

Indagine conoscitiva presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica

“Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione”

Lunedì 27 luglio 2015

Gino Scaccia

Sommario. 1. Prologo. I limiti di proponibilità degli emendamenti al testo approvato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015. 2. La riforma del bicameralismo. 2.1. Le prestazioni richieste al nuovo Senato. 2.2. La composizione e la qualità rappresentativa delle Camere: rappresentanza della Nazione e rappresentanza delle istituzioni territoriali. 2.3. Le attribuzioni legislative delle Camere. Il bicameralismo procedurale. 2.4. Da un bicameralismo perfetto a un monocameralismo di fatto? Qualche proposta riequilibratrice. 3. La riforma del regionalismo. L’assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni. 3.1. Riallocazione centripeta della legislazione e ripensamento dell’ente regionale.

1. Prologo. I limiti di proponibilità degli emendamenti al testo approvato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015.

In queste note rivolgerò la mia attenzione ai due assi centrali della riforma costituzionale giunta all’esame del Senato: il bicameralismo e il riassetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Prima di affrontare il merito delle questioni, è necessario spendere però qualche battuta sul problema dei limiti di proponibilità degli emendamenti che incontra il Senato in questa fase interna alla prima deliberazione del testo di revisione. Viene in rilievo l’art. 104 R.S., che disciplina in generale la “navette” dei disegni di legge tra i due rami del Parlamento e trova applicazione anche alla prima lettura dei disegni di legge costituzionale¹. Esso prevede che «se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera» e aggiunge che «nuovi

¹ Alla seconda lettura si applica invece l’art. 123 R.S., come si dirà di seguito nel testo.

emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in *diretta correlazione* con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati».

Facendo applicazione del richiamato articolo, le norme sulle quali il Senato può esercitare la sua potestà emendativa, e cioè quelle a cui sono state apportate modifiche alla Camera, corrispondono agli articoli: 1 (funzioni delle Camere - art. 55 Cost.); 2 (composizione ed elezione del Senato - art. 57 Cost.); 6 (minoranze parlamentari, statuto delle opposizioni, dovere dei parlamentari di partecipare ai lavori parlamentari - art. 64 Cost.); 7 (verifica dei poteri – art. 66 Cost.); 10 (procedimento legislativo - art. 70 Cost.); 12 e 39, comma 9 (procedimento legislativo - art. 72 Cost.); 13 e 39, comma 10 (giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali - art. 73 Cost.); 14 (rinvio delle leggi - art. 74 Cost.); 16 (decretazione d'urgenza - art. 77 Cost.); 17 (deliberazione dello stato di guerra - art. 78 Cost.); 21 (*quorum* di elezione del Presidente della Repubblica - art. 83 Cost.); 27 (trasparenza dell'amministrazione - art. 97 Cost.); 30 (forme particolari di autonomia regionale – art. 116 Cost.); 31 (riparto di competenze tra Stato e Regioni - art. 117 Cost.); 33 (autonomia finanziaria degli enti territoriali - art. 119 Cost.); 34, 38, comma 9 e 39, comma 12 (potere sostitutivo del Governo – art. 120 Cost.); 35 (rappresentanza regionale; limite agli emolumenti - art. 122 Cost.); 37 (elezione dei giudici della Corte costituzionale - art. 135 Cost.); 38 (disposizioni consequenziali e di coordinamento); 39 (disposizioni transitorie); 40 (disposizioni finali); 41 (entrata in vigore).

Quanto all'estensione della facoltà di intervento del Senato, il problema applicativo più insidioso è quello posto dall'art. 2 del d.d.l. di riforma, nel quale si prevede ora, dopo le modifiche introdotte dalla Camera, che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *dai* quali sono stati eletti. Nel testo approvato in Senato la dizione “*nei* quali sono stati eletti” poteva suscitare il dubbio che i senatori-sindaci potessero permanere nella carica – diversamente dagli altri senatori di provenienza consiliare – pur dopo lo scioglimento del Consiglio regionale eligente e fino al termine della rispettiva sindacatura. L'opportuna precisazione toglie ogni sostegno letterale a un'interpretazione che peraltro sarebbe stata priva di ogni ragionevole giustificazione sistematica. Se questo – pacificamente – è il senso dell'innovazione introdotta nel passaggio alla Camera, è ora possibile, muovendo da questa limitata modifica, rimettere in discussione la scelta in favore dell'elettività indiretta, quale risulta dall'avvenuta approvazione, in doppia conforme, del medesimo art. 2 nella parte in

cui introduce il principio dell'elezione di secondo grado e abroga l'art. 58 Cost., il quale espressamente statuiva l'elezione a suffragio universale e diretto dei membri del Senato.

A tutta prima, sembrerebbe agevole concludere nel senso che emendamenti diretti ad incidere sui meccanismi di composizione dell'organo o a modificare la natura dell'elezione senatoriale siano del tutto preclusi, e che comunque essi non siano in "diretta correlazione" con il tema della "durata" del mandato. Se però si riflette sulla *ratio* dell'art. 104 del Regolamento del Senato e si pone questa norma in connessione sistematica con l'art. 123 del medesimo Regolamento, questa conclusione si rivela eccessivamente formalistica perché non considera in modo adeguato l'assoluta e irriducibile peculiarità della materia costituzionale.

In effetti, l'interpretazione stretta e formalistica dell'effetto preclusivo previsto dall'art. 104 del Regolamento può trovare sostegno in un'esigenza di speditezza del processo decisionale parlamentare, che è pienamente comprensibile con riguardo alla legislazione ordinaria, ma viene del tutto meno quando si discutano disegni di legge costituzionale, per i quali vale semmai l'esigenza opposta di favorire la ponderazione massima e la continua rimediazione del testo sol che la volontà politica lo consideri opportuno e necessario.

Quest'esigenza risulta tanto più pressante se si mette a sistema l'art. 104 con l'art. 123 del Regolamento del Senato, il quale, nel disciplinare la seconda deliberazione dei disegni di legge costituzionale, pone il divieto di presentare emendamenti, ordini del giorno, richieste di stralcio di uno o più norme, pregiudiziali o sospensive, e ammette soltanto la votazione finale dell'Assemblea «per l'approvazione del complesso». Molto, invero, si è dubitato in dottrina della conformità a Costituzione di una preclusione procedimentale così radicale e in particolare della assoluta inammissibilità degli emendamenti da essa prevista, che è apparsa in contrasto con la regola per cui la potestà di emendamento subisce le stesse attenuazioni e incontra gli stessi vincoli propri dell'esercizio della funzione legislativa². Vincoli alla potestà legislativa del Parlamento – si è osservato in dottrina – dovrebbero risultare da formulazioni espresse, mentre nel caso di specie nessun limite si ricava dall'art. 138 Cost. a carico delle Camere che

² Così A. Amatucci, voce *Emendamento*, in *Enc.giur.*, 1989, pag. 1; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, pagg. 150, 215; G. Rivosecchi, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della "soluzione Alfonso Tesauero"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 dicembre 2005; cfr. pure l'intervento di A. Manzella in sede di Giunta per il Regolamento del Senato del 12 luglio 2007.

procedano alla seconda deliberazione di un d.d.l. costituzionale, sicché manca ogni appiglio testuale per imporre alla seconda lettura limiti che non sono previsti per la prima. Si aggiunga che la Costituzione richiede da parte di ciascuna Camera una doppia “deliberazione”, e alla nozione di deliberazione sono riferibili tutte le potestà inerenti la fase deliberativa, non solo quella che si esprime nella votazione in blocco di un testo già deliberato.

