

Giuseppe de Vergottini

Audizione del 27 maggio 2014

Premessa

Il lato sicuramente positivo del disegno di legge costituzionale governativo sta nella decisione di rivedere radicalmente l'attuale assetto del nostro bicameralismo col proposito di apportare correttivi di sicuro impatto che dovrebbero avere una ricaduta positiva sulla governabilità del sistema. In estrema sintesi la modifica del bicameralismo intenderebbe da una parte rafforzare la presenza dei territori a livello centrale; dall'altra snellire il processo decisionale e rafforzare il raccordo Governo-maggioranza. Alla riconsiderazione della organizzazione e delle funzioni del Senato è abbinata la revisione del titolo V.

E' condivisibile sia la semplificazione del rapporto fiduciario, sia l'intenzione di rendere più efficace e rapido il procedimento legislativo. Più difficile è invece accettare taluni dei proposti criteri di formazione del Senato come anche il modo di ridisegnare i rapporti fra competenze statali e regionali. L'interrogativo che ci si deve porre è se quelli che si presentano come utili propositi vengano poi soddisfatti dal testo così come formulato.

La riformulazione del testo costituzionale proposta ha una evidente ricaduta sulla complessiva forma di governo anche se viene apparentemente accantonato il tema specifico del governo dalla agenda delle riforme. Infatti, anche se la questione delle *forma di governo* non appare emergere in modo diretto, sicuramente una qualche ricaduta sul punto c'è. In certi casi in modo esplicito: la previsione della iscrizione all'ordine del giorno con priorità di un disegno di legge governativo (nuovo art.72) indica chiaramente il proposito di rafforzare il Governo nella Camera dei deputati; l'attivabilità della clausola di supremazia (art. 117, comma 4) pone il Governo in una posizione forte nei confronti delle regioni. Ma in generale la chiarificazione del rapporto fiduciario che sia affidato al solo binomio Camera dei deputati/Governo rafforza quest'ultimo (a maggior ragione ove la legge elettorale andasse nella direzione di un premio di maggioranza decisivo attribuibile alla lista o alla coalizione superante la soglia del 37 % al primo turno o eventualmente vincente al secondo turno; si noti, per inciso, che il ballottaggio di coalizione può funzionare correttamente solo in assenza di bicameralismo paritario)

Sulla composizione del Senato

1) La parificazione di regioni e comuni

Da tempo si è raggiunta la convinzione della assurdità di un bicameralismo paritario in cui a

parità di qualità della rappresentanza corrisponde una perfetta equivalenza di funzioni. La Commissione formata dal Governo Letta ha dibattuto per ultima l'argomento e ha consegnato le sue conclusioni nella Relazione del 17 settembre 2013, dove emergeva diffuso consenso verso l'ipotesi di un bicameralismo differenziato da realizzarsi tramite elezione di secondo grado dei senatori da parte dei consigli regionali e delle autonomie locali oppure tramite elezione diretta contestuale a quella dei consigli regionali.

Il disegno di legge dell'attuale governo continua dunque a percorrere la strada della diversificazione della rappresentanza e delle funzioni attribuibili alle due camere.

Pur apprezzando l'impegno profuso per giungere alla approvazione della iniziativa, si procede a qualche osservazione intesa a suscitare una riflessione sui punti che a prima vista non appaiono del tutto condivisibili.

Il disegno di legge codifica una sorta di *declassamento degli enti regionali* e rivaluta a livello costituzionale i comuni. La discutibile formulazione dell'attuale art. 114 della Costituzione e l'art. 11 della legge costituzionale 3/2001 hanno potenzialmente agevolato una sorta di parificazione di comuni e regioni che appunto ritroviamo nella formulazione del nuovo articolo 57. comma 1.

