democrazia diretta. - 13. Verso un sufficiente equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica: l'ampia rispondenza alle indicazioni della Commissione per le riforme costituzionali. - 14. *Segue*: le condizioni indispensabili per il pieno conseguimento dell'equilibrio in questione.

The reform of the bicameral system recently approved by the Italian Senate has raised some concerns among scholars as to its compatibility with the constitutional principles. Nevertheless, the opinions according to which such a reform would be incompatible with the principle of popular sovereignty or with the form of regional State do not seem convincing. Likewise, the opinions that the reform of the bicameral system, along with other institutional reforms currently before the Italian Parliament, would contradict the principles of the protection of minority rights, fundamental rights and institutional pluralism, cannot be shared. However, in any case, it is safe the necessity to make appropriate changes to the composition of the Parliament in joint session as electoral college of the Head of State. Otherwise, the opinions that a Senate mainly composed by regional councilors and mayors in office could not at all effectively exercise its functions, appear at least partially convincing.

* Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

Alcuni fra gli aspetti più qualificanti della riforma del bicameralismo contemplata nel disegno di legge costituzionale recentemente approvato in prima lettura al Senato¹, sono stati contestati, da una serie di studiosi, non tanto dal punto di vista del *merito* delle soluzioni adottate, quanto piuttosto da quello della loro *legittimità costituzionale*: dubitandosi cioè della loro compatibilità con norme della vigente Costituzione direttamente o indirettamente espressive di principi supremi e, conseguentemente, anche della loro attitudine a formare validamente oggetto di una legge di revisione costituzionale².

Si tratta, a nostro avviso, ora di contestazioni non condivisibili; ora, invece, di contestazioni che, pur meritando di essere almeno in parte condivise, appaiono tuttavia suscettibili di essere totalmente superate attraverso l'introduzione di qualche limitata modifica al testo del disegno di legge in questione.

2. Elezione indiretta del Senato e principio della sovranità popolare

Fra le contestazioni del primo tipo, possono annoverarsi quelle tendenti a sottolineare la sussistenza di un inammissibile contrasto fra la composizione del nuovo Senato prevista dal testo di riforma e taluni caratteri essenziali della forma di Stato disegnata dalla Costituzione repubblicana.

In particolare, si è ritenuto che la previsione per il nuovo Senato di un sistema di elezione indiretta³ contrasti irrimediabilmente con il principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.

Al riguardo, infatti, taluno ha sostenuto l'inammissibilità di un'eliminazione dell'elezione diretta del Senato argomentando che essa comporterebbe, inammissibilmente appunto, una «riduzione delle “forme” e un aumento dei “limiti” all'esercizio della sovranità popolare»⁴.

A siffatta argomentazione, tuttavia, sembra potersi validamente replicare che l'idea dell'intangibilità delle «forme» e dei «limiti» originariamente previsti dalla Costituzione in ordine all'esercizio della sovranità popolare, conseguentemente sviluppata sul ver-

¹ Si tratta, appunto, del disegno di legge costituzionale A.S. 1429 approvato dall'assemblea in data 8 agosto 2014. Tale disegno di legge è stato successivamente sottoposto all'esame della I Commissione permanente della Camera dei Deputati (A.C. n. 2613).

² Una particolare sottolineatura della necessità, in ogni caso, del rispetto dei principi supremi della Costituzione da parte di qualunque disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto la riforma del bicameralismo, si trova in A. GAMBINO, *Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra riforme elettorali (partigiane) e (tentativi di) riforma costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014, pp. 28-29.

³ Si veda appunto, sia nella versione originaria che in quella modificata dal Senato, il testo dell'art. 57 Cost. introdotto dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale in esame.

⁴ Così L. AZZENA, *La riforma e il (mancato?) rispetto del “contenuto minimo” dei principi costituzionali fondamentali di sovranità popolare e di valorizzazione delle autonomie territoriali. La “complicazione” dell'apparato amministrativo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 1.

Osservatorio sulle fonti

sante dei «limiti», porterebbe alla conclusione dell'inammissibilità anche di qualunque tipo di rafforzamento del sistema delle *garanzie* costituzionali: conclusione palesemente abnorme e, del resto, inequivocabilmente smentita dalla successiva incontestata aggiunta, alle competenze della Corte costituzionale previste nel testo costituzionale originario, di quella relativa al giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo⁵.

Più convincente, semmai, potrebbe rivelarsi una ricostruzione interpretativa dell'art. 1, comma 2, Cost., mirante ad escludere una riduzione del novero delle «forme» di esercizio della sovranità popolare non tanto con riferimento a ciascuno degli apparati e degli strumenti previsti al riguardo dalla Costituzione singolarmente e isolatamente considerato, bensì piuttosto con riferimento a ciascun *tipo* di apparati e di strumenti previsto: ovverossia una riduzione come quella che si verificherebbe, ad esempio, nell'ipotesi di una cancellazione dalla nostra organizzazione statale di qualunque genere di assemblea legislativa direttamente elettiva.

Altri, a sua volta, ha sostenuto l'incompatibilità della previsione di un Senato non direttamente elettivo con l'art. 1 Cost. letto in combinato disposto con l'art. 48 Cost., laddove si appronterebbe appunto «lo strumento tipico e insostituibile mediante il quale si provvede alla copertura degli organi rappresentativi, ai quali per ciò spetta la funzione legislativa»: funzione la quale, dunque, non potrebbe «che essere svolta da organi di diretta derivazione popolare»⁶.

Un argomento del genere, tuttavia, parrebbe contraddetto dall'originaria e ancora attuale previsione costituzionale di leggi statali al cui procedimento di formazione, in ossequio al principio fondamentale della salvaguardia della libertà e del pluralismo religiosi, partecipano in chiave *codecisoria* «rappresentanze» delle confessioni religiose diverse dalla cattolica sicuramente estranee al meccanismo di investitura di cui all'art. 48 Cost.⁷.

Non si vede perché dunque, non si potrebbe oggi validamente contemplare, ai fini di una più intensa e coerente attuazione dell'altrettanto fondamentale principio del pluralismo autonomistico di cui all'art. 5 Cost., anche la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa di un organo prevalentemente rappresentativo delle autonomie territoriali⁸. E ciò, tanto più laddove si prevedesse, come nel caso qui considerato, una partecipazione *paritaria* di quest'ultimo al procedimento di formazione delle leggi ordinarie

⁵ Ci si riferisce, ovviamente, alla relativa previsione introdotta dalla legge costituzionale n. 1/1953.

⁶ Così M. ESPOSITO, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2014, p. 13.

⁷ Si allude, naturalmente, alle leggi destinate a regolare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all'art. 8, comma 3, Cost.

⁸ Sul collegamento fra l'eventuale introduzione di una «Camera delle autonomie» ed il dettato dell'art. 5 Cost. si veda, da ultimo, M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo Editore, p. 235 ss.

Osservatorio sulle fonti

soltanto *in via eccezionale*, in quanto circoscritta ad alcune pochissimi tipi di leggi tassativamente stabiliti⁹.

Né si trascuri, d'altro canto, che già oggi comunque, a stretto rigore, la Costituzione contempla la presenza in Senato, ancorché in un numero estremamente limitato, di membri non eletti direttamente, quali appunto i senatori a vita.

Ad analoga conclusione circa l'incompatibilità della composizione del nuovo Senato con l'art. 1 Cost., infine, si è pervenuti piuttosto, prendendo le mosse dai lavori preparatori della Costituzione, e argomentando essenzialmente dalla inammissibilità di una «piena e paritaria partecipazione alla nomina di quegli organi (Presidente della Repubblica; giudici della Corte costituzionale; membri del Consiglio superiore della magistratura) che appartengono al sistema delle garanzie costituzionali [...] da parte di chi fosse nominato in Parlamento da soggetti diversi dal corpo elettorale»¹⁰.

Ad una simile argomentazione, tuttavia, parrebbe potersi validamente replicare che la stessa vigente Costituzione contempla la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato, nell'ambito del Parlamento in seduta comune, non solo della ridotta schiera dei senatori a vita, ma anche di un assai più cospicuo numero di delegati regionali eletti dai rispettivi consigli, e che essa assegna altresì ad un Capo dello Stato così eletto il potere di nomina di un terzo dei membri della Corte costituzionale, così come la presidenza di diritto del Consiglio superiore della magistratura.

3. Elezione indiretta del Senato e forma di Stato regionale

Ulteriori ordini di obiezioni, per altro verso, hanno di mira non tanto l'eliminazione per il nuovo Senato, da parte del disegno di legge costituzionale in esame, del modulo dell'elezione diretta in sé e per sé considerata quanto, piuttosto, la specifica soluzione alternativa al modulo in questione in esso adottata.

Una di esse, in effetti, tende a sottolineare la incompatibilità della previsione di un Senato composto prevalentemente da rappresentati regionali con la forma di Stato regionale disegnata dalla Costituzione.

Al riguardo appunto, traendo ancora una volta spunto dalle risultanze del dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, si obietta che una simile previsione, «facendo delle Regioni degli organi non costituiti ma costituenti», sarebbe compatibile soltanto con una forma di Stato di natura propriamente federale, sicuramente estranea al nostro ordinamento costituzionale¹¹.

Si tratta peraltro, anche qui, di un'obiezione tutt'altro che insuperabile.

⁹ Si veda appunto, quanto previsto, al riguardo, dal testo dell'art. 55, comma 5, Cost., e dal testo dell'art. 70, comma 1, Cost., introdotti, rispettivamente, dall'art. 1 e dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale in esame nel testo approvato in prima lettura dal Senato.

¹⁰ Così S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, p. 13.

¹¹ Così, ancora, S. MERLINI, *Quattro passi*, cit., pp. 13-14.