L’art. 123 del Regolamento è dunque incostituzionale e come tale liberamente disapplicabile? E’ azzardato sostenerlo, se solo si considera che la “doppia deliberazione” richiesta nel procedimento di revisione costituzionale può essere riferita non alla votazione di ciascuna Camera, ma al risultato dell’incontro delle volontà delle due Camere. In questa chiave ricostruttiva, proposta, tra gli altri, da Piero Calamandrei e Costantino Mortati, le due manifestazioni di volontà di ciascuna Camera non sarebbero fasi di identica natura di una procedura interna di approvazione, ma «elementi di un doppio ciclo legislativo ciascuno a sé stante». La prima deliberazione sarebbe diretta alla formulazione di un testo risultante dalla comune e paritaria volontà delle due Camere; la seconda sarebbe «rivolta alla diversa finalità di accertare in una forma solenne, e cioè attraverso una maggioranza qualificata (...) la definitiva volontà di dar corso alla revisione progettata»³

Dov’è la ragione costituzionale, allora?

Nel 1958, allorché si dibatteva animatamente della riforma regolamentare che avrebbe introdotto, sia pure in forma attenuata, la preclusione ancor oggi presente nell’art. 123, Carlo Esposito riconosceva, con il realismo che è proprio dei grandi Maestri, che la scelta tra le varie soluzioni, tutte legittime e ammissibili sotto il profilo della loro costituzionalità «non può fondarsi (...) su artificiose argomentazioni formali, ma, più seriamente, sulla “opportunità” dell’una o dell’altra soluzione per il migliore e cospirante svolgimento dei lavori delle due Camere, quando esse debbano approvare leggi costituzionali»⁴.

Quali gli insegnamenti da trarne? Dalle norme che disciplinano il procedimento di revisione costituzionale (e in particolare dal combinato disposto degli artt. 72 e 138 Cost.) non

³ I brani virgolettati sono di C. Mortati, in *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pag. 63 ss.

⁴ C. Esposito, in *Giur.cost.* 1958, pag. 820.

deriva alcuna espressa o implicita limitazione alla potestà di emendare il testo approvato in prima lettura dalle due Camere. La preclusione assoluta prevista a tutte lettere dall'art. 123 R.S. non è dunque costituzionalmente imposta (messa da parte la sua eventuale incostituzionalità), ma è il frutto di una valutazione di opportunità, che per identiche e contrapposte ragioni di opportunità potrebbe essere derogata in forza della regola consuetudinaria secondo cui le regole procedurali scritte possono essere disapplicate *nemine contradicente* (e non mancano in effetti nella prassi parlamentare ipotesi di disapplicazione⁵). Il principio di disponibilità del diritto parlamentare trova infatti un ostacolo solo nel divieto di disattivare, anche solo temporaneamente, la cogenza di norme regolamentari ripetitive o ricognitive del contenuto precettivo di norme costituzionali⁶.

Ecco dunque il punto al quale conduce la digressione sull'art. 123 R.S.: il fatto che esso irrigidisca – con previsione non applicativa di principi costituzionali, se non addirittura di sospetta illegittimità – la deliberazione in seconda lettura di leggi costituzionali autorizza e addirittura consiglia un'interpretazione estensiva delle limitazioni poste dall'art. 104 all'emendabilità in prima lettura di quelle medesime leggi. Più nello specifico, il criterio che collega l'ammissibilità di nuovi emendamenti alla loro “diretta correlazione” con le modifiche apportate nell'altro ramo della Camera può essere interpretato in modo largo quando si riferisca a revisioni costituzionali organiche che, per loro stessa natura, esprimono un equilibrio di forze complessivo e multifattoriale e sono perciò simili a un mosaico in cui ciascuna tessera, pur se diversa dalle altre per colore e foggia, contribuisce alla tenuta e alla definizione della rappresentazione grafica.

Scendendo dall'astratto al concreto, e venendo al caso di specie, l'intervento della Camera sull'art. 2 del d.d.l. – pur limitato al profilo della durata del mandato senatoriale – non

⁵ Ha ricordato F. Besostri in alcuni interventi pubblici e nella stessa indagine conoscitiva odierna, che un'ipotesi di disapplicazione dell'art. 123 del R.S. ha già avuto luogo durante la discussione sulla legge costituzionale n. 3 del 1993, che ha modificato la disciplina delle insindacabilità e immunità parlamentari. In quella occasione, a fronte di un testo base dell'art. 68, quale risultante dalla prima lettura, che si componeva di un solo comma, la Commissione referente propose due emendamenti aggiuntivi di due nuovi commi. Il Presidente del Senato Spadolini considerò ammissibili gli emendamenti, che furono votati dall'Aula.

⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 9 del 1959. Solo in questo caso l'inosservanza del regolamento si traduce in un vizio procedurale della legge; nelle altre ipotesi potendo semmai dare causa a un conflitto di attribuzione tra poteri, ove di questo ricorrano i requisiti soggettivi ed oggettivi (cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 2014).

preclude la proposizione di emendamenti diretti alla modifica dei modi di elezione e composizione del Senato, che sono disciplinati nel medesimo articolo e per questo sono in “diretta correlazione” – non foss’altro che per la *sedes materiae* – con la modifica apportata nella lettura camerale.

Con questa premessa, che vale ad escludere l’esistenza di impedimenti regolamentari a riaprire – ove ne sussistano, ovviamente, le condizioni politiche – la discussione sull’assetto del bicameralismo, si può ora passare all’esame del merito.

2. La riforma del bicameralismo.

Sulla necessità, o quantomeno sull’opportunità, di modificare l’attuale assetto del bicameralismo italiano l’accordo, sia a livello politico sia nell’ambito del dibattito scientifico, è pressoché generalizzato, così come si registra un ampio consenso sull’idea secondo la quale il “nuovo” Senato dovrebbe essere in grado di rappresentare al centro il punto di vista delle autonomie territoriali. Nella nostra riflessione possiamo dunque partire da un dato acquisito: tutti convengono sulla necessità di superare il bicameralismo paritario. La diversità di opinioni è massima, invece, circa il modo in cui differenziare, dal punto di vista strutturale e funzionale, la seconda Camera del Parlamento dalla prima. Per formulare un giudizio tecnico sull’adeguatezza del testo di riforma è necessario mettere a fuoco le prestazioni richieste al nuovo Senato e misurare la rispondenza degli strumenti tecnici predisposti dal legislatore costituzionale rispetto alle finalità attese.

2.1. Le prestazioni richieste al nuovo Senato

A cosa serve oggi un Senato rappresentativo degli interessi territoriali? Quali sono le “prestazioni” che ci aspettiamo da una riforma costituzionale in tal senso?