La scelta di livellare regioni e comuni, se da un lato può essere vista come riconoscimento dell'estrema rilevanza di questi ultimi nella realtà storica ma anche attuale del municipalismo italiano, da un altro lato comporta una riduzione del peso delle regioni con un chiaro regresso rispetto alle scelte storiche della Costituente. Il Senato rischia di non essere la camera delle regioni di cui si vagheggia da sempre ma piuttosto, appunto, la camera delle autonomie come recita il testo, attraverso la quale assicurare la presenza dei territori con un mix di regioni e comuni inquinato da una singolare intersezione di provenienza centralista data da "possibili" nomine presidenziali.

La rappresentanza dei comuni nella seconda camera da adito a perplessità. Se si volesse che il Senato fosse la camera territoriale sarebbe preferibile affidare alle sole regioni la rappresentanza territoriale in quanto le regioni devono rappresentare il filtro "forte" degli interessi territoriali, dovendo decidere al proprio interno come interagire con i comuni e tener conto degli interessi locali.

La decisione di mandare in Senato i sindaci dei capoluoghi di regione e la scelta di far entrare in Senato oltre ai sindaci dei capoluoghi di regione "due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione" (nuovo art. 57, comma 1) prospetta una rappresentanza di categoria degli enti territoriali potenzialmente capace di generare dinamiche concorrenti e non sinergiche fra gli enti regionali e i comuni. Una non improbabile differenziazione di indirizzi fra senatori scelti dai comuni e quelli scelti dalle regioni e la differenziazione nella durata del mandato, potrebbero agevolare differenziazioni per categorie di enti rappresentati

contrarie a una logica auspicabile di integrazione.

La presenza dei rappresentanti dei comuni in numero paritario a quella dei rappresentanti della regione rischia inoltre di compromettere l'esigenza di integrazione delle politiche legislative regionali. Trattasi infatti di opzione sconosciuta agli ordinamenti federali (e seppur talvolta considerata come prospettiva di riforma poi sistematicamente scartata, cfr. Austria 2005). Un forte legame fra mandato senatoriale ed enti locali è, viceversa, familiare a ordinamenti che praticano un regionalismo di natura essenzialmente amministrativa, cfr. Francia, o di natura statistica, cfr. Slovenia). Infine si pensi al ruolo importante che il Trattato di Lisbona assegna ai consigli regionali: un ruolo che richiede a livello centrale il raccordo con la seconda Camera, visti i tempi limitati che la procedura di chiamata in sussidiarietà prevede (art. 6 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

2) Elezione diretta o indiretta?

L'opzione del governo per un meccanismo che eviti l'elezione sia tramite il voto popolare a livello regionale sia tramite il solo voto dei consigli regionali è al centro di un forte contrasto di opinioni e ha prodotto proposte di legge alternative mentre è stata contestata dall'Odg Calderoli del 6 maggio 2014.

In realtà la scelta in linea di principio potrebbe comportare aspetti sia positivi che negativi. L'elezione diretta è una modalità che tenderebbe a consolidare piuttosto che limitare il ruolo dei partiti nazionali nelle dinamiche territoriali, in continuità con il passato, proiettando a livello locale la competizione che si svolge al centro. Bisogna anche riconoscere che l'eventuale preferenza per un sistema indiretto di elezione dei senatori non comporterebbe necessariamente il rafforzamento della rappresentanza territoriale in seno al Senato prescindendo da logiche di partito.

Alla Camera dei deputati elettiva si contrappone nel disegno di legge governativo un Senato delle autonomie composto da membri di diritto, da eletti in seconda battuta dai consigli regionali e dai collegi dei sindaci della regione, nonché da nominati dal Presidente della Repubblica.

Il disegno governativo desta perplessità sotto diversi profili: la *diversa durata dei mandati* dei consiglieri di provenienza regionale, la sfasatura macroscopica rispetto alla durata dei senatori di nomina presidenziale. La composizione del Senato sarebbe caratterizzata da uno schema schizofrenico. I rappresentanti delle autonomie permanerebbero in carica seguendo la durata del mandato locale che quindi potrebbe risolversi in periodi diversificati di durata di quello senatoriale. I componenti presidenziali addirittura avrebbero durata sorpassante quello della durata della generalità dei componenti di provenienza regionale e locale. L'organo non sarebbe più stabile nella

sua composizione. Interrogativi si sono affacciati quanto alla ricaduta di tale anomalia sulla durata delle funzioni del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del nuovo Senato.