Osservatorio sulle fonti

Si consideri infatti che ben diversamente, alla luce dell'attuale quadro comparatistico, la presenza di una seconda camera rappresentativa delle istituzioni decentrate risulta diffusamente riscontrabile anche in ordinamenti certamente non ispirati ad una forma di Stato federale; e che anzi, a questo punto, proprio una circostanza del genere viene oggi riguardata come una delle più significative dimostrazioni della estrema difficoltà di distinguere nettamente fra i caratteri distintivi della forma di Stato federale e quelli distintivi, invece, dello forma di Stato regionale¹².

4. Senato composto da consiglieri regionali e sindaci, bicameralismo, efficienza dei poteri pubblici e principio di ragionevolezza: il caso dei senatori consiglieri regionali

Meritevoli di una almeno parziale condivisione, invece, appaiono le opinioni tendenti a contestare la previsione, nel disegno di legge costituzionale in esame, della preponderante presenza, nel nuovo Senato, di membri appartenenti ad organi elettivi delle regioni e dei comuni. E ciò, sia con riferimento alla versione originaria, che contemplava la presenza in Senato di tutti i presidenti regionali come membri di diritto, nonché di consiglieri e sindaci appositamente eletti¹³, sia con riferimento alla nuova versione approvata dal Senato, la quale contempla soltanto la presenza di consiglieri e di sindaci eletti dai rispettivi consigli regionali.

Secondo tali opinioni, appunto, 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 prima¹⁴.

Una simile preclusione dunque, frustrando oltre misura la funzionalità operativa e quindi il ruolo stesso del nuovo Senato, 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 due organi rappresentativi che dispongono della stessa natura e dignità costituzionale»¹⁵.

¹² Cfr., in tal senso, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 6-7.

¹³ Eletti, rispettivamente, dal Consiglio regionale e da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione: si veda appunto, in tal senso, il testo originario dell'art. 57, comma 1, Cost., introdotto dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale.

¹⁴ Cfr. in tal senso, V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2014, pp. 4-5; E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 2; S. MERLINI, *Quattro passi*, cit., p. 15; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (e' possibile un Senato di dopolavoristi?)*, *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 5; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014, p. 10; M. VILLONE, *Nuovo Senato. Riforma senza capo e senza coda*, in *www.costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014, pp. 1-2.

¹⁵ Così E. CHELI, *Ma questo*, cit., p. 2.

Osservatorio sulle fonti

Ad avviso di taluno, peraltro, la previsione in questione sembrerebbe porsi puntualmente in contrasto, piuttosto, con il dettato dell'art. 51, comma 3, Cost., secondo il quale «chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento»¹⁶.

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.

L'effettiva validità del loro assunto relativo all'impossibilità di un efficiente contemporaneo espletamento dei due ordini di cariche in questione, infatti, comportando fra l'altro l'impossibilità di un adeguato svolgimento, da parte del nuovo Senato, della stessa fondamentale funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali ad esso affidata, determinerebbe l'incompatibilità della previsione in esame non solo con il valore costituzionale dell'efficienza dei poteri pubblici, ma anche con il principio fondamentale di ragionevolezza, pure a tale valore, del resto, intimamente correlato¹⁷.

Viene peraltro da chiedersi, al riguardo, se una previsione siffatta sia davvero inesorabilmente destinata a precludere ai nuovi senatori la possibilità di svolgere efficacemente le loro funzioni parlamentari.

Orbene, ciò non sembra validamente sostenibile, a nostro avviso, nel caso dei senatori *consiglieri regionali*.

Una loro adeguata dedizione all'espletamento della carica parlamentare, infatti, potrebbe comunque ben assicurarsi mediante il ricorso ad idonei accorgimenti di carattere organizzativo tanto sul versante consiliare quanto su quello senatoriale.

Sul primo versante, appunto, l'impegno dei consiglieri regionali senatori 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, l'impegno dei senatori consiglieri regionali potrebbe essere massimamente razionalizzato e, per così dire, sensibilmente «sdrammatizzato», non solo attraverso la «predisposizione di robusti supporti e strumenti tecnici che consentano un'adeguata istruttoria per ogni tema rilevante»¹⁸ ma anche, correlativamente, attraverso un tipo di organizzazione e di programmazione dei lavori senatoriali che non imponesse un'assidua presenza in Senato analoga all'attuale, articolata su più giorni di ogni settimana.

E del resto, istruttive indicazioni in tal senso sembrano provenire dalla stessa esperienza del *Bundesrat* germanico, se è vero che questo, pur essendo caratterizzato da un ruolo nel procedimento legislativo ben più rilevante e impegnativo di quello assegnato

¹⁶ Cfr., in tal senso, S. MERLINI, *Quattro passi*, cit., p. 15.

¹⁷ Cfr., al riguardo, G.M. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, spec. p. 137 ss., p. 163 ss.

¹⁸ Così L. VANDELLI, *Nuove prospettive per il Senato delle autonomie*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2014, p. 22.

Osservatorio sulle fonti

al nuovo Senato dal testo riformatore in esame, tiene tuttavia ordinariamente le proprie riunioni con la cadenza di una al mese¹⁹.

Va da sé, naturalmente, la necessità di una qualche forma di intesa e di raccordo fra i consigli regionali ed il nuovo Senato, atta comunque a scongiurare qualsiasi genere di sovrapposizione fra sedute consiliari e sedute senatoriali.

Né, d'altro canto va trascurato il contributo che, a un adeguato espletamento dalla carica senatoriale da parte dei senatori consiglieri regionali, così come, al tempo stesso, di quella ricoperta a livello regionale, potrebbe essere ulteriormente fornito da 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».

Potrebbe infatti risultare del tutto opportuna, ad esempio, una previsione regolamentare dell'esclusione dalla possibilità di assumere la carica di presidente di commissione senatoriale per quei consiglieri regionali che si ritrovassero a ricoprire, contemporaneamente, anche la carica particolarmente impegnativa di presidente della regione.

Così come non può affatto trascurarsi la circostanza che, qualora anche in futuro dovesse continuare ad operare l'attuale disciplina legislativa del «sistema delle conferenze» o, comunque, una normativa ad essa analoga, i senatori consiglieri regionali ed i loro collaboratori si troverebbero comunque alquanto avvantaggiati, specie nello svolgimento dei compiti inerenti al concorso senatoriale all'esercizio della funzione legislativa, dalla loro possibilità di beneficiare dei risultati del lavoro di analisi e di valutazione del contenuto dei disegni di legge governativi previamente svolto dai presidenti delle giunte regionali e dai relativi funzionari in seno alla Conferenza Stato-regioni nonché in seno alla Conferenza unificata.

Sia ai fini della decisione se procedere o meno alla deliberazione di proposte di modifica del testo di un disegno di legge governativo approvato in prima battuta dalla Camera dei deputati, infatti, sia ai fini della decisione relativa al contenuto di tali eventuali proposte, i senatori consiglieri regionali si troverebbero a poter sfruttare un terreno conoscitivo e valutativo largamente preparato nell'ambito delle conferenze.

Un punto di riferimento fondamentale in ordine all'assunzione di tali decisioni, in definitiva, non potrebbe non essere costituito dal contenuto del parere a suo tempo espresso dalle conferenze medesime sul disegno di legge in questione.

Un'eventuale piena concordanza fra il contenuto di tale parere e quello del disegno di legge approvato dalla Camera, in effetti, non potrebbe non suggerire ed agevolare una decisione contraria alla deliberazione di proposte di modifica.

¹⁹ Cfr., in tal senso, l'intervento di Lorenza Violini in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione di lunedì 17 giugno 2013*, in riformecostituzionali.gov.it/commissione-riforme.html, pp. 25-26, laddove si sottolinea, peraltro, 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».

Osservatorio sulle fonti

All'opposto, una qualche eventuale discordanza fra i due contenuti in questione non potrebbe non suggerire ed agevolare una decisione favorevole alla deliberazione di proposte di modifica del secondo di essi sintonizzate con il primo.

E' del tutto ovvio, d'altra parte, che un simile agevolazione del compito dei senatori consiglieri regionali risulterebbe particolarmente intensa nel caso dei consiglieri regionali presidenti di regione, posta la diretta partecipazione di questi ultimi anche all'attività delle conferenze.

Né a tutto ciò si potrebbe validamente obiettare a nostro avviso che, alla luce ed in virtù delle modifiche apportate dallo stesso testo di riforma costituzionale in esame alla disciplina della potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario, e ferma restando altresì l'attuale disciplina legislativa degli interventi consultivi delle conferenze, il rilievo complessivo di questi ultimi riuscirebbe quantitativamente e qualitativamente alquanto ridimensionato.

Certo, non può ignorarsi che il testo in questione contempla la totale soppressione della potestà legislativa concorrente ed il correlativo trasferimento della maggior parte delle relative materie nell'area della legislazione esclusiva statale, sia pur talora almeno in parte temperato dalla riserva a quest'ultima della sola formulazione delle «disposizioni generali e comuni»²⁰: il che sembrerebbe comportare, effettivamente, un sensibile ridimensionamento quantitativo e qualitativo del novero delle materie di competenza delle regioni a statuto ordinario²¹.

Così come non si può ignorare, al tempo stesso, che il parere obbligatorio della Conferenza Stato-regioni viene oggi espressamente previsto soltanto per gli schemi dei disegni di legge governativi «nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano»²², e che, d'altro canto, il parere obbligatorio della Conferenza unificata viene espressamente previsto unicamente in relazione al disegno di legge di stabilità²³.

E tuttavia, non può neppur disconoscersi che, anche nell'ipotesi di un'eventuale conferma di previsioni siffatte, la quantità e la qualità dei disegni di legge governativi comunque interferenti in materie di competenza regionale, e quindi da sottoporre obbliga-

²⁰ Si vedano appunto, in proposito, le modifiche apportate al testo dell'art. 117 Cost. dall'art. 30 del disegno di legge costituzionale in esame approvato in prima lettura dal Senato.