In prima approssimazione, possiamo dire che una modifica della composizione del Senato dovrebbe porsi l’obiettivo di istituire una sede, e un procedimento, che da un lato siano “collocati” al centro, e quindi siano capaci di impegnare l’intera Repubblica; dall’altro, non si configurino come uno strumento per imporre in modo rigido e rettilineo l’indirizzo politico

statale sulle scelte che prendono forma nell'ambito delle autonomie territoriali, ma rappresentino viceversa un "punto d'incontro" tra il primo e le seconde. In questo modo le decisioni adottate al centro che coinvolgono l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali, e segnatamente l'autonomia legislativa delle Regioni, sarebbero assunte tenendo conto della visione che matura al livello substatale di tali ambiti di autonomia.

Dal punto di vista del pratico funzionamento del sistema delle relazioni tra Stato e Regioni, inoltre, la riforma costituzionale ha tra i suoi obiettivi principali quello di deflazionare il contenzioso dinanzi la Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via principale. È infatti un rilievo molto comune e del resto agevolmente riscontrabile, sol che si consultino i dati statistici concernenti l'andamento dei ricorsi proposti dalle Regioni nei confronti di leggi statali (ma anche dallo Stato nei confronti di leggi regionali), che nell'ultima fase dell'esperienza repubblicana, ed in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001, il contenzioso è aumentato in modo esponenziale, ponendo le relazioni Stato-Regioni in uno stato di altissima e permanente conflittualità, che tende peraltro ad accentuarsi nei periodi in cui il colore politico della maggioranza che sostiene il Governo statale è diverso da quello della maggioranza dei Presidenti delle Regioni. Questa condizione di permanente incertezza del quadro regolatorio e dell'assetto delle competenze, oltre a pregiudicare la fluidità dell'azione amministrativa, pone ostacoli alla corretta funzionalità del sistema economico, scoraggiando gli investimenti in Italia.

Non deve essere sottovalutato, infine, l'effetto positivo che dalla rottura del bicameralismo perfetto e dall'introduzione di un "Senato delle autonomie" può derivare a beneficio dei meccanismi di funzionamento della forma di governo statale. Il Governo, infatti, non dovrebbe più ottenere la fiducia da ambedue le Camere, ma solo dalla Camera dei deputati, così scongiurando il rischio di *impasse* elettorale – dal quale non è stata immune la "Seconda Repubblica" – e cioè di maggioranze diverse nelle due Assemblee.

Riassuntivamente, una riforma del Senato intende e può in concreto agire in senso positivo sulla forma di governo, rendendo più stabili gli esecutivi e più spedito il processo decisionale, e sulla forma di Stato, favorendo una migliore integrazione politica delle istanze autonomistiche e quindi una più matura elaborazione a livello centrale del *bonum commune*. Sarebbe così finalmente attuato, oltre tutto, il negletto art. 5 della Costituzione, che impone alla

Repubblica di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento».

Questi sono gli obiettivi politici che, per comune riconoscimento, l'innovazione dell'assetto del Parlamento dovrebbe realizzare. Resta però da chiedersi se la formulazione attuale della riforma sia coerente rispetto a questi obiettivi, se cioè sia strutturata, dal punto di vista della tecnica costituzionale, in modo tale da funzionare bene o se non sia necessario a tal fine apportare un qualche correttivo.

2.2. La composizione e la qualità rappresentativa delle Camere: rappresentanza della Nazione e rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Quanto alla composizione, tre rilievi possono essere fatti sul testo licenziato dalla Camera e ora all'esame del Senato:

a) la prima attiene alla presenza dei rappresentanti dei Comuni accanto a rappresentanti di entità regionali, che costituisce un *unicum* nel panorama comparato. E in effetti non ci si può nascondere che la presenza in un Senato contitolare di funzioni legislative di delegati dei Comuni, che non sono titolari di potestà legislative, è quantomeno eccentrica. Inoltre gli interessi rappresentati dalle Regioni possono assumere caratteri oppositivi rispetto a quelli propri degli enti territoriali dimensionalmente minori e questo potenziale conflitto è causa di oggettive difficoltà nel definire la posizione unitaria della delegazione senatoriale di una Regione, ove la delegazione comprenda – come nel testo di riforma – senatori di provenienza sia “regionale” che “comunale”. In sede di analisi politica, il Comune – fatta la tara della cronaca di questi giorni – si è dimostrato il livello di governo più resistente alla profonda crisi di legittimazione delle *leadership* e delle istituzioni di governo che da anni affligge la democrazia italiana. E' comprensibile, dunque, che si voglia irrobustire la legittimazione politica del Senato inviandovi personalità dotate di un sicuro radicamento elettorale. Dal punto di vista funzionale, tuttavia, la scelta non è altrettanto giustificabile nel contesto di un Senato compartecipe della funzione legislativa, che dovrebbe poter rappresentare in seno alle Camere,

in modo coerente, l'indirizzo politico degli enti regionali e non una frammista e non sintetizzata congerie di interessi localistici.

Questa difficoltà viene solo in parte compensata dal meccanismo di designazione dei ventuno rappresentanti delle municipalità. I Sindaci eletti dai Consigli regionali (oltre che dai Consigli provinciali di Trento e Bolzano), infatti, saranno scelti in base alla loro consonanza politica con la maggioranza politica regionale (o provinciale). Di qui il rischio che la loro partecipazione alla delegazione regionale si presenti come inutile o dannosa: se infatti sono tenuti a far valere sempre l'indirizzo politico regionale, la loro presenza è priva di rilievo, decorativa; se al contrario possono far valere gli interessi comunali anche in opposizione alla linea politica assunta dai delegati regionali, ne minano l'unitarietà e coerenza di azione, che sono – come meglio si dirà – condizione essenziale per il buon funzionamento del nuovo Senato. Se l'intento della riforma è quello di costituire non un Senato delle Regioni, ma un Senato delle autonomie territoriali comprensivamente intese, per i senatori rappresentativi delle municipalità sarebbe stato più opportuno seguire il modello del Senato francese, che affida la scelta a un collegio di grandi elettori composto dai delegati dei comuni. Grazie a questo metodo di voto, il personale politico del Senato, in Francia, è composto quasi esclusivamente da amministratori locali di lunga esperienza nelle questioni attinenti al governo del territorio e alla gestione locale⁷, che sanno compattamente rappresentare gli interessi delle numerose e variegata municipalità francesi.

b) Un secondo elemento di perplessità sta nell'aver previsto un mandato settennale per i senatori di nomina presidenziale. Attualmente l'attribuzione del laticlavio a vita a personalità che hanno «illustrato la Patria» (termine preferito, nell'art. 59 Cost., a 'Stato' e 'Nazione' per la sua più intensa carica emotiva) è diretto a sottrarre alcuni componenti dell'Assemblea alle pressioni e ai condizionamenti dettati dall'esigenza di essere rieletti affinché il Senato – per lunga tradizione istanza di decantazione del processo politico e custode degli interessi di lungo periodo della Nazione – possa avvalersi del loro disinteressato contributo di saggezza e di equilibrio.

