



Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 07/11/2014

AUTORE: Sara Lieto*

SULLO STATO DI AVANZAMENTO DELLA RIFORMA DEL BICAMERALISMO

1. Introduzione. – 2. Il senso di una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali. – 3. L'elezione dei senatori: il metodo proporzionale ed il rinvio nel dettaglio ad una legge elettorale bicamerale. – 4. Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale della legge elettorale. – 5. La funzione legislativa del Senato. – 6. La potestà legislativa di Stato e regioni

1. Introduzione

Alla fine dell'estate 2014 il Parlamento è impegnato in un complesso procedimento di revisione costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario. Il percorso legislativo del ddl cost. S. 1429, approvato in prima lettura al Senato¹, ha offerto in questi mesi l'occasione per approfondire temi di grande rilevanza costituzionale; innanzitutto quello della differenziazione del bicameralismo, che impegna la dottrina da decenni, a partire da i suoi massimi esponenti teorici del periodo costituente (di cui la dottrina di oggi è in assoluto debitrice), e che stenta a trovare – nonostante il progredire dell'iter parlamentare – una sua composizione, se non sulla premessa di fondo e cioè la condivisa necessità di differenziare le funzioni e le competenze dei due rami del Parlamento, rimanendo sul tavolo e tutte fortemente difese le soluzioni sul «come». Si tratta spesso di posizioni dottrinali critiche rispetto al ddl di iniziativa governativa, assunte anche sulla base di un ormai noto «combinato disposto» con la riforma elettorale - non più procrastinabile a seguito dell'intervento della Corte costituzionale² - approvata a marzo in prima lettura dalla Camera, che combinandosi, appun-

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Federico II di Napoli. — saralieto@libero.it

¹ A partire dall'11 settembre 2014, in Commissione Affari costituzionali della Camera in sede referente, Atto C. 2613.

² Sentenza n. 1/2014, con la quale la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune norme della legge elettorale n. 270 del 2005; per un commento alla sentenza, si v. S. LIETO e P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 3/2014.

to, con il ddl cost. rappresenterebbe, secondo alcuni, un pericolo per gli equilibri costituzionali, tanto da aver fatto addirittura ravvisare derive di stampo autoritario, di cui però dagli argomenti proposti non se ne ricava con chiarezza il fondamento³.

Ad intensificare il dibattito sulla revisione costituzionale, alle questioni cardine della riforma, e cioè la composizione del nuovo Senato, le sue funzioni ed il raccordo con il titolo V della parte seconda, si sono aggiunti in questa fase deliberativa problemi niente affatto secondari di natura procedurale, che si collocano nel ben più ampio e complesso tema dell'autonomia normativa ed organizzativa delle Camere. Lo scontro sulla riforma, che la mediazione politica in sede di conferenza dei capigruppo non è stata in grado di comporre, si è infatti riversato sul piano procedurale, che offre strumenti particolarmente incisivi per realizzare, soprattutto attraverso il potere di emendamento, un considerevole rallentamento e talvolta un vero e proprio ostruzionismo all'iter legislativo. Al tempo stesso i regolamenti parlamentari consentono altrettante "alchimie" per sbloccare i fenomeni di stallo, che nel caso specifico della riforma hanno assunto delle dimensioni abnormi, attraverso la presentazione di migliaia di emendamenti, che poco o niente hanno a che fare con una seria concezione dello status di opposizione.

Dal punto di vista del governo, l'iter legislativo – nonostante «i macigni sui binari» – sembra aver retto all'onda d'urto degli emendamenti e aver messo in sicurezza alcune disposizioni centrali del disegno di legge, tra cui quello decisivo sul piano della differenziazione e cioè la modalità di investitura dei senatori, non più per elezione diretta ma di secondo grado, riservata ai rappresentanti regionali, per il complessivo numero di «cento»⁴. Va comunque sottolineato che la vicenda degli emendamenti ha posto all'attenzione della dottrina la questione se le regole che presiedono la procedura in aula (soprattutto quelle in seconda lettura, la cui caratteristica principale è l'emendamento) possano essere per via analogica riproposte e applicate ad un procedimento legislativo aggravato quale quello di revisione costituzionale. L'interpellanza della Giunta per il regolamento da parte del Presidente del Senato sul ricorso a meccanismi di razionalizzazione delle deliberazioni parlamentari ha dato esito positivo⁵, ma non sembra affatto aver chiuso la questione, avendo i critici della riforma ravvi-

³ Sul tema si v. P. PASQUINO, *Chi ha paura della riforma delle istituzioni?*, in *il Mulino*, 2/2014; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *osservatorio-sullefonti.it*, n. 2/2014, il quale sottolinea: «Va quindi decisamente rifiutato l'atteggiamento assunto da alcuni costituzionalisti che, senza neppure entrare nel merito della proposta, addirittura hanno scritto di rischi per la nostra democrazia in conseguenza di questo progetto di legge di revisione costituzionale e del contemporaneo disegno di legge di nuova legge elettorale per la Camera: in quanto giuristi, si dovrebbe davvero evitare di esprimere valutazioni essenzialmente politiche, per di più palesemente esagerate, più espressive di evidenti diffidenze verso l'attuale realtà politica che espressive del bagaglio delle nostre conoscenze tecnico giuridiche, che costituiscono, invece, la nostra unica legittimazione ad intervenire come giuristi in contesti del genere», p. 1.

⁴ Più precisamente novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

⁵ Si riporta, a questo proposito, parte del resoconto sommario del 30 luglio 2014 della Giunta per il regolamento del Senato: «Il Presidente, in via preliminare, osserva che la Giunta per il Regolamento è stata convocata, anche sulla base di una serie di richieste avanzate in Assemblea, con riguardo all'applicazione della cosiddetta regola del canguro nel corso dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale. A tale riguardo, rileva

sato anche in questa soluzione un segnale di preoccupazione in merito alle garanzie che devono presiedere il procedimento di revisione costituzionale.

La questione teorica sollevata da questa specifica vicenda merita naturalmente di essere approfondita e certamente la dottrina esperta di diritto parlamentare non tarderà in tal senso. Ciò che tuttavia sembra piuttosto evidente nell'esorbitanza degli emendamenti è l'assenza di un'idea effettivamente alternativa da parte dell'opposizione, che rivela un intento esclusivamente ostruzionistico rispetto al disegno di legge governativo. Che gli strumenti posti dai regolamenti parlamentari rendano l'ostruzionismo con essi formalmente compatibile e dunque in linea con le dinamiche di confronto e dialettiche tra maggioranza e opposizione, non può però sottrarre la vicenda in sé a delle considerazioni critiche che investono naturalmente il confine tra condotte costruttive o condotte esclusivamente demolitive. Infatti, se tale ultima ipotesi può comunque avere una sua *ratio*, qualora la premessa sia la convinta e argomentata necessità della conservazione dello *status quo*, nel caso specifico non sembra sia emersa una contrarietà dell'opposizione alla differenziazione del bicameralismo. Infatti, sulla necessità di superare il modello paritario non si sono registrate sia livello politico che dottrinale posizioni discordanti.