Nel dibattito della Commissione dei "saggi" erano state esaminate le diverse opzioni: componenti presenti in quanto delegati delle regioni, sul modello Bundesrat, eletti dai consigli in secondo grado, eletti direttamente. L'elezione popolare diretta ma anche quella mediata tramite il voto dei consigli regionali espongono al rischio di un ruolo mediatore dei partiti politici nazionali. Va quindi valutato se ciò possa essere considerato più come una forma di indebolimento del ruolo degli enti territoriali che come un elemento di vantaggio in quanto finalizzato a rendere politicamente omogenea la composizione di questa camera rispetto alla camera nazionale agevolando le possibilità di collaborazione fra le due assemblee.

Oggi è forte la spinta alla elezione diretta su base regionale (cfr. Odg Calderoli) con aspettativa di un inevitabile forte ritocco del testo della proposta governativa.

In linea di principio, ove lo si volesse, un ruolo forte delle regioni nel Senato sarebbe ottenibile tramite la presenza diretta delle stesse regioni con delegazioni sul modello Bundesrat in quanto chiaramente orientata alla rappresentanza per enti. Ovviamente questo non dovrebbe significare un trasferimento fedele del modello ma solo uno spunto di partenza. In quanto la presenza dei rappresentanti regionali potrebbe risultare integrabile con quelli delle altre autonomie.

3) Sul cumulo di mandati

Secondo la proposta governativa si prospettano come senatori i presidenti di giunte regionali oltre a due membri eletti dai consigli regionali fra i propri componenti. Si da quindi per ammesso il *cumulo* di mandato regionale e senatoriale. Il cumulo si intravede anche nel caso in cui si facesse ricorso alla elezione diretta dei senatori su base regionale.

Ma l'ammissione del cumulo è da respingersi a causa della impossibilità di gestire in modo accettabile un doppio mandato. Solo un Senato privo di nerbo che si riunisse saltuariamente potrebbe tollerare tale situazione di concorso fra due impegni legati a mandato politico.

Inoltre il cumulo porta a situazioni di conflitto inestricabili. Domani in una potenziale situazione di attivazione dello scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della giunta con riferimento all'art. 126 della Costituzione il procedimento che comporta un parere del Senato delle autonomie vedrebbe la partecipazione ai lavori, in qualità di consulenti del Presidente della Repubblica, degli stessi Presidente di Regione e consiglieri diretti interessati politicamente e personalmente. Si aggiunga che lo scioglimento del Consiglio regionale e le dimissioni del Presidente della Regione avrebbero una ricaduta sugli equilibri politici interni del Senato.

In Austria il cumulo fra mandato al Bundesrat e mandato al consiglio del Land è vietato. Anche in Russia dal 2000 in avanti i consiglieri federali non debbono rivestire cariche locali.

In Francia la legge organica 2014-125 del 14 febbraio 2014 ha introdotto il divieto di cumulo tra il mandato di deputato o senatore e tutte le cariche esecutive nel governo regionale e locale andando in direzione opposta a quanto il disegno di legge governativo prevede oggi per il Senato. La commissione nominata dal presidente Hollande nel luglio 2012 presieduta dall'ex primo ministro Jospin al fine di dare "nuovo slancio alla democrazia" ha individuato nel cumulo delle cariche una causa di malessere politico e istituzionale da superarsi perché il parlamentare possa impegnarsi pienamente, e senza condizionamenti, nel legiferare, nel controllare il governo, nel valutare le politiche pubbliche, rappresentando con efficacia la nazione tutta intera. Quindi niente cumulo. E la legge è passata al vaglio del Conseil Constitutionnel (*Décision* 2014-689 DC del 13 febbraio 2014).

4) Sui senatori presidenziali

Sembra aver perso credibilità a causa del coro di critiche che ha sollevato la singolare idea di prevedere una significativa percentuale di senatori facoltativamente designati dal Capo dello Stato.