⁷ Sulla «osmosi (...) tra il personale politico degli enti territoriali e quello del Senato» francese, e sulla conseguente capacità di questo di «custodire i valori socio-culturali espressi dalle realtà locali», v. M. Serafin, *Francia*, in F. Marcelli (a cura di) *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma, 1997.

La presenza nel Senato, che rappresenta la diversificazione territoriale della Repubblica, di parlamentari nominati dal capo dello Stato – custode dell’unità nazionale – per rappresentare gli interessi di lungo periodo della Nazione appare una *contradictio in adiecto*. Questa categoria di parlamentari dovrebbe sedere nella Camera dei deputati.

Qualora questo correttivo fosse introdotto, dovrebbe essere conservata la durata vitalizia del mandato. La durata settennale, legando il loro mandato alla carica presidenziale, ne politicizza infatti il ruolo contraddicendo la *ratio* dell’istituto. In seno alla Camera, questa la pattuglia dei cinque parlamentari rinnovati ogni sette anni potrebbe agire come un “partito del Presidente”, il quale, con le proprie nomine, sarebbe nella condizione di incidere sugli equilibri politici supportando maggioranze claudicanti o accelerando la fine di Esecutivi deboli. Il sostegno decisivo assicurato dai senatori a vita al Governo Prodi nella XV Legislatura – che tante polemiche suscitò in sede politica – mostra come l’ipotesi non sia puramente accademica.

In definitiva, si raccomanda sull’art. 3 del d.d.l. di riforma un duplice intervento correttivo: prevedere la nomina presidenziale di deputati e non di senatori e conservare il mandato vitalizio. Sempre che non si preferisca eliminare del tutto la figura dei parlamentari di nomina presidenziale (retaggio, del resto, dell’esperienza monarchica).

c) Il tema più importante e il più rilevante elemento di novità rispetto al passato sta nella natura indiretta, di secondo grado, dell’elezione senatoriale.

Dal punto di vista astratto non è possibile stabilire se l’elezione a suffragio universale sia comunque preferibile rispetto a un’elezione che non attinge direttamente, ma solo in via mediata, alle fonti sorgive della sovranità popolare. La “qualità rappresentativa” dei parlamentari deve, infatti, essere valutata in concreto, in relazione, cioè, agli interessi o meglio alle funzioni che si intenda affidare al Senato. E così si comprende, ad esempio, come il potere di accordare e revocare la fiducia al Governo possa essere attribuito solo a chi è stato direttamente eletto dal popolo e rappresenta perciò, oltre alla sua *constituency*, la Nazione tutta intera; e come, al contrario, funzioni di garanzia istituzionale o di raccordo fra livelli di governo possano ben essere esercitate da parlamentari eletti in secondo grado.

La scelta in favore o contro l’elezione diretta dei senatori – sulla quale il dibattito è ancora acceso – dipende, in definitiva, dalla natura delle funzioni che si intende attribuire al Senato. Il tema riapre dunque una più larga riflessione sulla collocazione del Senato nella forma di governo.

A tenore dell'art. 55 del testo di riforma esso rappresenta le istituzioni territoriali. La formula è simile a quella impiegata per descrivere il *Bundesrat* tedesco ed austriaco (rappresentativi dei *Länder*) e differisce da quella in uso per i Senati francese, spagnolo, belga e olandese, che rappresentano, insieme alla Camera bassa, la Nazione, pur essendo al contempo rappresentativi delle comunità o popolazioni locali (così il Senato francese e quello spagnolo). Il “nostro” Senato rappresenta, dunque, non le collettività localmente insediate, ma le istituzioni cui è affidata la cura di tali collettività, e quindi le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane. Questo dato è di fondamentale importanza, perché rende manifesta la diversa qualità rappresentativa dei deputati rispetto ai senatori. I primi sono eletti direttamente dal popolo e il popolo rappresentano in modo esclusivo; i secondi sono eletti da un'Assemblea locale (esprimono perciò un potere derivato), al fine di rappresentare gli interessi delle istituzioni di governo territoriali, nella loro interazione con le collettività che le popolano.

Da questo angolo visuale, è dubbio che sia pienamente coerente con la predetta funzione di rappresentanza “di enti politici” e non “del popolo sovrano” la previsione del divieto di mandato imperativo anche per i senatori, e non per i soli deputati (l'art. 67 Cost., nella nuova formulazione, stabilisce che ogni parlamentare esercita la funzione rappresentativa senza vincolo di mandato). Il libero mandato, tanto più se associato all'elezione diretta, potrebbe avere l'effetto di assorbire il Senato nel gioco della lotta partitica, sacrificando ad essa la rappresentanza delle autonomie territoriali. Vi è insomma il rischio – messo ben in luce da James Madison nei *Federalist Papers* – che il Senato si condanni ad essere l'inutile doppione della Camera politica, come accade quando le linee di aggregazione del consenso all'interno dell'Assemblea sono di tipo ideologico, di partito. Quando infatti il Senato non assume la “vera” rappresentanza degli interessi territoriali, ma sovrappone a questi l'interesse di parte politica, tende ad agire come una Camera nazionale senza avere tuttavia il potere di sfiduciare il Governo e viene, perciò, politicamente “catturato” dalla Camera che “fa” fiducia. Per scongiurare questo rischio è necessario che i senatori si schierino e formino alleanze non in base alla loro affiliazione partitica, ma alla provenienza geografica, all'interesse locale a non a quello generale. Un Senato autenticamente rappresentativo delle istituzioni territoriali deve, infatti, esprimere i diversi indirizzi politici manifestati localmente, e la misura più coerente per raggiungere questo obiettivo è il “voto unitario di delegazione”. Se si accogliesse questa soluzione ciascun senatore sarebbe tenuto a votare conformemente alle istruzioni deliberate in sede di Consiglio regionale o, secondo una diversa e più tenue soluzione, nell'ambito della

delegazione senatoriale, la cui composizione dovrebbe essere, a questo punto, congegnata in modo da assicurarne la tendenziale consonanza politica con il *continuum* Consiglio-Giunta regionale. La riaffermazione da parte del legislatore di riforma del divieto di mandato imperativo e la conseguente rinuncia al voto per delegazione potrebbe far sfilacciare e rompere il collegamento necessario tra deliberazioni del Senato e indirizzo politico regionale, e quindi tradire la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali che pure è formalmente attribuita al Senato.

A sua volta, il disallineamento fra indirizzo politico regionale e interessi politici rappresentati in Senato potrebbe pregiudicare anche uno dei principali, dichiarati obiettivi della revisione: la riduzione delle impugnazioni di leggi statali da parte delle Regioni. Ogni Regione sarebbe infatti sempre libera di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale leggi bicamerali, approvate con il concorso del Senato, anche se la propria “delegazione” regionale ha votato a favore di quella legge. All’interno di un modello costruito sul voto di delegazione, al contrario, potrebbe legittimamente essere previsto che la Regione la cui delegazione ha votato a favore di una deliberazione del Senato perde la legittimazione processuale ad impugnare la legge che ha contribuito ad approvare⁸.