²¹ Cfr. in tal senso, fra gli altri, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Riv AIC*, n. 4/2014, pp. 5-6; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, pp. 7-8; G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo e del titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici*, ibidem, pp. 1-2; R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" ricche di autonomie forti*, ibidem, p. 3 ss.

²² Art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 281/1997.

²³ Art. 9, comma 2, D.Lgs. n. 281/1997. Resta fermo peraltro che, ai sensi del medesimo comma, la Conferenza «è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto».

Osservatorio sulle fonti

toriamente al parere della Conferenza Stato-regioni, risulterebbero comunque destinate a rimanere assai significative.

Al riguardo, in effetti, non può farsi intanto a meno di osservare che il parere in questione dovrebbe ogni caso continuare ad essere necessariamente richiesto in relazione a tutti i disegni di legge governativi attinenti a tutte le numerose materie di competenza legislativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome: materie che, dal testo riformatore, non vengono per l'appunto minimamente toccate.

Ed occorre altresì tener presente, in secondo luogo, che il numero e la rilevanza dei disegni di legge governativi aventi in qualche modo a che fare con materie di potestà legislativa residuale delle regioni a statuto ordinario risulterebbero in ogni caso tutt'altro che trascurabili.

Basti pensare appunto, in particolare, ai disegni di legge aventi ad oggetto la delicata formulazione delle «disposizioni generali e comuni», a quelli aventi ad oggetto l'altrettanto delicata disciplina di materie non riservate alla legislazione esclusiva statale «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (c.d. «clausola di supremazia statale»)²⁴, a quelli, infine, interferenti con materie di potestà residuale attraverso i ben noti «grimaldelli» della «prevalenza» e della «trasversalità»²⁵.

Né, per altro verso, può certamente disconoscersi il rilievo assolutamente centrale della legge di stabilità nel quadro complessivo dell'attività legislativa statale.

A tutto ciò, d'altro canto, non può farsi a meno di aggiungere il rilevante ruolo di supporto informativo e orientativo esercitabile, nei riguardi dei senatori consiglieri regionali, sia da parte della Conferenza Stato-regioni e dei relativi atti, sia anche *direttamente* da parte delle stesse regioni e dei relativi consigli, nell'ambito e in virtù della partecipazione del nuovo Senato alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, pur essa contemplata nel testo di riforma costituzionale in esame²⁶. Ruolo esplicabile, si noti, anche al di fuori del procedimento legislativo statale.

Si osservi infatti, al riguardo, come la vigente disciplina legislativa della partecipazione dell'Italia al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, dettata dalla legge n. 234/2012 - in sintonia del resto con quanto stabilito al riguardo, in via generale, dai Trattati - miri a valorizzare al massimo, in seno a tale processo, tanto il ruolo delle Camere, anche *singolarmente* considerate, quanto quello delle autonomie regionali²⁷.

²⁴ Secondo quanto previsto, appunto, nel testo dell'art. 117, comma 4, introdotto *ex novo* dall'art. 30 del disegno di legge costituzionale in esame approvato in prima lettura dal Senato.

²⁵ Cfr. per tutti, in proposito, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 85 ss.

²⁶ Si veda, appunto, il testo dell'art. 55, comma 4, Cost., introdotto dall'art. 1 del disegno di legge costituzionale.

²⁷ Si vedano al riguardo, in particolare, G. RIVOSCECHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di dir. amm.*, n. 5/2013, p. 468 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. di dir. internazionale*, 2013, p. 701 ss., pp. 748-749; S. BARONCELLI, *I rapporti con l'Unione europea*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, ESI, pp. 181-182.

Osservatorio sulle fonti

Sul primo versante, infatti, si prevede che la partecipazione parlamentare si estrinsechi non solo mediante l'approvazione di leggi ordinarie, ma anche e soprattutto mediante l'adozione di una serie molteplice di atti *monocamerali* di varia natura: atti di indirizzo, consultazioni dei consigli regionali, 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 deliberazioni²⁸.

Sul secondo versante, la disciplina della partecipazione regionale, intanto, prevede 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»²⁹. Con obbligo per il Governo, fra l'altro, di informare tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione³⁰.

La disciplina in questione, 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 riguardo³¹. 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 europea³².

Né va certamente tralasciata, al tempo stesso, l'ulteriore previsione della 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 modificazioni³³.

Così come non può tralasciarsi, infine, la 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»³⁴.

Ebbene, nell'ipotesi tutt'altro che peregrina in cui una normativa di identico o quanto meno analogo tenore venisse ad operare anche successivamente all'eventuale varo di una riforma costituzionale del bicameralismo quale quella qui esaminata, sembra lecito

²⁸ Si vedano ancora, in proposito, G. RIVOSECCHI, *La partecipazione*, cit., loc. cit.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 705 ss.

²⁹ Cfr. l'art. 22, comma 1, L. n. 234/2012.

³⁰ Art. 22, comma 1, L. n. 234/2012.

³¹ Art. 24, comma 4, L. n. 234/2012, laddove si fa espressamente riferimento, peraltro, all'intesa («debole») di cui all'art. 3, D.Lgs. n. 281/1997.

³² Art. 24, comma 5, L. n. 234/2012.

³³ Art. 24, comma 3, L. n. 234/2012.

³⁴ Art. 25, L. n. 234/2012.

Osservatorio sulle fonti

ritenere che il compito dei senatori consiglieri regionali, pure nel particolare ma assai rilevante ambito in questione, riuscirebbe alquanto facilitato dalla possibilità di un'ampia utilizzazione, da parte loro, dei prodotti dell'esercizio delle svariate competenze assegnate, in tale ambito, alla Conferenza Stato-regioni così come, in via diretta, alle regioni ed ai consigli regionali.

5. Segue: *il caso dei senatori sindaci*

Qualche perplessità, piuttosto, sembrerebbe potersi nutrire circa la possibilità di estendere senz'altro anche alla figura del senatore sindaco considerazioni quali quelle testè formulate riguardo

a quella del senatore consigliere regionale.

Nel caso 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, e in certa qual misura più assorbenti anche rispetto a quelli inerenti alla stessa carica di presidente della regione.

Nessun tipo di accorgimento di ordine organizzativo, dunque, vuoi sul versante senatoriale vuoi su quello comunale, parrebbe effettivamente in grado di scongiurare la rinuncia, da parte del sindaco senatore, ad un efficace espletamento, se non di entrambe le cariche ricoperte, quanto meno di una di esse.

Né d'altronde potrebbe sostenersi, in analogia con quanto poc'anzi sostenuto con riferimento ai senatori consiglieri regionali, che i senatori sindaci potrebbero avvalersi delle risultanze degli interventi effettuati in ordine ad atti statali da parte delle conferenze ricomprendenti, appunto, anche sindaci, in una misura minimamente paragonabile a quella poc'anzi riscontrata nel caso dei possibili raccordi fra attività dei senatori consiglieri regionali ed attività delle conferenze inclusive dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Si consideri infatti al riguardo che la legge, nel caso della Conferenza Stato-città, non prevede oggi alcun parere obbligatorio su 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 rilevantissimo disegno di legge di stabilità³⁵.

Anche il ruolo attualmente conferito 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.

E' vero che la citata legge n. 234/2012 prevede anche una sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con correlativo obbligo del Governo di tempestiva informazione delle Camere circa i risultati ivi emersi³⁶.

³⁵ Art. 9, comma 2, D.Lgs. n. 281/1997.

³⁶ Art. 23, L. n. 234/2012.

Osservatorio sulle fonti

E' anche vero, tuttavia, che le competenze esercitabili dalla Conferenza in tale sessione - da convocarsi, si noti, almeno due volte all'anno - risultano definite in termini particolarmente vaghi e sfuggenti.

Si prevede, infatti, che la sessione venga «dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali», e che la Conferenza esprima il proprio parere, in particolare, «sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1»³⁷, ovverosia degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea relativi al rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

In ordine ai progetti di atti dell'Unione europea, poi, non viene previsto alcun tipo di intervento della Conferenza, neppure di carattere consultivo.

Qualora tali progetti riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, semmai, si prevede che essi vengano trasmessi, per il tramite della Conferenza, all'ANCI, all'UPI e all'UNCCEM³⁸. E si prevede altresì che queste ultime a loro volta, su tali progetti, sempre per il tramite della Conferenza, possano trasmettere osservazioni al Governo e alle Camere, e possano richiedere che gli stessi vengano sottoposti ad un non meglio precisato «esame» della Conferenza stessa³⁹.

Né d'altronde i senatori sindaci potrebbero giovare con assoluta 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, della Conferenza Stato-città e unificata, invece, fa parte soltanto un limitato numero di sindaci⁴⁰.

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 esame, della facoltà dei sindaci senatori di delegare l'esercizio della carica senatoriale, sia pur soltanto per singole sedute del Senato, ad un altro membro della giunta comunale.

6. Senatori nominati dal Presidente della Repubblica, principio di ragionevolezza e principio di garanzia

Altrettanto parzialmente condivisibili, poi, appaiono le obiezioni assai diffuse e, al tempo stesso, alquanto recise, che hanno avuto ad oggetto la previsione, contenuta nel testo originario del disegno di legge costituzionale in esame, del potere del Presidente della Repubblica di nominare membri dell'allora denominata Assemblea delle Autono-

³⁷ Art. 23, L. n. 234/2012.

³⁸ Art. 26, comma 2, L. n. 234/2012.

³⁹ Art. 26, comma 2, L. n. 234/2012.

⁴⁰ Art. 8, comma 2, D.Lgs. n. 281/1997.

Osservatorio sulle fonti

mie, per un periodo di sette anni, ventuno cittadini che abbiano «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»⁴¹.