La proposta di aggiungere ai rappresentanti locali 21 cittadini nominati – per restare in carica 7 anni e quindi per un periodo diverso e più lungo rispetto alla durata prevista per il senato – dal Presidente della Repubblica per gli stessi meriti che oggi consentono la nomina di cinque senatori a vita non è in effetti giustificabile. Quelli oggi esistenti peraltro secondo l'art. 33, comma 9, delle *Disposizioni transitorie* permarrebbero *nella stessa carica* quali membri del nuovo Senato delle autonomie ad esaurimento, mantenendo i diritti quesiti nell'attuale regime.

L'alta percentuale di soggetti di nomina presidenziale su un numero base di centoventidue senatori è di per sé stessa discutibile.

Ma in realtà è il disegno inteso a inserire il Presidente della Repubblica nel gioco politico della formazione di una delle due camere parlamentari che desta serie perplessità in quanto inevitabilmente il potere di nomina finirebbe per fare orientare l'attuale ruolo del Capo dello Stato verso una partecipazione attiva al gioco politico compromettendo in modo indiretto il suo ruolo di garante *super partes*. Quindi anche se è vero che il disegno di legge costituzionale non intacca frontalmente il ruolo del Presidente questo inserto nella normativa toccante il senato un suo sicuro peso lo avrebbe.

E' azzardato parlare della legittimazione di un partito del Presidente nella seconda camera come da qualche parte si fa. Così pure di un eco del senato di nomina regia. Ma certamente la innovazione sarebbe pesante e qualche seria ripercussione l'avrebbe.

Si pensi, chiaramente in linea meramente ipotetica, alla situazione di conflitto potenziale in cui si troverebbero i nominati presidenziali in sede di parlamento in seduta comune che dovesse provvedere sulle accuse al Capo dello stato.

5) Sul divieto di mandato imperativo

Appare contraddittoria la formulazione dell'articolo 67 che facendo riferimento al "Parlamento" continua a prevedere un divieto di mandato imperativo anche nei confronti di senatori, ove ad un tempo organi delle Regioni e dei comuni, che in realtà per forza di cose non potrebbero non essere vincolati dalla realtà istituzionale locale di appartenenza. Basta riflettere sulla disposizione relativa alla durata del mandato, che ai sensi del nuovo articolo 57 "coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti" per capire che il carattere rappresentativo dei senatori sarebbe intimamente legato alla loro provenienza istituzionale.

In realtà è tutto il congegno su cui si basa il tradizionale divieto di mandato imperativo che viene a essere smontato. I futuri senatori risponderebbero di fatto agli enti di provenienza e i ventuno nominati presidenziali potrebbero rispondere o essere comunque condizionati dal Presidente della Repubblica.

Il divieto di mandato imperativo avrebbe senso ove venisse meno il cumulo di mandati.

6) Sul ruolo politico del Senato

Escludere il Senato dal rapporto fiduciario è in linea con quanto avviene nei sistemi bicamerali europei (risultano del tutto estranee al rapporto di fiducia con il Governo le Camere alte di Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Polonia, Repubblica Ceca, Russia, Slovenia e Spagna) ma non significa privarlo di un *ruolo politicamente rilevante*. Basti pensare alla sua partecipazione alla funzione legislativa, alla attribuzione di funzioni di controllo più o meno incisive e simili.

Occorre quindi sgomberare il campo dalla idea che riservando alla sola camera nazionale elettiva la fiducia il Senato perderebbe necessariamente rilevanza politica. In sintesi possiamo dire che qualsiasi seconda camera per la sua collocazione istituzionale svolge inevitabilmente un ruolo politico e in particolare ricordare che il governo sarebbe destinato a mantenere in certe circostanze cruciali un rapporto collaborativo.

A titolo di esempio si può ricordare il ruolo del Bundesrat nell'esperienza tedesca. E' esterno al rapporto fiduciario ma svolge un ruolo politico attivo e in certe circostanze è sulla seconda camera che il governo ha dovuto appoggiarsi.