Nel solco di una sostanziale convinzione della necessità di una maggiore razionalizzazione della funzione legislativa e dell'opportunità di riconsiderare a fondo il bicameralismo paritario, le osservazioni che seguono si pongono esclusivamente nell'ottica di sollecitare una maggiore chiarezza in merito ad alcuni aspetti del testo del ddl. che appaiono ancora sfuggenti e poco lineari, confidando in questo modo – attraverso la manifestazione di dubbi e perplessità – di dare un contributo al dibattito⁶.

che tale procedura è stata già applicata in Senato, sulla base dell'articolo 102, comma 4, del Regolamento, e dei precedenti richiamati in calce alle disposizioni regolamentari, per far fronte a condizioni di emergenza e necessità politica. Ed in effetti, anche in questo caso, si è posta una situazione di urgenza, a seguito della decisione politica assunta dalla maggioranza parlamentare, nella Conferenza dei Capigruppo, di contingentare l'esame del disegno di legge costituzionale. A fronte dell'urgenza determinata dal dato politico, è obbligo del Presidente del Senato utilizzare tutti i mezzi messi a disposizione dal Regolamento per assicurare il rispetto del calendario, ed è in questo quadro che la Presidenza ha applicato la regola del "canguro". A proposito di questo strumento, può tracciarsi un'analogia con il Regolamento della Camera dei deputati solo sotto il profilo del metodo, in quanto nell'altro ramo del Parlamento vige una disciplina regolamentare che costituisce in parte la codificazione della prassi già emersa a partire dalla Presidenza Iotti. Al di là di tali considerazioni, va comunque sottolineato che in Senato la regola del "canguro" è stata applicata anche ai disegni di legge costituzionale già in due precedenti, risalenti alla Presidenza Pera, nel 2002 e nel 2004. Alla luce di tali elementi di fatto, per evitare che siano continuamente riproposte le stesse contestazioni alle decisioni della Presidenza, ritiene inevitabile prendere atto che o si modifica la decisione sul contingentamento, cambiando il dato politico di riferimento, oppure si riconosce che la Presidenza deve utilizzare gli strumenti disponibili per assicurare il rispetto delle determinazioni politiche della Conferenza dei Capigruppo. Chiede pertanto alla Giunta di esprimersi con un voto per dare atto dell'applicazione del Regolamento».

⁶ Sul progetto di revisione costituzionale del governo, nella sua versione originaria, sia consentito rinviare a S. LIETO e P. PASQUINO, *Note sulla seconda camera*, in *Forum di QC*, n. 4/2014.

2. Il senso di una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali

Indipendentemente dalla complessa vicenda storica dei sistemi bicamerali, le questioni che il ddl di revisione costituzionale pone e sulle quali la dottrina nei prossimi tempi sarà inevitabilmente impegnata sono molteplici.

Il testo dell'art. 55, comma 5, approvato dal Senato in prima lettura recita: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali». In via preliminare, pertanto, è necessario riflettere sul senso di questa definizione e sul significato da attribuire a questo tipo di rappresentanza.

Quello italiano, infatti, è un modello di Stato unitario regionale, in cui il principio autonomistico, a lungo privo di attuazione, a partire dagli anni settanta ha intrapreso un lento processo di realizzazione, attraverso una graduale *devoluzione* di compiti e funzioni alle autonomie territoriali, compresa la funzione legislativa al governo regionale. Su eventuali conflitti di attribuzione tra Stato e regioni vi è la Corte costituzionale che svolge un compito fondamentale di arbitro. Dunque, sul piano delle garanzie delle rispettive sfere di competenza non sembra ci sia la necessità, a livello centrale, di un organo ulteriore che sorvegli le prerogative delle autonomie territoriali rispetto allo Stato centrale e viceversa. Né risulta ragionevole, in virtù del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, immaginare una camera rappresentativa di specificità regionali e locali da far valere a livello di governo centrale. Infatti, se alcune caratteristiche territoriali sono state ritenute in passato rilevanti, tale esigenza è stata in qualche modo soddisfatta dalla previsione di particolari forme di autonomia regionale statutaria. D'altra parte, come sottolinea la Corte costituzionale, in una nota sentenza del 2007 sull'utilizzazione nello statuto sardo del termine sovranità, «il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali»⁷. Tale impostazione, pertanto, rende tendenzialmente improprio il ricorso al concetto di federalismo nei riguardi di uno Stato che è invece a modello regionale, ovvero speculare rispetto a quello federale; quest'ultimo, infatti, implica un fenomeno in cui diversi Stati sovrani cedono porzioni di sovranità a favore del governo centrale, mentre l'altro si riferisce ad uno Stato che, riconoscendo le autonomie territoriali, trasferisce ad esse compiti e funzioni, nel rispetto in ogni caso dell'unità e indivisibilità statale. Il principio autonomistico, dunque, se per certi versi implica il consolidamento dell'autonomia degli enti territoriali non si spinge però al punto da riconoscerne forme più significative di indipendenza. Il nuovo bicameralismo si fonda su una netta differenziazione tra le due Camere, quella dei deputati, i cui membri rappresentano la Nazione, ed il Senato che rappresenta le istituzioni territoriali e sulla sottrazione del Senato al circuito fiduciario. Se la natura politica

⁷ Sent. Corte cost. n. 365 del 2007.

della rappresentanza dei deputati è fuori discussione, questa nuova forma di rappresentanza (delle istituzioni territoriali) pone questioni di rilievo sul piano costituzionale⁸, che inducono inevitabilmente a chiedersi «quale funzione rappresentativa le si chiede di svolgere?»⁹. Nei modelli federali il discorso è diverso, qui siamo in presenza di enti sovrani, almeno nella fase costituente, che dotano gli organi federali di poteri anche di natura rappresentativa, ma si tratta appunto di entità sovrane che decidono tale dotazione. Nel caso del modello regionale è lo Stato a conferire agli enti territoriali fasci più o meno ampi di autonomia e di potestà. Si tratta quindi di entità, quelle territoriali, che esistono nella misura in cui è il sistema costituzionale statale a contemplarle; dunque, esse possono essere intese quali enti giuridici derivati e dipendenti dall'ente Stato, ed in quanto tali difficilmente ad esso equiparabili, per grado minore di autonomia ed indipendenza. Inoltre, il termine istituzione, utilizzato nel testo del ddl cost., rimanda – da una certa prospettiva - ad una entità di dimensione compiuta, corrispondente alla regola, all'ordinamento posto, a quella che S. Romano definisce anche come «un'unità ferma e permanente, che cioè non perde la sua identità, almeno sempre e necessariamente, pel mutarsi dei singoli suoi elementi»¹⁰.