Ora, non del tutto insuperabile appariva, in sé e per sé, l'obiezione secondo cui detta previsione sarebbe risultata incoerente con la funzione rappresentativa delle istituzioni territoriali esplicitamente caratterizzante, a cominciare dalla sua denominazione, l'Assemblea medesima, e quindi difficilmente compatibile con lo stesso principio di ragionevolezza.

Una simile obiezione, in effetti, avrebbe potuto essere in qualche modo superata prendendo spunto dalla stessa relazione di accompagnamento del testo del disegno di legge, laddove si motivava la previsione in questione, con una certa qual plausibilità, facendosi riferimento alla configurazione dell'Assemblea anche alla stregua di organo di *garanzia*. Affermandosi appunto, che tale previsione era «intesa a sottolineare i connotati di garanzia del nuovo Senato, il suo proiettarsi anche al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle stesse logiche di schieramento politico, accogliendo nella sede parlamentare quei talenti che hanno coltivato le proprie competenze lontano dalla competizione elettorale e che possono contribuire a dar voce ad altri settori di attività in modo alto e qualificato»⁴².

Una configurazione del genere, non interamente riconducibile a quella di organo rappresentativo delle autonomie, emergeva appunto dal conferimento all'Assemblea di una serie di poteri di natura squisitamente garantistica, il cui corretto ed efficace esercizio, in taluni casi, non sembrava necessariamente implicare alcuna sorta di particolare sensibilità di carattere autonomistico.

Si pensi in particolare, al riguardo, alla partecipazione paritaria dell'Assemblea al procedimento di approvazione di *tutte* le leggi di revisione costituzionale: ivi comprese, dunque, quelle aventi ad oggetto norme della Costituzione non contenute nel titolo V o, comunque, non rilevanti sul terreno dei rapporti fra Stato e autonomie territoriali⁴³.

E si pensi altresì alla partecipazione dell'Assemblea, in seno al Parlamento in seduta comune, all'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura⁴⁴.

Difficilmente superabile, invece, poteva ritenersi un'ulteriore obiezione, tendente piuttosto a sottolineare l'illusorietà di una connotazione prettamente «apolitica» propria dei nominati dal Capo dello Stato, presupposta invece dalla relazione governativa: l'obiezione cioè secondo cui una previsione del genere sarebbe stata in realtà del tutto incompatibile con il ruolo di garanzia costituzionale proprio del Capo dello Stato medesimo.

⁴¹ Si veda, appunto, il testo dell'art. 57, comma 4, Cost., originariamente formulato nell'art. 2 del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429. Circa le critiche formulate nei riguardi di una simile previsione, ci sia consentito rinviare senz'altro a G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione dei «Saggi» alla proposta Renzi*, in A. CARDONE, (a cura di), *Le proposte*, cit., pp. 71-72, ed all'ampia dottrina ivi citata nella nota 61.

⁴² SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, p. 7.

⁴³ Art. 70, comma 1, nel testo introdotto dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale in esame.

⁴⁴ Partecipazione conseguente, evidentemente, alla piena conferma dell'attuale formulazione dell'art. 104, comma 4, Cost.

Osservatorio sulle fonti

simo e, conseguentemente, con un limite intangibile all'esercizio della sovranità popolare fissato dalla Costituzione.

Il Capo dello Stato, infatti, mediante l'esercizio del potere in questione, avrebbe potuto sia condizionare significativamente gli equilibri politici interni all'Assemblea, sia creare all'interno di essa, e quindi anche all'interno del Parlamento in seduta comune, un gruppo di componenti, tutt'altro che trascurabile dal punto di vista quantitativo, atto ad appoggiare una propria eventuale rielezione.

Tutto ciò rammentato, peraltro, non può farsi a meno di rilevare come, a seguito ed alla luce delle modifiche introdotte al riguardo in sede di approvazione senatoriale in prima lettura del testo del disegno di legge in esame, risultino oggi essersi sensibilmente indeboliti, al contempo, tanto i motivi di una piena adesione a questa seconda obiezione quanto correlativamente, almeno in parte, quelli di un possibile superamento della prima poc'anzi esaminata.

Nel nuovo testo, infatti, si prevede non solo che i senatori nominati dal Presidente della Repubblica non possano essere nuovamente nominati⁴⁵, ma anche che il loro numero non possa «eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque»⁴⁶.

La previsione dell'impossibilità di un'ulteriore seconda nomina, pertanto, dovrebbe assicurare ai senatori in questione un sufficiente grado di indipendenza nello svolgimento della loro attività parlamentare, tanto nei confronti del Capo dello Stato che li ha nominati, quanto nei confronti di un altro eventuale candidato alla Presidenza della Repubblica.

In tal modo, dunque, essi potrebbero effettivamente contribuire «in modo alto e qualificato» allo svolgimento delle funzioni senatoriali di garanzia, ed in specie di quelle del tutto sganciate da un'autentica logica di autentica rappresentanza territoriale. Funzioni, fra l'altro, ulteriormente arricchite in sede di approvazione senatoriale del testo in questione, mediante la previsione del concorso del Senato all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo⁴⁷.

La drastica riduzione del loro numero, d'altro canto, attenua considerevolmente la possibilità per il Capo dello Stato di una utilizzazione della loro nomina al fine di condizionare in modo significativo i rapporti di forza all'interno del nuovo Senato.

Sennonchè, tale drastica riduzione, al tempo stesso e per le medesime ragioni, viene ad attenuare altrettanto considerevolmente anche l'effettivo grado di incidenza dei nominati in ordine allo svolgimento di dette funzioni di garanzia.

Viene allora da chiedersi se non varrebbe piuttosto la pena sopprimere del tutto dalla composizione del nuovo Senato questa particolare categoria di membri, la cui presenza

⁴⁵ Si veda appunto il testo dell'art. 59, comma 2, Cost., così come riformulato dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale in esame nel testo approvato in prima lettura al Senato.

⁴⁶ E ciò, si noti, «tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale»: art. 39, comma 5, del testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato.

⁴⁷ Art. 55, comma 4, Cost., così come riformulato nell'art 1 del testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato.

Osservatorio sulle fonti

finisce per costituire, a questo punto, nient'altro che un elemento di inutile «stonatura» rispetto all'essenziale funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali ad esso conferita.

Peraltro, a nostro avviso, nell'ipotesi in cui dovesse effettivamente procedersi a siffatta totale soppressione occorrerebbe procedere, per elementari ragioni di coerenza sistemica, anche a quella della categoria dei senatori a vita⁴⁸.

7. Riforma del bicameralismo, del sistema di elezione della Camera, del ruolo del Governo in Parlamento e del titolo V, e principi costituzionali attinenti al necessario equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica

Resta a questo punto da prendere in considerazione una serie di opinioni critiche tendenti a caratterizzarsi, rispetto a quelle fin qui esaminate, per una maggior articolazione e complessità sia per quanto concerne l'oggetto che per quanto concerne il parametro costituzionale considerati.

Quanto all'oggetto, infatti, esse prendono di mira non soltanto, come le precedenti, un singolo puntuale aspetto della riforma del bicameralismo prevista dal testo disegno di legge costituzionale in esame, ma, accanto ad uno o più aspetti propri di tale riforma, anche ulteriori contenuti riformatori rinvenibili nel testo medesimo, nonché il contenuto riformatore di un altro disegno di legge (ordinaria) di riforma attualmente all'esame delle Camere.

Quanto al parametro, poi, non si fa tanto riferimento a questa o a quella singola norma costituzionale, sia pur testualmente o implicitamente espressiva di principi fondamentali, bensì piuttosto ad una serie molteplice di norme costituzionali volte a definire, nel loro insieme, l'attuale disegno complessivo della forma di governo statale in termini pienamente compatibili con taluni dei principi in questione.

Così, da un lato, oltre a sottolinearsi la posizione di notevole debolezza del nuovo Senato, discendente dalla peculiare conformazione strutturale e/o funzionale ad esso impressa nel testo del disegno di legge costituzionale in esame⁴⁹, vengono altresì richiamati, talora in modo cumulativo, i seguenti ulteriori aspetti riformatori:

⁴⁸ Facendo venir meno dunque, non soltanto quelli di nomina presidenziale, ma anche gli ex Presidenti della Repubblica.

⁴⁹ Cfr. in tal senso, in particolare, G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in www.costituzionalismo.it, 8 aprile 2014, pp 2-3; C. DE FIORES, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in www.costituzionalismo.it, 3 aprile 2014, p. 1 ss.; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, relazione introduttiva al seminario «Riforme costituzionali e qualità della democrazia» organizzato dal Centro per la Riforma dello Stato il 10 aprile 2014, reperibile in www.centroriformastato.org/crs2/.../Dogliani_CRS_10_aprile_Chiti.pdf, p. 2; F. LANCHESTER, *Un progetto squilibrato*, in Federalismi.it, n. 8/2014, p. 3; A. PACE, *Nota predisposta per l'audizione presso la I Commissione permanente del Senato del 13 maggio 2014*, in riformecostituzionali.gov.it/primo-piano/303-indagine-conoscitiva-della-commissione-i-affari-costituzionali-del-senato-htlm, p. 3 ss.; S. RODOTA', *Audizione presso la I Commissione permanente del Senato del 13 maggio 2013*, ibidem, p. 4; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 9; F. SGRO', *Riforma*

Osservatorio sulle fonti

- l'ispirazione schiettamente, se non addirittura esasperatamente, maggioritaria del disegno legge ordinaria di riforma del sistema elettorale per la Camera dei deputati attualmente all'esame del Parlamento (c.d. «Italicum»)⁵⁰;

- il notevole, se non addirittura eccessivo, rafforzamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo statale, conseguente alla previsione, nel medesimo disegno di legge costituzionale in esame, dell'istituto del «voto bloccato» e «a data fissa»⁵¹;

- la notevole compressione del ruolo delle regioni a statuto ordinario operata da tale disegno di legge costituzionale⁵².