2.3. Le attribuzioni legislative delle Camere. Il bicameralismo procedurale.

La differenziazione tra Camera e Senato quanto all’esercizio della funzione legislativa è stata realizzata non già ripartendo fra le due Assemblee le materie sulle quali legiferare con poteri identici; ma riconoscendo la funzione legislativa generale alla Camera dei deputati e costruendo piuttosto tipi di procedimenti diversi in dipendenza del diverso grado di partecipazione del Senato alla funzione legislativa camerale. Si è accolto, in breve, un modello di bicameralismo procedurale, che prevede quattro distinte procedure di approvazione delle leggi: bicamerale, ordinario con prevalenza della Camera, ordinario con prevalenza Camera ma intervento obbligatorio del Senato; ordinario rinforzato.

⁸ Coerentemente con questo modello, nel caso in cui un senatore non si uniformi alla posizione della delegazione dovrebbe prevedersi, alternativamente: *a*) l’incostituzionalità per vizio procedimentale della legge così approvata, salva la prova di resistenza (ma il rimedio appare forse troppo drastico); e comunque *b*) la possibilità della *revoca* del senatore.

Nella procedura bicamerale, Camera e Senato dispongono di identici poteri legislativi, concorrendo con eguale volontà alla formazione della legge. Detta procedura è prevista per le leggi indicate nell'art. 70, primo comma, fra le quali, le leggi di rango costituzionale e le leggi di attuazione delle norme costituzionali sulle minoranze linguistiche, i referendum, le leggi sull'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, le leggi che definiscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Si tratta, in breve, della legislazione avente natura inter-ordinamentale e di quella che direttamente incide sull'organizzazione e gli assetti istituzionali dei Comuni e delle Città metropolitane. Pochi dubbi sono possibili sul fatto che in relazione a queste leggi sia opportuno e necessario incorporare il punto di vista delle autonomie nella fase della decisione legislativa. Appare invece incongruente con il carattere derivato e non diretto della legittimazione democratica del Senato la previsione del concorso di questo alla revisione costituzionale. L'atto che esprime al massimo livello giuridico la sovranità statale non dovrebbe poter essere modificato se non dai titolari della sovranità, e quindi dai deputati, rappresentanti della Nazione; non invece dai senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali che compongono l'assetto ordinamentale della Repubblica, e titolati semmai a concorrere alla revisione per i soli profili di riforma concernenti le autonomie territoriali.

Venendo alla procedura ordinaria a prevalenza Camera, prevista per la generalità delle leggi (art. 70, secondo e terzo comma) in essa la Camera approva un testo di legge e lo trasferisce immediatamente al Senato che, entro 10 giorni e su richiesta di 1/3 dei suoi membri, può decidere se esaminarlo e nei trenta giorni successivi può votare proposte emendative che la Camera accetta o rifiuta a maggioranza semplice. Il Senato svolge qui una funzione di ponderazione, consiglio, ma senza poter esplicitare un effettivo potere di blocco sulla Camera dei deputati, la quale comunque, entro un arco temporale piuttosto ristretto (40 giorni) può approvare in via definitiva il testo già licenziato e con la mera maggioranza semplice. Si realizza in tal modo una radicale e apprezzabile semplificazione del percorso legislativo, che dovrebbe, oltre tutto, ridurre le ipotesi di ricorso al decreto-legge.

Nel procedimento ordinario con intervento obbligatorio del Senato, ferma la finale e definitiva decisione della Camera, il Senato ha non la facoltà, ma l'obbligo di esprimersi entro 15 giorni, entro i quali può proporre emendamenti. Questo procedimento è previsto per le leggi

di bilancio e leggi finanziarie che implicano nuove o maggiori spese. Anche in tal caso la Camera ha l'ultima parola, ma la peculiare importanza della materia trattata impone una presa di posizione da parte del Senato, che potrà sfociare in una proposta emendativa o limitarsi a un mero vaglio positivo sulla legge oggetto di disamina.

Infine la procedura ordinaria rinforzata è prevista per le sole leggi che fanno applicazione della cosiddetta clausola di supremazia (art. 70, quarto comma), vale a dire per le leggi che consentono allo Stato di intervenire in deroga rispetto alle norme costituzionali di competenza (e quindi in materie di competenza regionale) quando vi sia l'esigenza di un intervento indifferenziato a livello nazionale a tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato o per motivi di interesse nazionale. Per queste leggi "fuori competenza", il Senato ha facoltà – non l'obbligo – di prendere in esame il testo, ma se apporta modifiche ad esso e le approva a maggioranza assoluta, la Camera può respingerle solo deliberando a propria volta a maggioranza assoluta dei propri componenti. Così mettendo la maggioranza dinanzi alla responsabilità di approvare una legge che sacrifica per esigenze di interesse nazionale le autonomie legislative delle Regioni.

La presenza di *più procedimenti legislativi*, tra i quali scegliere a seconda della materia, costituisce un sicuro elemento di complicazione, che potrà dare adito a conflitti interpretativi e costituzionali. Approvare una legge con un procedimento diverso da quello richiesto dalla natura o dall'oggetto della legge può tramutarsi infatti in un *vizio in procedendo* della stessa, sindacabile dinanzi alla Corte costituzionale. Per questa ragione è stata introdotta una fase preventiva di arbitrato politico fra i Presidenti delle due Camere, che procedono d'intesa all'assegnazione dei progetti di legge alle diverse sedi procedurali. La soluzione dei conflitti di competenza sembrerebbe così affidata alla politica, anziché alla giurisdizione costituzionale. Una scelta senz'altro da condividere, sebbene non valga ad escludere completamente la contestazione dell'intesa presidenziale in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri. Neppure la previsione espressa che la deliberazione debba essere insindacabile, del resto, eliminerebbe questa possibilità. E' dubbio, infatti, che la Corte costituzionale, che ha mostrato negli anni più recenti di voler eliminare ogni "zona franca" dal sindacato di costituzionalità – persino quella della legge elettorale politica⁹ – possa considerare l'eventuale prevista insindacabilità come un ostacolo all'esercizio del proprio controllo.

⁹ Si fa riferimento alla celeberrima sentenza n. 1 del 2014.

2.4. Da un bicameralismo perfetto a un monocameralismo di fatto? Qualche proposta riequilibratrice.

I rispettivi ruoli delle due Camere del Parlamento sono, nel complesso, ben definiti.

La Camera dei deputati è l'Assemblea politica, che traduce in norme imperative l'indirizzo programmatico del Governo e concorre con questo all'esercizio della funzione di direzione politica. E' la Camera entro la quale si svolge il processo politico-rappresentativo degli interessi generali, l'elaborazione dialettica dell'indirizzo.

Il Senato viene invece a configurarsi come l'Assemblea dei raccordi e delle garanzie interordinamentali, che assorbe e sintetizza il pluralismo territoriale e lo colloca nella dimensione della statualità. E' la Camera che, per un verso dà forma istituzionale ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, favorendo l'incontro e la composizione fra le istanze centralistiche statali e gli interessi delle comunità locali e fra queste e la comunità sovranazionale; per altro verso aumenta – attraverso la verifica sull'attuazione delle politiche pubbliche – la compattezza e l'efficacia dell'azione di governo.