In ogni caso, al di là del rilievo sulla scelta del termine e le questioni di natura interpretativa¹¹, qualora alla seconda camera si volesse attribuire una funzione rappresentativa delle diversità territoriali o - come è stato più volte sottolineato nel dibattito sul bicameralismo

⁸ Potrebbe essere intesa in termini di integrazione, così A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Costituzionale*, giugno 2013, il quale osserva: «Per quanto riguarda la funzione di integrazione della rappresentanza politica generale propria della Camera dei deputati, l'apporto del Senato – a garanzia degli equilibri democratici del sistema – dovrebbe rispondere ad un forte bisogno teleologico: la rappresentazione politica degli interessi territoriali al fine della loro composizione – attraverso il confronto e il conflitto –nell'interesse nazionale», p. 5.

⁹ Così G. ZAGREBELSKY, Testo del 4 maggio 2014 inviato al Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, p. 2.

¹⁰ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Firenze, 1977, p. 39. Inoltre, sia pur in via non esaustiva, considerata la vastità del tema dell'istituzione, si v. per un inquadramento generale dell'argomento F. MODUGNO, *Istituzione*, in *Enc. del dir.*, XXXIII, Milano, 1973, p. 69 ss.; V. FROSINI, *Istituzione*, in *Novis. Digesto italiano*, IX, Torino, p. 266 ss.; oltre S. Romano, tra i maggiori teorici dell'istituzione, in riferimento ai rapporti tra società e diritto, si v. M. HAURIUO, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967.

¹¹ Può essere utile, a questo proposito, richiamare quanto sottolineato da N. MacCormick sui significati del termine istituzione in N. MACCORNICK e O. WEINBERG, *Il diritto come istituzione*, in M. LA TORRE (a cura di), Milano 1990, il quale osserva: «Vi è un altro uso del termine "istituzione", che è anch'esso di grande importanza con riferimento al diritto, ma che è assai differente dalla nozione, consolidata tra i giuristi, di "istituzione giuridica" [...]. Ci sono certi tipi di sistemi sociali o di sottosistemi, come università, scuole, ospedali, orfanotrofi, biblioteche, organizzazioni sportive e simili, alle quali ci riferiamo spesso come "istituzioni". Queste sono organizzazioni che mantengono nel tempo la loro identità organizzativa anche se i loro membri cambiano, giacché esse conducono continuamente una certa attività, e lo fanno in maniera organizzata. Chiamerò le istituzioni di questo tipo "istituzioni sociali". Di questa classe, ovviamente, fanno parte i tribunali, i parlamenti, le forze di polizia, il consiglio dell'ordine degli avvocati, etc. Ci sono naturalmente istituzioni sociali che esistono per compiere funzioni giuridiche: di qui a possibilità di confusione col concetto di "istituzione di diritto"», p. 68 ss.

– di integrazione nella rappresentanza del pluralismo territoriale¹², la scelta di riferire la rappresentanza alle istituzioni non sembra molto coerente con tale intento¹³. Infatti, il Senato, in questa nuova versione, stando al dato letterale, non rappresenta i territori (ovvero le collettività territoriali)¹⁴ ma le istituzioni¹⁵.

¹² Si veda sulla funzione di integrazione della rappresentanza, in senso critico, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello camera delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, i quali opportunamente evidenziano: «L'argomento si nutre dell'amplessissima dottrina che da tempo denuncia la crisi della rappresentanza politica e che cerca di rivitalizzare l'istituto aprendolo a nuove formule rappresentative che non la scalzino, ma ad essa si affianchino. In realtà la pretesa di voler fondere in un unico organo, il Parlamento, istanze rappresentative così diverse produce un corto circuito ab origine. Tradizionalmente la rappresentanza territoriale è marcata da una forte componente settoriale, da cui si è affrancata molto lentamente. Le caratteristiche della rappresentanza politica ascrivibile alla categoria della Repräsentation (rappresentanza generale o rappresentazione), stridono con quelle della rappresentanza territoriale che meglio si colloca nella categoria della Vertretung (rappresentanza di interessi particolari). Se è vero che gli organi territoriali non possono essere equiparati *in toto* ad organi corporativi né le regioni a normali *pressure groups*, è pur vero che la presenza dei territori in Parlamento finisce, prima o poi, per imporre conflitti di lealtà ai rappresentanti regionali stretti tra logiche dell'interesse generale del sistema-Paese o di difesa della propria Regione. Non va dimenticato, inoltre, il rischio più grosso ossia quello di fagocitazione delle logiche territoriali in quelle partitiche che, peraltro, il dato comparato dimostra non essere una mera eventualità, ma una realtà di tutti i Senati territoriali esistenti. È dunque opportuno operare una chiarificazione "topografica" dei luoghi e dei soggetti preposti a rappresentare istanze diverse evitandone la commistione», p. 6 ss.

¹³ Vi è tuttavia da rilevare in dottrina posizioni scettiche in merito alla necessità di una camera rappresentativa delle regioni. In questo senso si v. ancora R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello camera delle Regioni*, cit., i quali osservano – in particolare sull'opportunità di coinvolgimento degli enti territoriali nell'iter legislativo – che: «Un terzo argomento a favore della Camera delle Regioni è quello del coinvolgimento dei territori nel procedimento legislativo. Soltanto immessi nel Senato – si sostiene – i territori potranno esprimersi in ordine all'approvazione sia di revisioni costituzionali che di leggi ordinarie. Tale argomento, a ben vedere, è venuto a poco a poco sgretolandosi con l'indebolirsi della centralità parlamentare. In contesti in cui i parlamenti appaiono sostanzialmente luoghi di proiezione di decisioni adottate dalla maggioranza al Governo, è molto più conveniente per i territori (così come per le formazioni sociali) dialogare con tale circuito che è il centro nevralgico delle decisioni. In un'ottica di bilanciamento dei poteri, peraltro, l'effetto di contro-potere della rappresentanza territoriale si massimizza proprio obbligando il Governo ad un dialogo con i territori. D'altra parte la collocazione parlamentare della rappresentanza territoriale ha presentato da sempre la tendenza ad essere risucchiata in logiche partitiche. Persino il *Bundesrat* tedesco non ne è restato immune. Si tratta di un effetto che né la dottrina né gli "ingegneri costituzionali" sono mai riusciti ad arrestare e che appare irrimediabile, stante la peculiare esposizione mediatica del Parlamento, l'elevato tasso di pubblicità delle sue sedute, la sua posizione di cassa di risonanza della dialettica partitica», p. 6.