Il parametro costituzionale di raffronto, a sua volta, è esplicitamente o implicitamente costituito dal complesso delle norme dell'attuale Costituzione volte a conferire al rapporto fra istanza maggioritaria e istanza garantistica un assetto sufficientemente equilibrato, tale da assicurare il pieno rispetto dei principi fondamentali posti a presidio dei diritti delle minoranze, dei diritti di libertà e del pluralismo autonomistico.

Secondo le opinioni qui considerate, infatti, dalla combinazione della riforma del bicameralismo in questione con uno o più degli altri aspetti riformatori testé ricordati discenderebbe un eccessivo, e pertanto inammissibile, spostamento dell'equilibrio fra i due ordini di istanze in questione a favore di quella maggioritaria e a scapito di quella garantistica⁵³.

8. L'eccessiva enfattizzazione del rafforzamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo

del Senato e contrappesi democratici, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 4; R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 7; M. VILLONE, *Chi ha paura del Senato elettivo?*, in www.costituzionalismo.it, 30 aprile 2014, p. 1.

⁵⁰ Si tratta, appunto, del disegno di legge A.C. 3 e abb., recante «Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati», già approvato in prima lettura dalla Camera lo scorso 12 marzo. A tale specifica prospettiva riformatrice fanno riferimento in effetti, più o meno esplicitamente, tutti gli Autori citati nella nota precedente: G. AZZARITI, *Il merito*, cit. p. 3; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., p. 2; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali*, cit., loc. cit.; F. LANCHESTER, *Un progetto*, cit., pag. cit.; A. PACE, *Nota*, cit., p. 3; B. PEZZINI, *La riforma*, cit., loc. cit.; S. RODOTA', *Audizione*, cit., p. 3 ss.; F. SGRO', *Riforma del Senato*, cit., p. 3; R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., p. 5; M. VILLONE, *Chi ha paura*, cit., loc. cit.

⁵¹ Istituto previsto e disciplinato, appunto, dal testo dell'art. 72, ultimo comma, Cost., introdotto dall'art. 16, comma 1, del disegno di legge costituzionale in esame. Ad esso fanno riferimento, in particolare, G. AZZARITI, *Il merito*, cit., pag. cit.; B. PEZZINI, *La riforma*, cit. loc. cit.; S. RODOTA', *Audizione*, cit., p. 3.

⁵² A tale compressione si riferiscono, in specie, B. PEZZINI, *La riforma*, cit., pag. cit.; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit. loc. ult. cit.; R. TARCHI, *Il disegno*, cit., pp. 6-7

⁵³ Cfr. in tal senso sostanzialmente, ancorché in genere con riferimento puramente implicito ai principi costituzionali messi in discussione, G. AZZARITI, *Il merito*, cit., pp. 3-4; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., pp. 2-3.; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 2 ss.; F. LANCHESTER, *Un progetto*, cit., pag. cit.; A. PACE, *Nota*, cit., p. 3 ss.; S. RODOTA', *Audizione*, cit., p. 3 ss.; 4; B. PEZZINI, *La riforma*, cit., pag. cit.; F. SGRO', *Riforma*, cit., p. 4; R. TARCHI, *Il disegno*, cit., p. 10; M. VILLONE, *Chi ha paura*, cit., loc. cit.

Osservatorio sulle fonti

Orbene, sembra potersi osservare come rilievi critici quali quelli testé riportati - anche alla luce delle modifiche introdotte in prima lettura dal Senato al testo della riforma costituzionale, e salva semmai la necessità di un qualche ulteriore puntuale aggiustamento del medesimo - non si mostrino in realtà pienamente convincenti.

Tali rilievi infatti, con riferimento al contenuto del disegno di legge costituzionale in esame, sembrano peccare per un'eccessiva enfaticizzazione sia, in parte, del rafforzamento dell'istanza maggioritaria, sia soprattutto, per converso, dell'indebolimento di quella garantistica.

Sotto il primo profilo appunto, vale senza dubbio la pena rilevare che lo stesso potenziamento del ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie, perseguito mediante l'introduzione dell'istituto del «voto bloccato» e «a data fissa», viene comunque a trovare almeno un qualche temperamento non solo in previsioni contenute nel testo originario del disegno di legge costituzionale in esame, ma anche in previsioni introdotte nel testo medesimo in sede di approvazione senatoriale in prima lettura.

Non si trascuri infatti che già nel testo originario, accanto alla previsione dell'istituto in questione ed a compensazione almeno parziale di essa, è stata introdotta una nuova disciplina della decretazione d'urgenza con la quale, sulla scorta sia di quanto disposto dall'art. 15 della legge n. 400/1988 che degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia, venivano costituzionalizzati una serie di principi atti a scongiurare i gravi e ricorrenti abusi da tempo perpetrati dal Governo nell'utilizzazione della fonte normativa in questione⁵⁴.

Né va trascurato al tempo stesso che, nel testo approvato in prima lettura dal Senato, sono state introdotte apprezzabili limitazioni all'uso dello stesso istituto qui considerato, vietandosi il ricorso al medesimo per una molteplice serie di leggi di natura propriamente garantistica, e prevedendosi altresì, comunque, che il Governo possa ricorrervi soltanto per i disegni di legge da esso indicati come essenziali per l'attuazione del programma di governo⁵⁵.

9. L'eccessiva enfaticizzazione dell'indebolimento del ruolo del Senato: potenzialità del ruolo senatoriale nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie

⁵⁴ Si vedano, appunto, le modifiche al testo dell'art. 77 Cost. introdotte all'art. 16, comma 1, lett. d), del disegno di legge costituzionale. Al riguardo, si rinvia senz'altro alle ampie considerazioni, peraltro parzialmente critiche, di R. TARCHI, *Il disegno*, cit., p. 17 ss.

⁵⁵ Si veda appunto, in tal senso, il nuovo testo dell'art. 72, ultimo comma, Cost. introdotto dall'art. 12, comma 1, del disegno di legge costituzionale in esame, laddove vengono escluse dalla procedura in questione, oltre ai vari tipi di leggi previste dal nuovo primo comma dell'art. 70 Cost., anche quelle in materia elettorale, quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quelle per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale. Con le modifiche in questione, fra l'altro, sembrerebbe essersi venuti notevolmente incontro alle preoccupazioni manifestate, al riguardo, da R. TARCHI, *Il disegno*, cit., p. 14.

Osservatorio sulle fonti

Sotto il secondo profilo sopra accennato, poi, non sembra del tutto condivisibile, intanto, il rilievo secondo cui, nel disegno di legge costituzionale in esame, il ruolo del Senato, e la correlativa funzione di contrappeso garantistico da esso esplicabile, risulterebbero oltremodo sviliti.

Un simile svilimento, appunto, discenderebbe essenzialmente dal carattere non direttamente elettivo del nuovo Senato⁵⁶ e/o dal ruolo nettamente prevalente assegnato alla Camera nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie⁵⁷, con la sola eccezione introdotta dal Senato in prima lettura, e già precedentemente ricordata, di quelle concernenti talune poche materie tassativamente previste.

Senonché, a ben guardare, considerazioni del genere sembrano presupporre 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 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 Governo⁵⁸. E laddove spesso il testo del relativo disegno di legge governativo, nelle parti risultanti da tale recepimento, finisce per essere pedissequamente approvato dalle Camere⁵⁹: fino al punto da far ritenere che proprio la dinamica dei raccordi cooperativi fra Governo ed autonomie operanti

⁵⁶ Cfr. G. AZZARITI, *Il merito*, cit., pp. 3-4; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., pp. 2-3; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 2 ss.; A. PACE, *Nota*, cit., p. 4; S. RODOTA', *Audizione*, cit., p. 6; M. VILLONE, *Chi ha paura*, cit., loc. cit.

⁵⁷ Cfr. C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., pp. 2-3; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali*, cit., p. 2 ss.; A. PACE, *Nota*, cit., p. 3; B. PEZZINI, *La riforma*, cit., p. 8; S. RODOTA', *Audizione*, cit., p. 4 ss.; R. TARCHI, *Il disegno*, cit., p. 7.

⁵⁸ Cfr. in particolare, al riguardo, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, spec. pp. 289 ss., 304 ss.; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono della Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 921.

⁵⁹ Si consideri in particolare al riguardo, anche a conferma di una certa qual periodicità della prassi in questione, quanto osservato da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza*, cit., loc. cit.: «[...] durante la XIII legislatura esisteva un alto livello di armonia che aveva portato a ravvisare nella Conferenza Unificata quasi una terza Camera, in quanto i suoi pareri si erano in via convenzionale trasformati in vincolanti sia per il Governo, che per il Parlamento (in relazione ai disegni di legge di iniziativa governativa che avevano ottenuto il *placet* delle conferenze). Nel corso della XIV legislatura, viceversa, sono stati asprissimi gli scontri in sede di conferenze e molto frequenti le iniziative del Governo adottate a prescindere dalle posizioni ivi espresse. Nella XV legislatura i rapporti sono ripartiti con una sorta di patto di distensione istituzionale»

Osservatorio sulle fonti

nell'ambito del «sistema delle conferenze» abbia concretamente contribuito ad un sensibile rafforzamento del ruolo del Governo nel quadro della forma di governo statale⁶⁰.

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 medesimo⁶¹.

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 medesimo⁶².

Sempre alla luce dell'esperienza del «sistema delle conferenze», d'altronde, sembra lecito ipotizzare che il grado di 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 scese 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 in esame 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»⁶³.

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

⁶⁰ Ci sia consentito rinviare, sul punto, a G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del Governo*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 293 ss.