In questa sua funzione di preventiva raccolta e sintesi degli interessi dei diversi livelli di governo e di controllo *ex post* delle politiche pubbliche, il Senato può giocare un ruolo importante nei rinnovati equilibri della forma di governo, senza essere confinato nella posizione di una Camera ancillare o subalterna all'Assemblea politica. Perché tale disegno si realizzi compiutamente e non si passi da un bicameralismo perfetto a uno zoppo (una sorta di monocameralismo "di fatto"), è però necessario che il Senato sia dotato di un apparato di poteri adeguato ad assecondarne le ambizioni. Condizione che al momento non può dirsi rispettata.

Non è tanto l'assenza di un meccanismo di elezione popolare diretta dei membri a causare la complessiva dequotazione del Senato nel sistema dei poteri costituzionali. L'elezione diretta (che peraltro non necessariamente segnerebbe l'ascesa al seggio senatoriale di personalità politiche di primo piano o di qualità superiore rispetto ai consiglieri eletti in secondo grado), può infatti servire a conferire maggiore legittimazione democratica all'organo, ma non a renderlo politicamente incisivo o influente. In prospettiva comparata, del resto, la diretta elettività è piuttosto l'eccezione che la regola, e non assicura, per sé sola, né la forza politica né

il prestigio istituzionale delle Seconde Camere. Se non si correda il Senato di ulteriori poteri sostanziali, insomma, a poco o nulla servirà il crisma dell'unzione popolare.

Neppure mi pare convincente l'idea che la dimensione di potere politico del Senato dipenda direttamente dall'estensione delle competenze legislative, dalla quantità di funzione legislativa condivisa con la Camera. Aumentare di qualche unità le materie di legislazione bicamerale, oltre ad essere fonte di lungaggini procedurali e possibili conflitti di competenza dei quali davvero non avvertiamo il bisogno, non farebbe venire meno l'ordinaria prevalenza della Camera sul piano della produzione legislativa quotidiana, che è quella largamente più importante per il governo del sistema economico e sociale. Il mito della "riconquista" della funzione legislativa è politicamente accattivante, ma fallace.

Converrebbe abbandonarlo, e piuttosto lasciare alla Camera politica i poteri politici (la fiducia, e gli strumenti di attuazione legislativa del programma), e compiere lo sforzo di ricalibrare il ruolo del Senato su funzioni non legislative, ma in grado di esaltare la sua vocazione garantista, di riequilibrio istituzionale e di integrazione territoriale della rappresentanza.

Una forma di governo che, grazie all'effetto congiunto della riforma costituzionale e della legge elettorale, si verrà caratterizzando come un *modello parlamentare del primo ministro*¹⁰, ha più che mai bisogno di una sede politica di riequilibrio e di garanzia istituzionale, che agisca come istanza di moderazione e di compensazione rispetto alla logica del "partito pigliatutto" e che riassorba o quanto meno attenui le spinte centrifughe che provengono da una realtà sociale ipercomplessa.

Il Senato, organo permanente non soggetto a scioglimento, grazie alla sua rinnovazione parziale e al conseguente, non scontato allineamento della propria maggioranza rispetto alla maggioranza di governo che domina la Camera, sembra l'organo meglio attrezzato per svolgere, accanto all'integrazione della rappresentanza territoriale, una funzione *countermajoritarian*. E per questo va dotato di poteri, che senza ritardare l'attuazione dell'indirizzo politico o porre granelli di sabbia nella macchina della legislazione, assicurino ad esso una capacità di influenza

¹⁰ Notazioni più ampie, se si vuole, in G. Scaccia, *La legge elettorale Italicum fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione giustizia*, n° 1/2015, 16.

effettiva sugli equilibri del sistema istituzionale tale da collocarlo accanto, e non *sotto* la Camera politica.

Su quali aspetti si potrebbe intervenire, in concreto?

1. Anzitutto andrebbe recuperata al Senato la competenza a valutare l'impatto degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Vanno potenziate, in particolare, la partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione e la verifica della legislazione europea in termini di rispondenza ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. E ciò in quanto il Senato, liberato dal laccio della fiducia, può esercitare il controllo più severo sulla legislazione di fonte europea, a tutela dell'identità costituzionale e in particolare dell'autonomia politica del Parlamento e degli enti territoriali. L'esperienza tedesca dei *Mitwirkungsrechte*, cioè dei diritti di partecipazione e di coinvolgimento del *Bundesrat* nelle prese di posizione che il Governo assume in ambito europeo e hanno un riflesso sul sistema delle autonomie, insegna che in questa sua funzione di elaborazione e controllo degli atti normativi europei una Camera sganciata dai vincoli politici della relazione fiduciaria può agire più efficacemente della stessa Camera politica. In tal senso, il Senato dovrebbe giocare un ruolo da protagonista nell'applicazione del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*. Grazie alla interlocuzione diretta, non mediata dal Governo, con le istituzioni comunitarie, esso potrebbe concorrere – con i propri apporti documentali e con le denunce di violazione dei predetti principi di sussidiarietà e proporzionalità – all'elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea, costruendo nel tempo un'*expertise* da porre a disposizione delle istituzioni di governo nei negoziati di maggiore rilevanza politico-istituzionale, in cui il peso della “burocrazia parlamentare” è spesso determinante.

2. Il secondo fattore da potenziare attiene alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché alla verifica dell'attuazione delle leggi statali. Queste funzioni, che oggi appaiono delle scatole vuote, vanno riempite in sede legislativa e regolamentare sul modello dei migliori esempi internazionali (il *benchmark* è rappresentato dal Congresso statunitense, che svolge un'eccellente attività di analisi dell'impatto della regolamentazione e di valutazione delle politiche pubbliche).

Concepita in modo ambizioso e innovativo, quest'attività conoscitivo-valutativa non dovrebbe risolversi in un'opera di mera raccolta statistica o documentale, ma porre le premesse per una progettazione legislativa più informata e di migliore qualità tecnica. Pur non partecipando paritariamente alla fase decisionale della produzione legislativa, il Senato potrebbe ritagliarsi il ruolo di Camera specializzata nell'attività istruttoria, informativa, di raccolta e sintesi degli interessi, funzionale alla progettazione delle grandi leggi di riforma che coinvolgono i diversi livelli istituzionali di governo. Una specializzazione che oggi manca alle Camere del Parlamento, e che non può essere sviluppata neppure dagli uffici governativi, pressati da continue urgenze.

3. Anche la dotazione di poteri di nomina appare insufficiente. A tale riguardo andrebbe anzitutto reintrodotta, nell'art. 135 Cost., l'elezione senatoriale di due giudici costituzionali. La modifica apportata in sede Camera ha riportato la scelta nel Parlamento in seduta comune, dove, però, la presenza senatoriale è di peso specifico molto ridotto (di poco superiore al 13%).