¹⁴ In tal senso si v. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, che sulla rappresentanza dei territori sottolinea: «Una camera rappresentativa dei territori consentirebbe di assorbire con maggiore efficacia le spinte centrifughe che vengono da questa complessa realtà sociale, terrebbe conto della convincente prospettiva analitica (risalente, come è noto, soprattutto a Rokkan) che assume i *cleavages* politici, territoriali e sociali come esplicativi delle diversità che si registrano tra le esperienze delle singole comunità politiche e quindi, come è stato scritto di recente, consentirebbe di "comporre e governare le complessità", anche elaborando al centro politiche condivise da applicare - fatalmente - in periferia», p. 9.

¹⁵ Su questo aspetto si v. S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in *Astrid Rassegna*, il quale osserva: «Si è giustamente auspicato in proposito che, nella constatata, profonda e non recente crisi della rappresentanza, il nuovo Senato dia voce ai "mondi vitali

Inoltre - a parte la considerazione di istituzioni che a livello centrale vengono rappresentate, come se non godessero di una piena autonomia nelle loro sfere di competenza e dunque necessitassero di un incremento di rappresentanza a livello statale - va tenuto presente che il concetto di rappresentanza politica si fonda tradizionalmente sulla differenziazione tra governati e governanti. Non che le elezioni debbano essere ritenute sempre e necessariamente un elemento decisivo per poter parlare di rappresentanza, ben potendo questa essere assolta da organi non eletti dai cittadini come ad esempio il presidente della Repubblica e dunque essere intesa in senso ampio. Nel senso più specifico, però, la rappresentanza si esplica attraverso l'atto formale delle elezioni. In questo caso, per il Senato è prevista una elezione di secondo grado, cioè realizzata da organi a loro volta elettivi e cioè dai consigli regionali e dai consigli delle province autonome di Trento e Bolzano, che rappresentano i cittadini e il cui ruolo non si esaurisce in questa attività¹⁶.

In un Senato che rappresenta le «istituzioni territoriali» potrebbe essere configurabile un'ipotesi di rappresentanza istituzionale o organica. La circostanza tuttavia appare non del tutto persuasiva tenuto conto che le istituzioni territoriali dovrebbero poter allora esprimere direttamente la propria volontà, attraverso i propri organi, senza la necessità di rappresentanti¹⁷. Che cosa vuol dire quindi rappresentare le istituzioni territoriali?

Con l'espressione «territoriali» il riferimento sembra doversi limitare ai soli enti territoriali, forse anche ai loro organi (quindi, per esempio, non solo la regione come ente, ma anche il consiglio, la giunta, il presidente!); del resto, dal momento che l'elezione dei senatori viene fatta dai consigli regionali (tra i consiglieri ed i sindaci) è evidente il nesso tra elettorato attivo e passivo. Va ricordato però che sono istituzioni territoriali anche le camere di commercio, gli ospedali, i tribunali, etc. Ma, al di là di questo rilievo, non è molto chiaro perché gli organi rappresentativi degli enti territoriali (consigli regionali e sindaci) debbano essere a loro

dei territori», per portare al centro «sangue fresco» e cioè l'ascolto di istanze immediatamente riconducibili alle periferie della Repubblica, anche se la scelta riformatrice appare al momento concentrarsi sulla previsione non di una rappresentanza delle comunità che in quanto tali la compongono, ma della loro già intervenuta traduzione istituzionale ed anche se non appare trascurabile nemmeno l'obiezione che - di fatto e secondo l'esperienza comparata - gli eletti dalle autonomie potrebbero comunque disporsi ad operare sulla base di logiche di appartenenza partitica, piuttosto che di legame territoriale», p. 5.

¹⁶ A dire il vero anche l'elezione del Presidente della Repubblica - che rappresenta l'unità nazionale - avviene da parte del Parlamento in seduta comune dei suoi membri, la cui funzione non si esaurisce certo nel compito di collegio elettorale.

¹⁷ In una prospettiva di rappresentanza istituzionale, si v. V. ONIDA, in *Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013*, il quale osserva: «La rappresentanza istituzionale delle Regioni comporta invece la diretta presenza in Parlamento degli interessi e degli indirizzi politici regionali. Naturalmente anche questi indirizzi politici sono in definitiva mediati, localmente, dai partiti, ma una cosa è che il senatore si senta essenzialmente portatore dell'indirizzo politico nazionale del partito nelle cui liste è eletto, altra cosa che si senta portatore degli interessi della comunità regionale che costituisce la base elettorale della Regione di cui è esponente, come interpretati e mediati dalla istituzione regionale: interessi non necessariamente contrastanti con gli interessi nazionali interpretati in sede parlamentare dalla Camera, ma non necessariamente coincidenti con gli stessi, e quindi suscettibili di entrare in dialettica con essi ai fini di una equilibrata composizione (naturalmente in posizione «recessiva», per la prevalenza della Camera espressiva degli interessi nazionali)», p. 31.

volta rappresentati. L'espressione utilizzata («rappresenta»), infatti, non si presta a fraintendimenti; essa non può essere liquidata come una formula con la quale si intenda semplicemente esprimere un'esigenza di coordinamento tra i diversi livelli di governo, esigenza – tra l'altro – in parte soddisfatta dal sistema delle conferenze per l'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Né, considerato il ridimensionamento del ruolo del Senato sul piano della funzione legislativa, può essere avanzata una possibile spiegazione in termini di necessità sul piano rappresentativo di livello statale di un organo che sia in grado di incidere sulle scelte legislative dando espressione alle istanze territoriali¹⁸.

La sensazione, dunque, sembra quella di essere ritornati al punto di partenza; la ragione probabilmente va ricercata nella debolezza dei presupposti effettivi di una camera rappresentativa di questo tipo¹⁹, nonostante il dibattito sembra essersi assestato sulla soluzione di una seconda camera rappresentativa delle istituzioni territoriali. Del resto, la vaghezza dei compiti del Senato, che «rappresenta», «concorre», «partecipa», «valuta», «verifica», «controlla e valuta», forse rivela un impianto del progetto di differenziazione un po' incerto, che si auspica possa invece assumere dei contorni più definiti nel corso del procedimento legislativo. Non emerge, infatti, di questa seconda camera un ruolo preciso, circostanza questa che non può che riflettersi anche sul piano della sua composizione. Naturalmente, se il progetto di revisione fosse andato al di là della differenziazione, verso un modello chiaramente monocamerale, esso non si sarebbe disorientato nella ricerca di formule più o meno ragionevoli per dare una più precisa identità alla seconda camera²⁰.