⁶¹ Ad avviso di M. OLIVETTI, *I raccordi*, cit., p. 243, «si può solo auspicare che le buone prassi di collaborazione sinora sviluppatasi attorno alla Conferenza Stato-Regioni possano essere trasferite in Parlamento, non certo senza subire modificazioni, ma preservando la loro utilità e diventando patrimonio di una eventuale seconda Camera».

⁶² G. PUCCINI, *La riforma*, cit., p. 58.

⁶³ Con riferimento al procedimento legislativo, appunto, si veda il testo dell'art. 72, comma 4, Cost. modificato dall'art. 12 del disegno di legge. Con riferimento alle inchieste parlamentari, si veda il testo dell'art. 82, comma 2, Cost., modificato dal successivo art. 20.

Osservatorio sulle fonti

10. Segue: *l'incidenza del ruolo senatoriale nel processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e in ordine all'esercizio di talune essenziali funzioni di natura garantistica*

Né d'altronde le opinioni tendenti a sottolineare l'eccessiva debolezza del nuovo Senato sotto il profilo funzionale sembrano valorizzare a sufficienza, in chiave antimagioritaria, le funzioni ad esso conferite in aggiunta a quelle strettamente inerenti al procedimento di formazione delle leggi ordinarie.

Si rammenti appunto al riguardo, in particolare, la previsione - sia pur alquanto generica⁶⁴ - della partecipazione del nuovo Senato alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Stando alla vigente disciplina legislativa della materia in precedenza ricordata, infatti, dovrebbe senz'altro trattarsi di una partecipazione comportante anche e soprattutto l'adozione di atti parlamentari di tipo monocamerale.

E si ricordino altresì le molteplici funzioni di natura squisitamente garantistica spettanti al nuovo Senato: funzioni talora talmente rilevanti da poter essere considerate - come si avuto modo precedentemente di constatare - addirittura esorbitanti.

Fra di esse spicca senza dubbio la partecipazione *paritaria* al procedimento di formazione di *tutte* quante le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, a prescindere dalla materia disciplinata.

Ma nient'affatto trascurabile appare altresì, ancorché lievemente meno incisivo rispetto a quello conferito alla Camera, il ruolo spettante al nuovo Senato in ordine all'elezione dei cinque giudici costituzionali di spettanza parlamentare: laddove ad esso, appunto, viene riservata *in via esclusiva* l'elezione di due di essi⁶⁵.

Qualche serio dubbio, semmai, sembra lecito esprimere circa l'adeguata valenza garantistica della partecipazione dei nuovi senatori all'elezione, in seno al Parlamento in seduta comune, sia del Presidente della Repubblica che dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura.

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.

⁶⁴ Parla in proposito di «affermazioni alquanto sibilline» A. RUGGERI, *Quali insegnamenti*, cit., p. 13.

⁶⁵ Circa tale riserva, si vedano l'apprezzamento totalmente positivo di M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 2, e quello prevalentemente positivo di R. TARCHI, *Il disegno*, cit., pp. 8-9. Si esprime invece negativamente, al riguardo, U. DE SIERVO, *Il regionalismo*, cit., pp. 3-4.

Osservatorio sulle fonti

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,

posta comunque la persistente 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 testo di riforma costituzionale in esame, è stato sensibilmente aumentato il numero di sedute del Parlamento in seduta comune nelle quali è richiesto il raggiungimento di maggioranze più elevate quella assoluta⁶⁶.

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 piacimento⁶⁷.

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 turno⁶⁸.

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, 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.

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 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

⁶⁶ Si vedano appunto le modificazioni al testo dell'art. 83, comma 3, Cost., introdotte dall'art. 21, comma 1, del disegno di legge costituzionale in esame.

⁶⁷ Si veda, in particolare, quanto osservato al riguardo da R. TARCHI, *Il disegno*, cit., p. 7: «Le conseguenze sono di tutta evidenza in ordine al ruolo che la figura presidenziale verrebbe così ad assumere, con l'alternativa fra una sua maggiore politicizzazione [...] e un suo marcato depotenziamento rispetto al Presidente del Consiglio, quest'ultimo provvisto di una legittimazione democratica più immediata».

⁶⁸ In proposito, peraltro, R. TARCHI, *Il disegno*, cit., loc. ult. cit., ritiene che «nella fase conseguente al rinnovo della Camera con un maggioranza alternativa a quella precedente [...] il Capo dello Stato diventerebbe una sorta di organo di opposizione».

Osservatorio sulle fonti

collegio, dei deputati medesimi e correlativamente, più in generale, quello dei membri legati alla maggioranza *politica* del momento⁶⁹.

11. L'eccessiva enfattizzazione dell'indebolimento del ruolo delle autonomie regionali

Parimenti eccessiva d'altro canto, se non addirittura del tutto infondata, appare la sottolineatura, in talune delle opinioni dottrinali in esame, del ridimensionamento, da parte del disegno di legge costituzionale in esame, del ruolo proprio delle autonomie regionali e, correlativamente, della carica garantistica insita in quest'ultimo.

Ora, che il disegno di legge costituzionale qui esaminato tenda 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, due ordini di novità già in precedenza qui accennate: 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 residuale⁷⁰.

A ciò merita altresì aggiungere che un'eventuale contrazione delle materie di competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario potrebbe riflettersi negativamente anche sul grado di autonomia legislativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Non va dimenticato infatti, in proposito, il particolare tenore dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, secondo il quale, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge in questione si sarebbero dovute applicare anche a tali regioni e province autonome «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Sennonché, a tutto ciò può in primo luogo obiettarsi 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 dagli statuti speciali, e ritenuto quindi, all'epoca, del tutto adeguato in un'ottica di bilanciamento antimaggioritario.

⁶⁹ Proprio in questo senso, in effetti, anche se, a ben considerare, con eccessiva cautela, sembrava muoversi l'emendamento, presentato in aula al Senato al testo dell'art. 21 del disegno di legge costituzionale in esame, diretto a far partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica anche «i parlamentari europei eletti in Italia e di cittadinanza italiana»: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, Emendamento n. 21.8 presentato da Gotor ed altri, 21 luglio 2014, pag. 459 (bozze di stampa).

⁷⁰ Si rinvia di nuovo, in proposito, a P. BILANCIA, *Regioni*, cit., loc. cit.; U. DE SIERVO, *Il regionalismo*, cit., p. 6 ss.; G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo*, cit., pp. 1-2; R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie"*, cit., p. 3 ss. A proposito della «clausola di supremazia statale», parla addirittura di «effetto "vampiro» L. ANTONINI, *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 19/2014, p. 9.

Osservatorio sulle fonti

Per quanto concerne particolarmente le regioni a statuto ordinario, in effetti, non può farsi a meno di rilevare come il testo del disegno di legge costituzionale in esame sembra comunque riservare alla loro potestà legislativa residuale un complesso di materie certamente non meno ampio e significativo rispetto a quello riservato alla loro potestà legislativa concorrente nel testo originario della Costituzione.

Né può sfuggire d'altronde come, a prescindere dal nuovo riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni a statuto ordinarie delineato dal testo medesimo, 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 rispetto a quello ad esse conferito nel testo originario del titolo V: dalla nuova autonomia statutaria alla soppressione del controllo preventivo statale di legittimità e di merito sulle leggi regionali, alla partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti dell'Unione europea, al potere «estero» delle regioni.

In secondo luogo poi, e soprattutto, quanto poc'anzi rilevato circa l'effettivo conferimento al nuovo Senato, nel disegno di legge costituzionale, di un ruolo complessivamente assai meno marginale e irrilevante di quello che riterrebbero invece di dovergli attribuire i sostenitori delle opinioni dottrinali in esame, induce corrispondentemente a ritenere che la sensibile contrazione dell'*autonomia legislativa* regionale, pur sempre implicata da tale disegno di legge, 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)⁷¹.

⁷¹ Si veda in tal senso, in particolare, L. VANDELLI, *Nuove prospettive per il Senato delle autonomie*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2014, p. 22: «In sostanza si delinea un sistema autonomistico cooperativo, incentrato su dinamiche di coesione che collegano in un medesimo circuito l'istituzione dove si stabiliscono le basi unificanti dell'ordinamento e le istituzioni dove queste basi si sviluppano e si plasmano sulle specifiche esigenze dei territori. Le Regioni, soggetti di legislazione, e i Comuni, soggetti primari di attuazione a diretto contatto con i cittadini, acquisiscono nuove prospettive di coinvolgimento e di incidenza nella elaborazione e nella definizione delle regole che li riguardano e che sono tenuti a tradurre in azioni concrete». In senso almeno parzialmente analogo si esprime altresì V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2014, p. 11, secondo cui la «riduzione (possiamo dire: dequotazione) della potestà legislativa regionale» sarebbe «in parte compensata dalla presenza del Senato, dove siedono i rappresentanti (in senso prettamente politico) delle regioni». Anche secondo M.C. GRISOLIA, *Editoriale*, in *Osservatoriosullefonti*, n. 2/2014, p. 2, il «maggior pregio» della proposta di riforma costituzionale «sta proprio nell'obiettivo di fondo che la caratterizza», quello cioè di «coniugare la ormai indispensabile modifica del nostro sistema bicamerale con l'introduzione di una rappresentanza territoriale che, abbinata ad una consistente riforma del titolo V, permetta di semplificare e rafforzare il sistema delle autonomie locali, migliorando la disciplina adottata nel lontano 2001». Ritengono invece la composizione del nuovo Senato assolutamente inidonea a compensare la compressione dell'autonomia legislativa regionale risultante dal disegno di legge costituzionale in esame, se non addirittura del tutto contraddittoria con tale compressione, L. AZZENA, *La riforma*, cit., pp. 2-3; U. DE SIERVO, *Il regionalismo*, cit., p. 9; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014; pp. 10-11; B. PEZZINI, *La riforma*, cit., p. 9; R. TARCHI, *Il disegno*, cit., pp. 6-7; R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie"*, cit., p. 2.