Con questa premessa mentre il disegno di legge al nuovo articolo 68 mantiene la garanzia di

insindacabilità non riconosce irragionevolmente ai senatori la pienezza delle garanzie e quindi anche quella a protezione della libertà personale. Ciò si rifletterebbe anche sul ruolo complessivo della istituzione senato.

Sembrerebbe logico assicurare anche al componente della seconda camera la pienezza delle garanzie. Il che apparirebbe fondato soprattutto ove si rinunciasse al cumulo e la funzione senatoriale comportasse esclusività di mandato.

7) *Sulle funzioni*

Secondo il disegno di legge le funzioni da riconoscere al Senato riformato in quanto camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali e garanzia delle esigenze delle autonomie in termini generali sono in prevalenza quelle classiche della camera di riflessione nel procedimento legislativo rispetto al potere decisionale della camera nazionale cui aggiungere funzioni ispettive e di valutazione delle politiche pubbliche e un ruolo nei rapporti con la Unione europea (art. 55 comma 4 e art. 70 comma 6 nel nuovo testo)

Con riferimento al *procedimento legislativo*, le sole leggi per le quali è previsto un concorso paritario del Senato con la Camera dei deputati sono quelle costituzionali e di revisione (approvate "*collettivamente*" dalle due camere). Per la legislazione su cui le regioni e le autonomie hanno un interesse diretto (l'ordinamento degli enti locali, le leggi statali che intervengono in materie regionali in nome – detta in sintesi – dell'interesse nazionale o che delegano funzioni statali alle regioni, leggi sul coordinamento stato-regioni, leggi in materia di finanza locale, leggi di principio per le elezioni regionali ecc.) il parere del Senato potrebbe essere superato dalla Camera a maggioranza assoluta.

Quindi il meccanismo previsto comporta, con varie modalità e maggioranze, un riesame da parte del Senato delle delibere legislative della Camera ma sempre la possibilità per quest'ultima di decidere il testo finale della legge. Nei casi più complessi la garanzia per il Senato è data dal fatto che la sua delibera sarebbe superabile soltanto da una votazione a maggioranza assoluta della Camera dei deputati. Al Senato è riconosciuto poi il diritto di iniziativa di legge di fronte alla Camera (nuovo art. 71, comma 2).

In realtà apparirebbe necessario aggiungere alla attuale ipotesi limitata alle leggi costituzionali e di revisione le leggi in materia di organi di governo delle autonomie locali, le leggi sulla finanza regionale e locale, la legge elettorale del Senato e le leggi che autorizzano la ratifica dei Trattati dell'UE; si tenga infatti presente che un adeguato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo statale tramite il Senato sembrerebbe rendersi necessario in seguito alla riconduzione al centro di importanti competenze oggi concorrenti.

Quanto ai *controlli* vengono riconosciute funzione conoscitiva e possibilità di presentare osservazioni alla Camera su atti all'esame di quest'ultima (art. 70 ultimo comma) ma il potere di inchiesta è lasciato solo alla Camera dei deputati (nuovo art. 82).

Il ruolo di controllo politico del Senato appare debole. La previsione di "attività conoscitive" da disciplinare col regolamento interno del Senato (art.70 ultimo comma) non pare orientata a forti poteri ispettivi. In forse rimangono il diritto di interpellanza, interrogazione e di audizione, nonché l'obbligo di partecipazione ai lavori della seconda Camera da parte dei ministri quando convocati o un obbligo di informazione quando si proceda alla presentazione di un disegno di legge alla Camera dei deputati.