Inoltre andrebbe integrata la troppo timida previsione dell'art. 1 del d.d.l. (il novellato art. 55 Cost.), secondo cui il Senato concorre all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. L'attribuzione di un parere vincolante sulle più importanti nomine governative e su quelle affidate dalla legislazione vigente all'intesa fra Presidenti delle Camere potrebbe dare corpo a quella funzione di *advise and consent* così efficacemente esercitata dal Senato statunitense e che è motivo non secondario del suo prestigio e della sua influenza nel sistema di governo.

4. Sempre in coerenza con la funzione di integrazione territoriale della rappresentanza propria del Senato, credo sarebbe opportuno riattribuire ad esso il potere di concorrere con la Camera dei deputati alla deliberazione dello stato di guerra (art. 78 Cost.). La decisione più grave per la Repubblica richiede la massima corralità di condivisione. Del resto nei principali Paesi occidentali ad assetto bicamerale (Francia, Germania, Spagna, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Romania), la scelta è affidata alle due Camere.

5. Vi è poi un rilievo prosaico, ma pragmaticamente decisivo. L'obbligo del doppio mandato e la previsione dell'assenza di ogni indennità per l'incarico senatoriale pregiudicano seriamente la funzionalità dell'organo, che dipende – è lapalissiano rilevarlo – dalla possibilità dei suoi membri di dedicarvi tempo ed energie. Senatori *part-time*, che tenderanno a

concentrarsi sull'incarico elettivo locale al quale è legata la loro carriera politica (anche come membri del Senato), non sembrano poter garantire l'operosità necessaria al buon andamento dell'organo. Dovremmo fare tesoro dell'esperienza francese, dove nel 2014 è stato introdotto il divieto di cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di parlamentare.

Quanto all'indennità, sono sempre possibili occulti "recuperi" in sede regolamentare, visto che la disposizione costituzionale non fa cenno ai rimborsi spese, ma la reintroduzione in sede costituzionale (nell'art. 69) sarebbe comunque preferibile, per la dignità delle istituzioni rappresentative e quale prova della capacità della classe politica di resistere alle pressioni più irrazionali e demagogiche dell'opinione pubblica. In una parola, di esercitare *leadership*.

6. Mi sia consentita infine una proposta che può apparire provocatoria, ma risponde all'esigenza vitale per il nostro sistema politico di far recuperare ai cittadini la fiducia nella democrazia rappresentativa e nei sistemi endogeni di controllo della politica. Mi chiedo, nello specifico, se il Senato – integrato per l'occasione da Consiglieri della Corte dei conti – non possa svolgere il controllo sul rispetto delle norme sul finanziamento della politica e la verifica dei bilanci dei partiti. Esso mi sembra infatti più adatto della Camera politica a svolgere questa funzione perché è libero dal condizionamento e a volte dal ricatto della fiducia, che inevitabilmente politicizza anche le questioni più tecniche.

3. La riforma del regionalismo. L'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni.

La nuova riforma del regionalismo, diretta a porre rimedio alla fallimentare esperienza della revisione del 2001, investe principalmente il riassetto delle competenze legislative fra Stato e Regioni. Nell'art. 117 Cost. vigente dette competenze sono distribuite secondo uno schema ternario (esclusive, concorrenti, residuali); nel testo di riforma sono del tutto soppresse le competenze concorrenti e si enumerano le competenze regionali, pur confermando la clausola di residualità in favore del legislatore regionale. Lo schema diventa dunque binario, alle competenze statali contrapponendosi le competenze regionali.

La scomparsa delle competenze concorrenti non può suscitare grandi rimpianti. Il criterio basato sulla distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio è infatti sempre stato

troppo teorico e sfuggente per funzionare efficacemente da linea di divisione e anzi ha rappresentato una delle cause dell'esplosione del contenzioso costituzionale. Del resto questo criterio di riparto era rimasto un *unicum* nell'esperienza comparata; abbandonato nel 2006 anche dalla Germania, che pure lo aveva declinato – nelle forme della *Rahmengesetzgebung* di cui all'art. 74 *Grundgesetz* – in modo più razionale di noi, prevedendo che la legislazione locale fosse vincolata solo dai principi espressamente posti dal legislatore federale e non anche – come in Italia – da quelli desumibili dalla legislazione vigente in materia.

Quanto alle funzioni legislative esclusive, sono state riattribuite allo Stato, in accoglimento di un'opinione unanime in dottrina, competenze legislative che nel vigente titolo V sono irrazionalmente affidate alla potestà legislativa concorrente: grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia, ordinamento della comunicazione, per citare i casi più macroscopici. Torna così saldamente in mani statali la disciplina delle principali leve dello sviluppo economico, che la giurisprudenza costituzionale aveva cercato di riconoscere allo Stato attraverso percorsi argomentativi molto originali e talora fortemente creativi rispetto alla *littera Constitutionis* (si allude specialmente alla sentenza n. 303 del 2003 e alla cosiddetta “sussidiarietà legislativa”).

A queste opportune ricollocazioni in capo allo Stato di competenze oggettivamente corrispondenti a interessi nazionali si somma la previsione di numerose nuove competenze esclusive: le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale, le infrastrutture strategiche d'interesse nazionale, l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, l'ordinamento delle professioni intellettuali, il commercio con l'estero, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, i beni paesaggistici, il coordinamento dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale.

La potestà legislativa regionale è di tipo esclusivo/residuale e si esercita sulle materie indicate nell'art. 117, terzo comma, del testo costituzionale novellato. Altre competenze regionali sono peraltro scorporabili per implicito dai titoli di attribuzione statale. Si fa

riferimento, anzitutto, ai profili di disciplina che non sono qualificabili come “disposizioni generali e comuni”, nelle materie di cui alle lettere m, n, o, s, u, dell’art. 117 novellato; e inoltre ai casi in cui la competenza statale si radica sulla dimensione nazionale o internazionale dell’interesse (porti e aeroporti civili, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione, sistema della protezione civile). Da dette competenze, infatti, è desumibile una competenza regionale per la disciplina, in quei medesimi ambiti, di rapporti e interessi di rilievo esclusivamente locale.

A completare il quadro, sta – nel quarto comma dell’art. 117 – la previsione di una “clausola di supremazia” della legge statale, attivabile in tutte le materie che non sono riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, su proposta del Governo, quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale». La clausola (diversamente dall’omologo art. 72 della Legge fondamentale tedesca, al quale il testo in esame si ispira anche nel fraseggio), si applica senza limitazione di materia, e viene a porsi perciò come l’elemento di chiusura del riparto delle competenze, la clausola generale derogatoria degli elenchi di materie unilateralmente in quanto finalizzata a garantire, pur nella diversificazione pluralistica degli interessi, l’unità dell’ordinamento. Una vera e propria “competenza di necessità” (*Bedarfkompetenz*)¹¹, che assorbe e razionalizza in forma normativa la funzione che la Corte costituzionale aveva, creativamente, assegnato all’istituto della “chiamata in sussidiarietà” della funzione amministrativa (cfr. la già citata sentenza n. 303 del 2003).