¹⁸ Sul tema si v. A. MANZELLA, *La riforma e le garanzie*, in *la Repubblica* del 4/4/2014, il quale osserva: «Sotto il profilo politico, l'essenziale ragione di una seconda Camera è l'integrazione della funzione di rappresentanza generale, svolta dalla prima assemblea. Nel disegno del governo, questa integrazione dovrebbe essere svolta da un doppione di rappresentanze territoriali, in un circuito chiuso in se stesso. Ma già nella lontana (non solo nel tempo) Assemblea Costituente si guardava alla "base regionale" non come organizzazione istituzionale ma come luogo di riferimento del profondo pluralismo sociale italiano. Oggi la situazione è ancora più complicata. Non a caso le nuove forme-partito che sono verticistiche e personalistiche a livello centrale, cercano poi, per sopravvivere, di incrociare i movimenti locali. Il dubbio è se questo vitalismo possa essere intercettato politicamente attraverso la duplicazione di una rappresentanza regionale che ha mostrato tutti i suoi limiti. È una scommessa in controtendenza rispetto al divieto di cumulo dei mandati».

¹⁹ In questo senso, si v. G. TABELLINI, in *Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013*, il quale – a proposito della rappresentanza delle istituzioni proposta da V. Onida – rilevandone gli inconvenienti, osserva: «L'Italia è uno stato unitario, non federale. Per quanto importanti, le regioni non hanno una tradizione storica che porta facilmente il cittadino a identificarsi con la sua regione; né i governi regionali hanno prerogative così importanti quanto lo sono quelle degli Stati in un contesto davvero federale. Ne segue che l'attenzione e la partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative è modesta. Inoltre, il personale politico che si candida agli organi legislativi locali è spesso composto di burocrati o funzionari politici di qualità non elevata, non espressione di personalità indipendenti e autorevoli. Delegare a loro la scelta dei senatori comporta il rischio che anche il Senato sia composto da personale scadente o comunque poco indipendente dai partiti. Non è una questione di interessi locali vs nazionali, ma dell'obiettivo secondaria importanza che nell'ordinamento italiano il governo locale ha rispetto al governo nazionale», p. 38.

²⁰ Ma questo naturalmente non appare realistico, perché se al Senato si è chiesto di amputarsi un arto, sarebbe stato difficile chiedergli il suicidio assistito! O in altre parole, come sottolinea V. LIPPOLIS, in *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2012, «ogni riforma costituzionale deve

I percorsi di trasformazione di un sistema costituzionale, nei suoi gangli essenziali, dovrebbe invero corrispondere alla reale condizione delle cose, a quelli che Lassalle definiva «gli effettivi rapporti delle forze sociali»²¹. Bisogna dunque interrogarsi sulle reali necessità che giustificano il cambiamento e probabilmente chiedersi, nel caso di specie, quale tra le soluzioni possibili (bicameralismo paritario; bicameralismo differenziato; monocameralismo) possa risultare più in sintonia con le effettive esigenze sociali²². Infatti, la soluzione intermedia, magari ispirata dalla prudenza ma tal'altra e molto più frequentemente giustificata da ben altre logiche, potrebbe rivelarsi del tutto superata o in ogni caso non in sintonia con la sostanza dei reali equilibri politici. Dunque, tranne alcune voci che si sono dette a favore di una soluzione di tipo monocamerale²³, gli osservatori (sia giuristi che politici) non si sono affatto discostati dal punto della differenziazione, producendosi in sforzi anche notevoli di ridefinizione del Senato, oscillando da un estremo ad un altro; tra chi ritiene la seconda camera (risultante dal ddl. cost.) eccessivamente ridimensionata rispetto all'altra, a chi, invece, propende per un suo maggiore "alleggerimento". In ogni caso, i principali contrasti - legati prevalentemente ad interessi di breve periodo degli attori politici - si sono incentrati sulla composizione del Senato; sono emerse, infatti, posizioni favorevoli ad un sistema elettivo di secondo grado e posizioni conservative del suffragio diretto²⁴. La prevalenza nel dibattito di questo specifico aspetto in un certo senso sorprende, tenuto conto del fatto che sarebbe stato forse prima di tutto necessario, nonché logico, riflettere sulla necessità di una seconda camera, sul suo ruolo e su quali dovessero essere le sue rinnovate funzioni e solo in un secondo mo-

essere votata anche dal Senato ed è difficile imporre ai senatori una significativa riduzione dei poteri della propria assemblea», p. 39.

²¹ Si v. diffusamente F. LASSALLE, *Sulla natura delle costituzioni*, Milano, 1945.

²² In tal senso si v. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, il quale osserva: «La discussione attuale ruota attorno al cosa fare, dimenticando il quesito che - invece - dovrebbe avere risposta del tutto preliminarmente: di cosa abbiamo bisogno? Più analiticamente: quali sono le esigenze strutturali dello Stato nella prospettiva del costituzionalismo europeo contemporaneo? Quali i problemi causati dall'attuale struttura del nostro bicameralismo? Quali i benefici attesi dalla sua riforma?», p. 2.

²³ Tra gli altri, si v. P. CIARLO e G. PITRUZZELLA, in *Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013*, che osservano: «Molti guardano all'istituzione di una camera delle regioni da affiancare alla prima camera. È un'ipotesi ormai classica, in campo almeno dagli anni '70, ma crediamo che i tempi siano ormai maturi per andare oltre tale proposta. Essenziale, in questo quadro, è evitare qualsiasi soluzione che possa anche solo lasciare intravedere ulteriori conflittualità e complessificazioni della vita parlamentare. Ma proprio sotto questo aspetto il passaggio ad un bicameralismo asimmetrico sembra generare notevoli inconvenienti», p. 16; ed inoltre: «L'unificazione delle due Camere oggi esistenti in un'unica assemblea denominata Parlamento della Repubblica, presenta indubbi vantaggi funzionali, mentre sul piano della fattibilità potrebbe acquisire il consenso dei senatori che non si vedrebbero ghettizzati in una camera secondaria, ma partecipi a pieno titolo dell'unica assemblea rappresentativa, sia pure composta da un numero di parlamentari inferiore a quello che oggi deriva dalla sommatoria di camera e senato. Non più deputati e senatori, solo Parlamentari della Repubblica. Tutti eletti allo stesso modo, tutti eletti a suffragio universale diretto, tutti con le stesse prerogative e la stessa dignità rappresentativa. Infine, ma certo non ultimo in importanza, l'ipotesi monocamerale per la sua intuitiva semplicità potrebbe essere sostenuta con convinzione dall'opinione pubblica, soddisfacendo sia dal punto di vista funzionale che da quello politico lo scopo di rilegittimare le nostre istituzioni rappresentative», p. 17.

²⁴ Sulle modalità di composizione del Senato si v., tra gli altri, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2014, p. 7 ss.

mento, e in coerenza con le preliminari assunzioni, ragionare sulla sua composizione e sul metodo di investitura. Perché è chiaro che se, ad esempio, sul piano della funzione legislativa l'orientamento è quello di conservare un ampio novero di leggi bicamerali diventa più difficile capire perché per la seconda camera non si debba prevedere l'investitura tramite suffragio diretto.