8) Sui procedimenti

Il disegno di legge non fa menzione di modalità procedurali di conciliazione. Al riguardo ricordiamo che nei sistemi bicamerali si prevede spesso la istituzione di una *commissione paritetica* preposta alla soluzione collaborativa delle eventuali divergenze che sorgono nella approvazione di testi legislativi. Il ricorso alla commissione potrebbe risultare utile nel caso di legge a competenza paritaria delle due camere ma risulterebbe utile nella generalità dei casi ipotizzabili in quanto la procedura conciliativa renderebbe meno traumatico il meccanismo oggi ipotizzato che si limita ad assegnare alla Camera dei deputati sempre e comunque la parola finale sul testo dei disegni di legge

Secondo l'art. 45 della Costituzione francese dopo due infruttuose letture da parte delle due Camere o dopo una sola lettura, nel caso sia stata avviata la procedura d'urgenza, il Primo ministro può ricorrere a una commissione paritetica. In seguito alla riforma costituzionale del 2008 per i soli progetti di iniziativa parlamentare anche i Presidenti delle due Camere possono far ricorso alla commissione di conciliazione. Nella Repubblica federale tedesca nei casi in cui l'intervento del Senato sia espressamente richiesto dal procedimento legislativo la convocazione della commissione di mediazione può essere richiesta dal Governo federale. In Svizzera è sempre ritenuto necessario il raggiungimento di una intesa. Ricordiamo però che di regola, ove l'intesa in commissione non sia conseguibile prevale l'ultima parola della camera bassa (cfr. Germania, Spagna, Francia).

Cosa manca nel testo del disegno governativo

E' il caso di segnalare alcune omissioni.

Ad esempio da qualche parte si è notata l'assenza del *ricorso alla Corte Costituzionale* proponibile da una quota di parlamentari. La possibilità di accesso al giudice costituzionale su ricorso di una quota dei componenti della seconda camera è prevista in Francia, Polonia, Repubblica Ceca.

Aggiungiamo il silenzio sulle *Autorità indipendenti*.

Ad oggi, l'insieme delle Autorità Amministrative indipendenti costituisce un sistema condiviso, anche in quanto esistente, a mezzo del quale si espleta un insieme di specifiche funzioni di regolazione e garanzia.

La proposta di introdurre in costituzione la previsione delle autorità risale alla Commissione D'Alema. In particolare, l'art. 109 del progetto di revisione attribuiva alle Autorità il compito di esercitare "*funzioni di garanzia e vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*", prevedendo la riserva di legge in tema di durata del mandato; requisiti di eleggibilità; condizioni di indipendenza ed il dovere di riferire alla Camera circa l'attività svolta. Per una nuova ipotesi di costituzionalizzazione si dovrà attendere la riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel novembre 2005 in seconda lettura, ma poi bocciata in sede di referendum confermativo costituzionale. Si prevedeva una nuova competenza del Presidente della Repubblica ex art. 87 relativamente alle nomine dei Presidenti delle Autorità e nell'art. 98 bis, si riproponeva sostanzialmente la formulazione della Commissione D'Alema.

Nel testo del disegno emerge una singolare anomalia per quanto concerne l'intervento parlamentare in caso di crisi internazionali. Nel nuovo articolo 78 si assegna alla sola Camera dei deputati la delibera sullo *stato di guerra*. Appare singolare che nel secondo millennio si continui a perpetuare una formulazione dei poteri sulle emergenze internazionali che era già obsoleta nel 1947. A questa stantia formulazione andrebbe piuttosto sostituita la previsione della competenza in tema di decisioni riguardanti le missioni di pace e stabilizzazione nel quadro del diritto delle NU.

Da chiarire:

1) La ridefinizione delle competenze

Il disegno di legge governativo opta per una decisa riconduzione al centro di significative materie di sicura rilevanza nazionale, elimina le concorrenti, include la clausola di supremazia.

Il disegno consolida le competenze residuali delle regioni nominando alcune "materie proprie" ("*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia o funzione non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Nell'esercizio di tale potestà le Regioni salvaguardano l'interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale*": art. 117.4).

Il progetto ha una sua sicura logica e appare condivisibile. Un rilievo: le concorrenti non sembrano del tutto scomparire in quanto per diverse materie lo stato fisserebbe le norme generali che quindi richiederebbero specificazione (cfr. per salute, istruzione, attività culturali, turismo, sport, governo del territorio)

E' il caso di sottolineare che la rideterminazione dei confini fra materie statali e regionali da sola non sarà in grado di evitare situazioni conflittuali da portare alla Corte Costituzionale.