Osservatorio sulle fonti

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 comprese dunque, si noti, quelle ricadenti in materie del tutto sottratte alla loro potestà legislativa.

Tale partecipazione, certo, risulterebbe particolarmente incisiva in ordine all'approvazione dei quelle poche categorie di leggi per le quali il testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato prevede espressamente l'esercizio collettivo, e cioè paritario, della funzione legislativa da parte delle due Camere.

L'indiretta partecipazione regionale al procedimento in questione, tuttavia, potrebbe riuscire comunque *di fatto*, come si è potuto precedentemente rilevare, alquanto incisiva anche in sede di approvazione di ogni altra 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.

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 al nuovo Senato del potere di nomina di due membri della Corte costituzionale.

12. Necessità di un'adeguata considerazione del potenziamento degli istituti di democrazia diretta

Parallelamente, in aggiunta a quanto sopra evidenziato circa la necessità di guardarsi da eccessive sottolineature del depotenziamento, nel testo disegno di legge costituzionale in esame, di alcuni fondamentali istituti (anche) di natura garantistica quali, appunto, la seconda Camera e le autonomie regionali, giova altresì rilevare l'introduzione nel testo medesimo, in sede di prima approvazione senatoriale, di una serie di novità atte a potenziare sensibilmente *ulteriori* e altrettanto fondamentali strumenti di garanzia 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»⁷².

⁷² Si tratta, appunto, del nuovo testo dell'art. 71, comma 2, Cost., previsto dall'art. 11, comma 1, lettera b), del disegno di legge costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

Si pensi, ancora, alla previsione della possibilità di introdurre con legge costituzionale, stabilendone «condizioni ed effetti», veri e propri «*referendum* popolari propositivi»⁷³.

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»⁷⁴.

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 in ogni caso la conclusione in sede parlamentare del procedimento concernente proposte di legge di iniziativa popolare⁷⁵.

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 popolare⁷⁶.

Nel terzo caso, si creano evidentemente le premesse per un robusto rilancio dell'istituto del referendum abrogativo⁷⁷.

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.

⁷³ Si tratta del nuovo ultimo comma dell'art. 71, Cost., introdotto dall'art. 11, comma 1, lett. c), del disegno di legge costituzionale.

⁷⁴ Si tratta del nuovo testo dell'art. 75, comma 4, Cost., previsto dall'art. 15, comma 1, del disegno di legge costituzionale in esame.

⁷⁵ Previsione alquanto diffusa del resto, com'è noto, negli statuti regionali ordinari. In particolare, riguardo a quanto previsto in proposito dal nuovo statuto della Regione Toscana, ci permettiamo di rinviare a G. PUCCINI, *Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2007, p. 32.

⁷⁶ Si tratta di un istituto previsto da tutte le «leggi statutarie» finora approvate in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, ovverosia, per la precisione: dalla legge della Provincia autonoma di Trento n. 3/2003 (artt. 19-20), dalla legge del Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003 (artt. 22-24), dalla legge della Valle d'Aosta n. 19/2003 (artt. 12-15) e dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2005 (art. 15).

⁷⁷ In ordine alla previsione di analogo tenore contenuta nel nuovo statuto della Toscana, rinviamo ancora a G. PUCCINI, *Forma di Regione*, cit., pp. 13 ss., 45.

Osservatorio sulle fonti

E' vero che, in effetti, nel caso dell'iniziativa legislativa popolare ed in quello del referendum propositivo, la puntuale disciplina dei relativi aspetti procedurali e sostanziali e, soprattutto, dei relativi «limiti», viene rimessa, rispettivamente, alla legge costituzionale ed ai regolamenti parlamentari.

Pertanto, non solo la concreta attivazione di tali nuovi o rinnovati istituti, ma anche la definizione dell'esatta misura del loro impatto innovativo, restano in definitiva interamente consegnati nelle mani di quelle stesse maggioranze parlamentari, che pur attraverso i medesimi si intenderebbe in qualche misura arginare.

Non altrettanto può dirsi, tuttavia, nel caso della novità introdotta alla disciplina del referendum abrogativo, trattandosi a ben considerare di un novità puntualmente e compiutamente definita nella normativa costituzionale, e quindi suscettibile di un'immediata ed agevole traduzione sul piano dell'attuazione legislativa.

13. Verso un sufficiente equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica: l'ampia rispondenza alle indicazioni della Commissione per le riforme costituzionali

Or dunque, alla luce di tutte le considerazioni sopra formulate sembrerebbe potersi concludere che il complesso delle riforme istituzionali in questione tende senz'altro a muoversi in direzione di un equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica sufficientemente compatibile con i principi costituzionali che a tale equilibrio presiedono.

Né, del resto, potrebbe validamente sostenersi che un simile complesso di riforme risulti completamente estraneo alla nostra attuale cultura costituzionalistica.

A ben considerare, infatti, esso non sembra discostarsi troppo dalle indicazioni formulate in materia nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali a suo tempo istituita dal Governo Letta: organismo composto, com'è noto, da numerosi docenti di diritto costituzionale di varia ispirazione politico-culturale⁷⁸.

Per quanto concerne la riforma del bicameralismo⁷⁹, in particolare, non sembrano intanto emergere nella Relazione, quanto concerne la composizione del nuovo Senato, indicazioni del tutto perentorie ed univoche, tali da escludere in modo netto e reciso una soluzione quale quella concretamente adottata, al riguardo, nel testo del disegno di legge costituzionale in esame.

⁷⁸ Cfr. in tal senso fra gli altri, per quanto concerne in particolare la riforma del bicameralismo, E. BINDI, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto (intervento al Seminario delle Università toscane sulle riforme, Firenze 26 maggio 2014)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 1; S. CECCANTI, *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *Federalismi.it*, n. 16/2004, p. 3.

⁷⁹ A proposito delle indicazioni scaturenti dai lavori della Commissione in questione, ed in particolare dalla sua Relazione finale, in tema di riforma del bicameralismo, si vedano, in particolare, E. CATELANI, *Dalla Commissione Balladur alla Commissione per le riforme costituzionali: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e superamento del bicameralismo paritario*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte*, cit., p. 14 ss.; G. PUCCINI, *La riforma*, cit., p. 55 ss.

Osservatorio sulle fonti

In essa, appunto, si dà puramente e semplicemente atto che alcuni componenti della Commissione si sono espressi a favore dell'elezione indiretta, ovverosia di un Senato composto da rappresentanti delle regioni e dei comuni, altri invece a favore dell'elezione diretta, da effettuarsi in concomitanza con lo svolgimento delle elezioni regionali⁸⁰.

E' vero che, a proposito dell'elezione indiretta, si fa presente che è risultata «prevalente» l'opinione che i senatori debbano essere eletti dai consigli regionali e dai consigli delle autonomie locali al di fuori, rispettivamente, dei consigli regionali medesimi e dei consigli comunali, in considerazione del «carattere particolarmente impegnativo del lavoro del Senato»⁸¹.

Cio' nondimeno, si riporta altresì che «è opinione assolutamente prevalente che i Presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto»⁸², con una propensione peraltro, si noti, a negare la possibilità, per tali membri, di «delegare permanentemente o per singole sedute un proprio rappresentante»⁸³. Aggiungendosi, inoltre, che «dovrebbe essere stabilito che i membri di diritto non abbiano titolo a retribuzione, ma solo al rimborso delle spese»⁸⁴.

Per quanto concerne le funzioni del nuovo Senato, poi, quelle ad esso assegnate, nella Relazione, nell'ambito del procedimento legislativo, appaiono largamente coincidenti con quelle che, in tale ambito, assegna al nuovo Senato il testo del disegno di legge costituzionale in esame: sua partecipazione paritaria al procedimento di approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale nonché di una serie limitata di leggi ordinarie da indicarsi tassativamente, e riserva dell'«ultima parola» alla Camera dei Deputati per tutte le altre leggi ordinarie⁸⁵.

Anche sul versante proprio delle funzioni senatoriali di natura propriamente garantistica, d'altro canto, non mancano certamente elementi di affinità, se non addirittura di piena coincidenza, fra le indicazioni della Relazione ed il testo del disegno di legge costituzionale in esame.

Nella Relazione, infatti, si segnala fra l'altro che «secondo un'opinione espressa in Commissione il Senato dovrebbe eleggere tre giudici costituzionali mentre gli altri due dovrebbero essere eletti dalla Camera dei Deputati», e che, inoltre, «resterebbero confermate le altre attuali funzioni del Parlamento in seduta comune»⁸⁶.

Né, per altro verso, possono certamente sfuggire le notevoli analogie sussistenti fra i due testi in questione sul tema del ruolo del Governo nel procedimento legislativo, spe-

⁸⁰ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, in *reformecostituzionali.gov.it/commissione-riforme.html*, p. 10.

⁸¹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., loc. cit.

⁸² COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 11.

⁸³ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., loc. ult. cit.

⁸⁴ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., loc. ult. cit.

⁸⁵ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., pp. 13-14.

⁸⁶ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 12.

Osservatorio sulle fonti

cie a seguito ed alla luce delle novità introdotte al riguardo al testo del disegno di legge costituzionale in esame in sede di prima approvazione senatoriale.

Nella Relazione si legge infatti, al riguardo, che la Commissione «ha affrontato [...] il problema di procedure abbreviate che rispondano all'esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti», posto che «è nota la degenerazione che, proprio per sopperire all'assenza di una procedura del genere, ha subito il procedimento legislativo per effetto dell'intreccio decreto legge-maxi emendamento-questione di fiducia»⁸⁷.

E si legge altresì che «a questa lacuna ha inteso rispondere la proposta del voto a data fissa», al quale la Camera dei Deputati dovrebbe poter procedere, ancorché «per un numero limitato di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dei Ministri», e con «esclusione delle leggi costituzionali, organiche e bicamerali»⁸⁸.