Va apprezzato, in sede di analisi, il tentativo di ancorare l’accertamento della competenza regionale a precisi elenchi di materie, anziché – come nel vigente art. 117, quarto comma, Cost. – alla mera clausola di residualità, che, per ragioni altrove illustrate¹², ha funzionato malissimo ed anzi ha mortificato uno degli aspetti più innovativi del progetto costituzionale del 2001. Ora le competenze regionali, enumerate e quindi fondate su un testo, saranno più facilmente delimitabili e difendibili in sede giurisdizionale. Permane, però, la

¹¹ Analoga a quelle previste nell’art. 11, comma 2, della Costituzione austriaca; e già nell’art. 9 della Costituzione di Weimar del 1919.

¹² G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV – Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, F. Modugno e P. Carnevale (a cura di), Napoli, 2008, 113 ss.

previsione che le Regioni sono titolari di potestà legislativa in riferimento a tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato e permane pure un possibile terreno di controversie interpretative per tutte le competenze statali definite secondo la tecnica delle “disposizioni generali e comuni”. In questo ambito, infatti, dovrà discriminarsi fra norme che sono qualificabili come disposizioni generali, e in quanto tali appartengono alla competenza statale, e norme che insistono sullo stesso ambito materiale, ma non hanno natura di disposizioni generali e comuni, e pertanto ricadono nella competenza regionale. Un’operazione non semplice, che potrebbe alimentare notevole contenzioso.

Non si è avuto il coraggio di compiere il passo decisivo, che avrebbe davvero introdotto una drastica semplificazione nel ginepraio delle funzioni legislative statali e regionali, e cioè l’inversione della clausola di residualità in favore dello Stato. In effetti, neppure la lunghissima e dettagliatissima enumerazione delle materie statali che si rinviene nel nuovo art. 117 sarà mai tanto completa quanto lo richieda e lo richiederà, nelle sue forme storicamente mutevoli, la tutela dell’interesse nazionale. Per questo converrebbe rinunciare all’idea illuministica di poter indicare tutti i campi nei quali può venire in rilievo un interesse unificante e quindi vi è necessità di una legislazione uniforme statale e piuttosto provvedere ad enumerare le materie che, per la loro riferibilità a interessi di dimensione locale, possono essere affidate alla cura delle Regioni (salva sempre, anche in questi ambiti, la possibilità di incursioni statali attraverso la clausola di supremazia). La clausola di residualità dovrebbe operare, dunque, a favore dello Stato e non della Regione. Se si seguisse questa strada radicale, il verbosissimo art. 117 potrebbe essere notevolmente asciugato: elencate nel terzo comma le competenze regionali, tutte le altre sarebbero, senza eccezioni, di competenza statale. E con la riduzione degli elenchi di materie, sarebbe anche correlativamente prosciugata, almeno in parte, la fonte dei conflitti interpretativi che hanno funestato l’esperienza applicativa della revisione del 2001.

3.1. Riallocazione centripeta della legislazione e ripensamento dell’ente regionale.

La riforma del regionalismo delinea un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione “federalista” e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all’esercizio della funzione legislativa. L’elemento di sistema che caratterizza la riforma è in effetti la netta riduzione degli spazi della

legislazione regionale. Il massiccio incremento delle competenze esclusive statali, la soppressione di quelle concorrenti, unitamente alla presenza di una clausola di supremazia che funge da criterio di chiusura (e di deroga) degli elenchi di materie delineano i contorni di un riparto di competenze che ulteriormente marginalizza la già debole produzione legislativa regionale. Sotto questo riguardo il regionalismo di ispirazione federalista vagheggiato dalla riforma del 2001 cede il campo a un autonomismo legislativo “per concessione statale”, o se si preferisce “ottriato” nel quale gli ambiti di competenza regionale sono soggetti a incursioni statali più penetranti e più difficilmente controllabili in sede di giudizio costituzionale di quelle attualmente previste. In conseguenza di ciò, i confini delle materie regionali non si ricavano tanto dall’analisi delle norme costituzionali di competenza, ma finiscono per risultare piuttosto il mero “effetto riflesso” della volontaria autolimitazione del legislatore statale. In questo senso la riforma *in itinere*, che ha nella svalutazione della potestà legislativa regionale il proprio *Leitmotiv*, potrebbe prospettare un più generale ripensamento della collocazione istituzionale delle Regioni, e uno spostamento dell’asse cartesiano dell’autonomismo dall’attività legislativa all’attività esecutivo-amministrativa¹³.

Non è detto che non sia proprio questa la strada da seguire per garantire all’ente regionale un nuovo protagonismo istituzionale. Occorre in effetti prendere atto, con disincantato realismo, che le più importanti politiche pubbliche sono ormai determinate in larga misura in ambito europeo e nazionale, sicché per la legislazione regionale resta solo un margine di intervento residuale, interstiziale, di mera attuazione e integrazione, raramente di autentica progettazione e innovazione normativa. La Regione andrebbe ripensata, dunque, come ente di prossimità che dispone di una competenza legislativa non attuativa di quella statale solo in alcune ben delimitate materie, nelle quali già oggi svolge la sua preminente attività di erogazione di prestazioni e servizi; e che per il resto si pone come snodo fondamentale per l’attuazione in via amministrativa delle principali politiche pubbliche, statali ma anche europee, senza sovrapporsi alle strutture burocratiche decentrate dello Stato, ma piuttosto sostituendole. Le politiche della salute e dell’assistenza sociale, le politiche turistiche e dell’ambiente, le politiche agricole, del lavoro, di sviluppo economico e di formazione professionale, le politiche

¹³ Secondo una prospettiva che in dottrina è stata da ultimo avanzata da M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni* 4/2012, 673 ss. e, se si vuole, G. Scaccia, *L’ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC* 1/2014.

culturali e persino dell'integrazione degli stranieri (per i profili non attinenti all'ordine pubblico), potrebbero essere decentralizzate e affidate alla cura della Regione quale ente di coordinamento degli enti sub-regionali. La Regione dovrebbe porsi, in altri termini, come organo di raccordo fra Stato e municipalità, da un lato rappresentando "al centro" gli interessi territoriali attraverso i "propri" senatori; dall'altro gestendo l'attuazione delle decisioni statali, e cioè calandole sulle realtà territoriali.

Un ente regionale così inteso potrebbe divenire anche il principale soggetto propulsore dell'attuazione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata. Potrebbe difatti raccogliere attorno a sé, coordinandole, le diverse forme di espressione della cittadinanza attiva: il volontariato, l'associazionismo, il vasto settore no-profit, per affidare ai privati l'erogazione di servizi pubblici (a partire dalle prestazioni sanitarie e assistenziali) quando ciò possa essere fatto in condizioni di maggiore efficienza rispetto a soggetti pubblici.

Proprio su questi punti nodali, che attengono al "modello" di Regione al quale ispirarsi, e all'individuazione delle specifiche esigenze del sistema istituzionale ed economico che l'ente regionale è chiamato a soddisfare oggi, il testo di riforma sconta un difetto di riflessione. E si espone perciò, come la revisione del 2001, al rischio dell'ineffettività o del velleitarismo.