Nessun sistema di tipo federale o regionale può fare affidamento soltanto sui criteri di riparto delle competenze scritto in costituzione se ad un tempo la politica non sarà in grado di innovare con prassi collaborative che rendano efficiente il rapporto stato/regioni.

Al disegno governativo si contrappone frontalmente nell'Odg Calderoli un progetto di segno contrario che appare inconciliabile con quello governativo: in un disegno di rafforzamento netto del ruolo regionale aumentando l'incidenza del Senato in particolare nel procedimento legislativo, si propone un lungo elenco di competenze esclusive regionali da aggiungere alle esclusive statali e la limitazione della clausola di supremazia

2) Rapporti UE

Il disegno di legge assegna al Senato un ruolo con riferimento ai rapporti con l'Unione europea ("partecipa alle decisioni dirette alla formazione e alla attuazione degli atti normativi della Unione europea": art. 55, comma 4). Si tratta di clausola che opportunamente valorizzata nella fase ascendente e discendente potrebbe giustificare un ruolo forte del Senato in considerazione della ampia estensione degli atti normativi europei.

Va inoltre tenuto presente il ruolo espansivo del Senato che potrebbe verificarsi ove si sfruttasse la previsione del Protocollo n. 2 sulla sussidiarietà annesso al Trattato di Lisbona che prevede la considerazione delle posizioni dei legislativi regionali tramite una camera parlamentare dello Stato membro. E in effetti Il Trattato introduce un sistema di "*allarme precoce*", ossia un nuovo meccanismo che consente ai parlamenti nazionali di verificare il rispetto del principio di sussidiarietà in tutte le nuove proposte legislative (protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Tale sistema consente a ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni

per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi (art. 6, protocollo n. 2). Tale previsione ha ricevuto osservanza dalla legge statale del 24 dicembre 2012, n. 234, art. 8, comma 3.

Nel nostro caso verrebbe assegnato al Senato il compito di farsi tramite delle osservazioni dei consigli regionali divenendo *lo snodo dei rapporti con l'Unione europea*. La questione è interessante perché le questioni da trattarsi potrebbero andare oltre il profilo specifico del rispetto del principio di sussidiarietà. Infatti la Commissione europea, già nel 2009, si era espressa affermando che *“dialogo politico e meccanismo di controllo della sussidiarietà sono due facce della stessa medaglia”* e che *“lo scambio di vedute non si limiti alle proposte legislative e vada ben oltre la questione della sussidiarietà”*. Se dunque il nuovo meccanismo prefigurato dal Trattato di Lisbona consente ai Parlamenti nazionali di esaminare e prendere posizione non solo con riferimento ai profili di sussidiarietà, ma anche ai contenuti di merito, ciò comporta l'esame completo dell'atto cui i parlamenti regionali sono chiamati – nelle materie di propria competenza – a partecipare. E di riflesso *amplierebbe il potere di intervento* del Senato.

3) Riforma del Senato e legge elettorale

La proposta riguardante il modo di selezionare il futuro Senato dovrebbe tenere conto di quanto sta avvenendo in merito al progetto di riforma delle legge elettorale già approvato alla Camera (il 12 marzo 2014, AS 1385). A questo proposito è agevole notare che la disciplina delle clausole di sbarramento, del premio di maggioranza e delle liste bloccate rischia di far sì che la restante Camera dei deputati elettiva su base popolare rimarrebbe condizionata dalle scelte dei partiti più forti come seguito elettorale. A questa Camera si contrapporrebbe un senato non più elettivo. In pratica si rischierebbe di consentire il controllo del governo a un partito che ottenesse con un quarto dei suffragi popolari quella maggioranza assoluta che ai sensi del nuovo articolo 70 consentirebbe sempre al governo nella Camera dei deputati di superare eventuali dissensi del Senato.