Si potrebbe allora in quest'ottica ritenere che l'investitura, tramite elezione di secondo grado dei senatori da parte dei consigli regionali, sia giustificata dal fatto che il ruolo del Senato sul piano della funzione legislativa rispetto alla Camera dei deputati resta paritario per alcune leggi e comunque rinforzato rispetto ad altre (al Senato infatti è riconosciuta la possibilità di deliberare proposte di modifica, rispetto alle quali la Camera dei deputati può discostarsi solo deliberando nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti), tra cui alcune di rilevanza territoriale. Ora, a parte verificare, in concreto, di quali leggi si tratti, l'impostazione presenta un risvolto non secondario in relazione al processo di attuazione del principio autonomistico. Sembra, infatti, nell'impianto complessivo della riforma registrarsi un'inversione di tendenza rispetto ai passi compiuti nel corso degli anni, in particolare sul versante della potestà legislativa regionale. Infatti, l'orientamento centripeto che emerge dalla struttura della riforma²⁵ – tenuto conto anche degli interventi sul titolo V e sull'art. 117 nello specifico – sembra andare in direzione di un significativo rafforzamento della potestà legislativa statale, attraverso l'eliminazione della potestà concorrente e l'assorbimento statale delle relative materie²⁶. Se questa lettura ha un fondamento, la struttura del Senato rappresentativa delle «istituzioni territoriali» potrebbe apparentemente trovare una giustificazione, nel senso che il ridimensionamento della potestà legislativa regionale (attraverso l'eliminazione della potestà concorrente) verrebbe in qualche modo controbilanciato dalla rappresentanza costituzionale delle istituzioni territoriali, riconoscendo in particolare al Senato voce in capito-

²⁵ Si vedano a questo proposito le considerazioni critiche sul progetto di riforma di B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, la quale osserva: «In un certo senso costituisce un paradosso l'asincronia della introduzione del senato delle autonomie (a prescindere dalla valutazione della sua effettiva rilevanza nel ri-disegno del bicameralismo) rispetto alla parallela e congiunta riforma del titolo V, ispirata da un moto indubbiamente centripeto nella dinamica del decentramento. D'altra parte rispetto a tale dinamica il nuovo senato non riesce, per la intrinseca debolezza della configurazione strutturale e funzionale, ad offrire un contrappeso. Anzi, forse è proprio la debolezza ad essere tutto sommato elemento di coerenza sistematica – quantomeno interna – della riforma», p. 9.

²⁶ Su questo aspetto si v. T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 2003, il quale osserva: «Quali sono le concrete esigenze che inducono le autonomie territoriali a vedersi rappresentate all'interno di una Camera parlamentare? L'esigenza è soprattutto una: collaborare, in vari modi e forme, alla definizione della legislazione condivisa, ovvero concorrente tra Stato e autonomie territoriali. Infatti, se vi fosse una legislazione nettamente ripartita, allora si potrebbe anche sostenere la non necessità di una Camera delle autonomie territoriali, perché queste ultime avrebbero assegnata la loro specifica competenza legislativa così come l'avrebbe altrettanto lo Stato, e non ci sarebbe bisogno di un incontro parlamentare tra i due soggetti. Salvo prevedere altre forme di incontro – per giuste esigenze di equilibrio costituzionale e nel rispetto del principio di collaborazione tra i livelli di governo – presso specifici organi, quale per esempio una sorta di conferenza unificata di tipo permanente. Il bicameralismo differenziato, con una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, è bene che ci sia soprattutto quando l'ordinamento costituzionale prevede una legislazione condivisa, ovvero concorrente fra Stato e autonomie territoriali», p. 2.

lo su alcune leggi. Ma, a parte le considerazioni sull'effettivo ruolo legislativo del Senato – su cui si avrà modo di tornare in seguito – tale ipotesi sembra ragionevole solo ad un livello superficiale²⁷; infatti, ciò che appare come un potenziamento a livello statale degli enti territoriali, attraverso la previsione di un organo rappresentativo, sembra del tutto svuotato di contenuto se poi queste «istituzioni territoriali», e in particolare le regioni, vengono depotenziate nella potestà legislativa²⁸. Per non parlare poi di come tale depotenziamento delle autonomie - a fronte del quale «perde radicalmente senso la camera che le rappresenta»²⁹ - si possa astrattamente coniugare con il concetto di «istituzioni». Risulta infatti non molto agevole immaginare che le istituzioni territoriali possano essere plasmate nelle loro funzioni dallo Stato e allo stesso tempo assurgere ad un piano di parità con esso nella funzione legislativa, sia pure limitatamente ad alcune materie. Non si comprende inoltre perché ciò che evidentemente è meglio che non resti prerogativa del livello legislativo regionale possa essere svolto meglio, a livello statale, dai rappresentanti delle istituzioni territoriali. In altre parole, sfugge ad una giustificazione razionale il motivo per cui i «cento» (i novantacinque, in realtà), che sono quasi tutti eletti tra consiglieri regionali e sindaci, dovrebbero svolgere una funzione di maggior tutela degli interessi territoriali rispetto all'organo (consiglio regionale e sindaci) di cui sono diretta emanazione nonché espressione.

3. L'elezione dei senatori: il metodo proporzionale ed il rinvio nel dettaglio ad una legge elettorale bicamerale

Per quanto riguarda il meccanismo elettorale della seconda camera, come già si è accennato, l'art 57, nella versione approvata in Senato, dopo aver precisato la composizione di 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 di nomina del Presidente della Repubblica, stabilisce che i consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e

²⁷ In questo senso, si v. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere sostanziale e procedurale*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, il quale osserva: «Né, d'altra parte, questo squilibrio sembra trovare un'adeguata compensazione con la contestuale riforma del Senato, che verrebbe ad includere anche esponenti della classe politica regionale all'interno dell'organo legislativo del Senato. La prospettiva di garantire una rappresentanza istituzionale ai territori (che, come cercheremo di spiegare più avanti, non ci trova contrari), a tacere per il momento delle incongruenze della disciplina proposta, costituirebbe il completamento di una forma di stato più equilibrata, ma sconta, inevitabilmente, il corrispettivo svuotamento delle attribuzioni regionali. Messe a confronto, la riforma del Senato e quella del Titolo V seguono logiche contraddittorie e antitetiche, facendo risaltare una sorta di dissociazione fra parti diverse della stessa proposta», p. 6 ss.

²⁸ In questo senso, si v. la posizione critica di U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, cit., il quale è dell'opinione che «si modifica il Parlamento per rendere più efficace e funzionale il nostro sistema costituzionale, caratterizzato da quello che era un significativo sistema regionale, che necessitava però di essere meglio rappresentato nelle istituzioni parlamentari; contemporaneamente però il nostro regionalismo viene esposto al rischio di un gravissimo degrado di poteri e di autonomia», p. 9.