Al tempo stesso, d'altro canto, nella Relazione si può anche leggere che la Commissione, «anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, propone di limitare la possibilità del ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario», e che «questo effetto si può ottenere o attraverso la individuazione della Legge n. 400/88 come legge organica [...] oppure attraverso la costituzionalizzazione dei limiti contenuti in quella legge»⁸⁹.

Così come non mancano significative consonanze fra le indicazioni della Relazione ed il testo del disegno di legge costituzionale in esame in tema di riforma del titolo V⁹⁰.

Nella Relazione, infatti, da una lato si osserva che «la concreta applicazione del titolo V approvata nel 2001 ha messo in luce la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie attribuite alla legislazione concorrente», dall'altro lato si rileva che, in relazione alle «restanti materie» di legislazione concorrente, è emersa nella Commissione una posizione secondo cui sarebbe «stato opportuno semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente [...] e prevedendo al contempo una clausola di salvaguardia statale»⁹¹.

Né si trascuri, poi, la notevole sintonia riscontrabile fra le indicazioni scaturenti dalla Relazione ed il contenuto del disegno di legge costituzionale in esame sul versante degli istituti di democrazia diretta.

Al riguardo infatti, per l'appunto, nella Relazione da un lato si riferisce che «alcuni componenti» della medesima hanno formulato una «proposta concreta» volta

⁸⁷ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., pp. 14-15.

⁸⁸ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 15. Si vedano al riguardo, in particolare, le considerazioni di E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma*, cit., p. 302 ss.

⁸⁹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., loc. ult. cit. Cfr. al riguardo, in particolare, A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte*, cit., p. 136 ss.

⁹⁰ Si vedano peraltro, in proposito, le considerazioni decisamente critiche di M. CECCHETTI, *Per una riforma «consapevolmente orientata» del sistema delle autonomie regionali*, in A. CARDONE (a cura di), *Le riforme*, cit., p. 90 ss.

⁹¹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 19.

Osservatorio sulle fonti

all'introduzione dell'istituto dell'iniziativa popolare «indiretta», puntualmente riportata⁹²; dall'altro lato, al tempo stesso, si propone che il *quorum* di validità del referendum abrogativo venga «fissato in relazione al numero dei votanti per la Camera dei Deputati»⁹³.

Ma tutt'altro che trascurabili appaiono, in ultimo, anche i punti di convergenza fra le indicazioni della Commissione in materia di riforma del sistema elettorale per la Camera dei Deputati ed i contenuti del disegno di legge ordinaria in materia già approvato in prima lettura dalla Camera medesima.

Nella Relazione infatti, in connessione con l'ipotesi del «Governo parlamentare del Primo Ministro»⁹⁴, si viene ad ipotizzare, per la Camera, l'introduzione di un sistema elettorale del tutto simile nelle sue linee essenziali, ancorché differenziato in taluni non trascurabili elementi di dettaglio, a quello risultante dal testo del disegno di legge in questione⁹⁵.

Si tratta infatti, per l'appunto, di un sistema di tipo proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza, con eventuale secondo turno di ballottaggio nel caso di mancato raggiungimento da parte di alcuna lista o coalizione di liste della soglia minima prevista per l'acquisizione del premio medesimo⁹⁶. Salva peraltro, si noti, la previsione di una soglia (unica) di sbarramento e di una soglia per l'accesso al premio sicuramente più compatibili con i principi costituzionali operanti in materia rispetto a quelle previste nell'«Italicum»⁹⁷.

14. Segue: alcune condizioni indispensabili per il pieno conseguimento dell'equilibrio in questione

⁹² COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., pp. 34-35.

⁹³ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 35.

⁹⁴ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., p. 32.

⁹⁵ M.C. GRISOLIA, *Il dibattito della Commissione per le riforme costituzionali su «forma di governo» e «legge elettorale»*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte*, cit., p. 159, ritiene la proposta di riforma elettorale attualmente all'esame del Parlamento «significativamente vicina a quella alla fine elaborata dalla Commissione».

⁹⁶ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., pag. ult. cit.

⁹⁷ Nella Relazione, in effetti, si prevede un'unica soglia di sbarramento del 5%, ed una soglia per l'acquisizione del premio di maggioranza da parte del partito o della coalizione più votati la quale, a sua volta, «secondo un'opinione manifestata da più componenti della Commissione, dovrebbe aggirarsi attorno al 40% dei seggi»: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, cit., loc. ult. cit. Diversamente, nell'«Italicum» si prevede una soglia di sbarramento dell'8% per i partiti non coalizzati, ed una soglia del 37% dei voti ottenuti per l'accesso al premio di maggioranza da parte del partito o della coalizione più votati. Riguardo alla soluzione prospettata dalla Relazione, si esprime favorevolmente C. PINELLI, *Considerazioni sintetiche sulla Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Riv. AIC*, n. 4/2013, p. 3. Seri dubbi, invece, circa la piena rispondenza delle predette soglie fissate nell'«Italicum» ai parametri di costituzionalità enucleati in materia dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 1/2014, esprime, fra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte*, cit., pp. 240 ss., 246.

Osservatorio sulle fonti

A questo punto, peraltro, non può farsi a meno di aggiungere che il pieno conseguimento di un sufficiente equilibrio fra istanza maggioritaria e istanza garantistica sembra necessariamente presupporre, in ogni caso, l'effettivo soddisfacimento di una serie di condizioni essenziali, già esplicitamente o implicitamente emerse, del resto, nel corso della precedente trattazione.

Talune di esse attengono al *contenuto* di tali riforme, ed il loro effettivo soddisfacimento, quindi, è esclusivamente rimesso nelle mani dei nostri parlamentari attualmente in carica.

In particolare, per quanto concerne la riforma del bicameralismo, occorrerebbe in primo luogo apportare al testo approvato al Senato una modifica tendente a disegnare un tipo di rappresentanza dei comuni nel nuovo Senato tale da garantire un efficiente espletamento della carica senatoriale da parte dei relativi rappresentanti.

In secondo luogo, parrebbe indispensabile una modifica della disciplina della composizione del collegio elettorale del Presidente della Repubblica idonea, se non a controbilanciare *in toto*, quanto meno a ridimensionare notevolmente il peso quantitativamente rivestito, all'interno di esso, dei membri della Camera dei Deputati.

Per quanto concerne la riforma del titolo V, d'altra parte, meriterebbe 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 ordinamento⁹⁸.

Un'ulteriore essenziale condizione, invece, attiene piuttosto alle concrete *modalità attuative* del testo della riforma del bicameralismo, sia pur modificato nel senso appena ricordato, nell'ipotesi in cui esso dovesse essere effettivamente approvato in via definitiva, ed entrare poi effettivamente in vigore.

Essa infatti, a nostro avviso, è rappresentata dall'*effettiva* acquisizione da parte del nuovo Senato, nell'ambito del nostro sistema costituzionale, di un'autorevolezza e di una *vis* persuasiva tali da consentirgli di esercitare in un modo realmente efficace ed incisivo tutte le funzioni ad esso conferite, ivi compresa quella inerente alla partecipazione al procedimento di formazione delle leggi ordinarie non bicamerali.

Orbene, sembra innegabile che il soddisfacimento di una condizione del genere dipenda essenzialmente dalla capacità effettivamente esplicabile e dall'impegno effettivamente profuso, in tal senso, dal nostro ceto politico regionale e locale.

Ai fini di tale soddisfacimento, infatti, si tratterà in primo luogo di favorire quanto più possibile l'immissione nel nuovo Senato di rappresentanti regionali e comunali *qualitativamente* adeguati allo svolgimento dei delicati ed impegnativi compiti inerenti alla carica di senatore.

⁹⁸ Anche secondo A. RUGGERI, *Quali insegnamenti*, cit., p. 17, «non giova [...] privarsi del sistema delle Conferenze [...] di contro, bene si farebbe a dotarlo di una base costituzionale di cui è stato fino ad oggi privo».

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, si tratterà di agevolare massimamente la predisposizione, sia a livello regionale che a livello comunale, di tutti i possibili accorgimenti di carattere organizzativo atti a garantire un efficiente espletamento, da parte dei rappresentanti regionali e comunali eletti nel nuovo Senato, di entrambe le cariche contemporaneamente ricoperte. E ciò, anche attraverso l'apprestamento di forme di stabile raccordo fra l'esercizio delle funzioni senatoriali e l'attività svolta dal «sistema delle conferenze».

In terzo ed ultimo luogo, si tratterà di sollecitare e di favorire al massimo un espletamento della carica di senatore, da parte dei rappresentati regionali e comunali, ispirato ad una logica non di mera tutela degli interessi particolari della singola regione o del singolo comune di provenienza, né, tanto meno, di mera appartenenza politico-partitica, bensì piuttosto di salvaguardia degli interessi del sistema delle autonomie regionali e/o di quello delle autonomie locali unitariamente considerati⁹⁹.

In tale direzione, fra l'altro, meriterà senza dubbio adoperarsi attivamente al fine di scongiurare un'articolazione organizzativa del nuovo Senato in gruppi politicamente caratterizzati.

⁹⁹ Sull'argomento, da ultimo, si veda quanto osservato da L. VANDELLI, *Nuove prospettive*, cit., loc. cit.: «un'organizzazione del Senato delle autonomie che privilegi logiche istituzionali e territoriali rispetto a quelle politiche, la predisposizione di robusti supporti e strumenti tecnici che consentano un'adeguata istruttoria su ogni tema rilevante e, soprattutto, l'impegno di una autorevole classe politica regionale e locale possono risultare determinanti per realizzare un sistema funzionale ed incisivo, che finalmente si dimostri in grado di superare riflussi centralistici così come frammentazioni e separatezze».