²⁹ Così, R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 2

di Bolzano eleggano, *con metodo proporzionale*³⁰, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori (comma 2). Inoltre, sempre secondo l'art. 57, comma 3, nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le regioni (comma 4) si effettua *in proporzione alla loro popolazione*, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti (comma 5). Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio, (comma 6).

In attesa della legge elettorale, di natura bicamerale, per il Senato, il ddl cost. prevede naturalmente una disciplina transitoria (art. 38, Disposizioni transitorie), che si fonda su alcuni punti essenziali:

1) per l'elezione del Senato, nei consigli regionali e della provincia autonoma di Trento [per la Provincia autonoma di Bolzano, cfr. l'articolo 39, comma 6]³¹, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori;

2) al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati, si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista;

3) quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione;

³⁰ Si tratta tuttavia di una soluzione che di fatto non può che favorire i grandi partiti, in quanto in ogni regione i senatori da nominare sono molto pochi ed è chiaro che andranno quasi tutti al primo ed al secondo partito; pertanto i piccoli partiti che sono quelli interessati al proporzionale nella sostanza non ne beneficiano.

³¹ «I senatori della Provincia autonoma di Bolzano/ Autonome Provinz Bozen sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento. In sede di prima applicazione ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori».

4) nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato;

5) fino alla data di entrata in vigore della legge elettorale per il Senato, la prima costituzione del Senato della Repubblica ha luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgano anche elezioni di consigli regionali o dei consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della giunta regionale o provinciale. La legge elettorale per il Senato è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati.

Tenuto conto naturalmente delle regole di dettaglio, che saranno stabilite dalla legge elettorale per il Senato - che non solo rientra nel novero delle c.d. leggi bicamerali ma sarà anche sottoposta ad un controllo preventivo di costituzionalità - e sulle quali si avrà modo di riflettere solo al termine dell'iter legislativo, vi sono tuttavia alcuni caratteri del sistema elettorale della seconda camera che, qualora la revisione dovesse andare in porto allo stato dell'attuale approvazione in seconda lettura, risultano imprescindibili. In particolare, l'elezione dovrà avvenire con metodo proporzionale; la ripartizione dei seggi tra le regioni sarà effettuata in proporzione³² alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti; la durata del mandato dei senatori coinciderà con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Viene in questo modo delineata a livello costituzionale l'impalcatura della futura legge elettorale (nonché i parametri di riferimento del controllo di costituzionalità), la cui elaborazione potrebbe essere ispirata, in parte, anche ad alcune disposizioni contenute nelle disposizioni transitorie e sulle quale, forse, vale la pena già in questa fase svolgere alcune considerazioni.

Innanzitutto, è previsto un voto di lista da parte dei consiglieri regionali, ma tra elettorato attivo ed elettorato passivo vi è solo parziale corrispondenza. Infatti, il voto è espresso dai consiglieri regionali ed è un voto di lista, mentre sul versante dell'elettorato passivo le liste sono formate da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori regionali. Il ruolo dei partiti politici nella stesura delle liste è naturalmente decisivo e la scelta dei candidati non potrà che essere di loro esclusivo appannaggio, non essendo riconosciuto ai cittadini alcuna indicazione di voto per la formazione del Senato al momento delle elezioni locali. In ogni caso, se il metodo proporzionale consente in teoria una proiezione equilibrata a livello rappresentativo delle forze politiche in campo, nel caso specifico, tuttavia, la rappresentanza va messa in relazione al rapporto fra regioni popolate e meno popolate ed è evidente, pertanto, che sono le prime ad essere maggiormente rappresentate. Va allo stesso tempo evidenziato l'impianto

³² Questo non significa che la legge elettorale è proporzionale nel senso standard del termine quando parliamo di legge elettorale proporzionale in contrapposizione ai meccanismi maggioritari, ma semplicemente - a differenza che nel Senato americano - che ciascuna regione avrà un numero di senatori (fra i 95 da eleggere) in proporzione con il numero di abitanti della regione medesima.

dinamico che sorregge la composizione dell'organo e che, pertanto, non consente una definizione degli assetti politici una volta e per tutte, ma li espone inevitabilmente a cicliche rimodulazioni. Infatti, la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Tale circostanza sembra rendere il Senato un organo costituzionale *permanente*, tenuto conto che il rinnovamento non lo investe nel suo complesso, come per la Camera dei Deputati, ma riguarda i singoli suoi componenti, il cui specifico mandato non ha per ognuno la stessa durata e la stessa scadenza, in quanto queste corrispondono a quelle degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Pertanto, se ad esempio nel corso di un procedimento legislativo la composizione del Senato cambia, nel senso che vengono a scadenza alcuni suoi membri, tale ipotesi determina dei problemi e prospettabili diverse soluzioni. Si potrebbe infatti immaginare un loro immediato rinnovamento, che naturalmente potrebbe realizzare una nuova maggioranza politica, o viceversa una loro *prorogatio* fino al compimento del procedimento in corso, anche se questa seconda ipotesi sembra poco praticabile. Né vale riprendere la previsione contenuta sempre nelle disposizioni transitorie secondo cui «in caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista», trattandosi di una previsione – questa - riferibile ad ipotesi in cui la cessazione di un senatore avviene per cause diverse rispetto a quella di estinzione degli organi delle istituzioni territoriali in cui sono stati eletti, dalla cui durata è condizionata quella del loro mandato.

Sempre a proposito delle disposizioni transitorie ex art. 38, comma 1, è previsto che «per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti». Forse ci sono riferimenti desumibili dall'insieme del ddl cost. che purtroppo sfuggono, ma non sembra essere proprio di lampante evidenza, stando almeno al dato letterale, non solo il soggetto della proposizione ma anche il senso dell'opzione. La predisposizione della lista, infatti, comporta un ordine di presentazione dei candidati. Potrebbe forse essere prevista una parità di ordine di presentazione di consiglieri e sindaci che consenta, nel caso la lista abbia ottenuto il maggior numero di voti, al partito o alla coalizione di scegliere tra l'elezione di un consigliere o di un sindaco. Naturalmente si tratta solo di una ipotesi interpretativa, che qualora fosse corretta comunque non svela il senso della disposizione, tenuto conto anche di quanto stabilisce l'art. 57, comma 2. Infatti, secondo l'articolo richiamato, i consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, *con metodo proporzionale*, i senatori tra i propri componenti e, *nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci* dei comuni dei rispettivi territori. Con l'espressione «uno per ciascuno», sembra si debba intendere che ciascun consiglio regionale elegge un senatore tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Non è chiaro però se si tratta di un vincolo, nel senso che ogni consiglio regionale deve necessariamente esprimere un solo senatore-sindaco o se «nella misura di uno per ciascuno» possa essere intesa come «almeno uno per ciascuno», dunque un senatore-sindaco

come minimo³³. Inoltre, l'art. 57 stabilisce che nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a due, mentre ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due e che la ripartizione dei seggi tra le regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. A questo proposito, nelle disposizioni transitorie, viene fatta la seguente precisazione: «quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione». Anche questa disposizione, che *prima facie* sembra quasi ridondante, non si distingue propriamente per chiarezza; potrebbe forse essere intesa nel senso che – premesso il numero minimo di due senatori per regione - se, ad esempio, in base al penultimo censimento il numero di senatori che spetterebbe ad una regione è quattro mentre all'ultimo censimento è uno il consiglio regionale ne elegge uno, anche se ciò è in deroga al comma 1 dell'art. 57, che prevede per ogni regione un numero minimo di due senatori. Inoltre si potrebbe addirittura immaginare di poter eleggere più di 95 senatori, se per assurdo ad esempio la Basilicata avesse un incremento significativo della sua popolazione!

4. Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale della legge elettorale

Novità di rilievo il ddl cost. di iniziativa governativa introduce anche nell'ambito della giustizia costituzionale. Non solo sul versante della composizione della Corte, per quanto riguarda i componenti di nomina parlamentare, risolvendo la funzione di investitura del parlamento in seduta comune e sdoppiandola in due rami, tre giudici eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato³⁴, ma anche per quanto riguarda il sistema di controllo di costituzionalità *ex post*, introducendo per le leggi elettorali una forma di controllo preventivo. Circa quest'ultimo aspetto, la previsione era forse prevedibile, tenuto conto soprattutto della recente sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, con la quale sono state dichiarate incostituzionali alcune norme della legge elettorale per la Camera ed il Senato.

³³ Da un documento sulle novità principali della riforma, elaborato dal Dipartimento per le riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, risulta che 74 sono eletti tra i componenti dei consigli regionali e 21 tra i sindaci.

³⁴ Su questa previsione sono state espresse considerazioni critiche, si v. a tal proposito U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, cit., il quale rileva: «mentre i poteri sul piano legislativo appaiono straordinariamente ridotti, forse eccessiva e pericolosa è l'attribuzione al Senato del potere di procedere in autonomia alla nomina di due giudici costituzionali e non invece, di contribuire alla nomina dei cinque giudici costituzionali all'interno del Parlamento in seduta comune: è bene ridurre il rischio che i componenti della Corte possano essere ritenuti (e magari ritenersi) rappresentanti di "ristretti" interessi», p. 3 ss. Ed inoltre E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal governo)*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, p. 3.

Il giudizio della Corte ha rappresentato senza dubbio uno snodo importante nell'impostazione del giudizio per via incidentale, realizzando quanto da diversi anni nel dibattito dottrinale si riteneva auspicabile e cioè che il novero delle leggi poste nella c.d. zona franca, tra cui quella elettorale, potessero essere ricondotte al controllo di costituzionalità³⁵. L'importanza della sentenza n. 1/2014 è dunque evidente in questa prospettiva, nonché su di un piano prettamente procedurale, essendo il giudizio di legittimità costituzionale per via incidentale scaturito da un'azione di accertamento, che tendenzialmente si presta ad essere interpretata come un'azione fittizia, finalizzata ad aggirare il limite del sistema di controllo che non contempla un ricorso diretto alla Corte da parte del cittadino. Tuttavia, quanto alle ripercussioni della dichiarazione di incostituzionalità sulle elezioni svolte, come è noto, non si è prodotto alcun effetto, essendo state le stesse espressamente considerate dalla Corte un «fatto concluso». Pertanto, la soluzione avanzata in sede di ddl cost. di contemplare un controllo preventivo (anche se va sottolineato che nel testo dell'art. 134 non vi è alcun riferimento alla natura preventiva del controllo ma che questa è esplicitata nell'art. 73 riformato), che tra le altre cose evita l'ambiguità pur suscitata dalla sentenza n. 1/2014 di giustificare, nonostante l'incostituzionalità della legge, la piena legittimità politica di un parlamento eletto proprio con quelle regole, rappresenta un'importante garanzia per l'organo rappresentativo ed evita in questo modo pronunce che non potrebbero che avere una semplice funzione di monito per il futuro.

Sulla portata innovativa della disposizione costituzionale, va in ogni caso sottolineato che se rispetto agli stereotipi astratti, elaborati dalla dottrina sui sistemi di giustizia costituzionale, il sistema italiano può definirsi, tra le altre cose, di tipo *ex post*, operando infatti su leggi in vigore, tale impostazione, pur prevalente, contempla in ogni caso delle eccezioni, come avviene ad esempio nel caso di ricorso in via diretta o d'azione riservato al governo nei confronti degli statuti regionali ordinari (approvati con legge regionale) e degli statuti speciali (approvati con legge costituzionale), che prima della loro promulgazione, entro 30 giorni dalla pubblicazione sulla gazzetta, possono essere impugnati dinanzi alla Corte³⁶.

Che i sistemi di giustizia costituzionale, soprattutto negli ultimi anni, stiano vivendo un processo evolutivo e di trasformazione è evidente, se solo si pone attenzione ai cambiamenti riscontrabili anche in altri ordinamenti giuridici. Si pensi ad esempio al modello francese, di tipo preventivo, nel solco della sovranità assoluta del Parlamento poco incline ad accedere a forme successive di controllo delle sue scelte politiche, che nel 2008 è stato rimodulato at-

³⁵ Sull'argomento si v. S. LIETO e P. PASQUINO, *Un'ordinanza particolare. Sull'ammissibilità ed il merito della richiesta del controllo di costituzionalità della legge elettorale*, in *Astrid Rassegna*, settembre 2013; S. LIETO e P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2014.

³⁶ Va a questo proposito ricordato che prima della riforma del titolo V vigeva il sistema del controllo governativo prima della promulgazione delle leggi regionali. Il governo, infatti, in sede di controllo poteva o autorizzare la promulgazione della legge oppure rinviare in maniera motivata il testo al consiglio regionale. Se il consiglio riapprovava la stessa legge a maggioranza assoluta, il governo poteva impugnare la legge in questione dinanzi alla Corte costituzionale per vizi di legittimità costituzionale.

traverso la previsione di un controllo di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel* anche di tipo successivo delle leggi in vigore.

Nel nostro specifico caso non può non essere evidenziato ancora una volta il ruolo innovativo e di stimolo svolto dalla stessa Corte costituzionale. Non è un caso infatti che proprio a seguito della sentenza n. 1/2014, il legislatore abbia posto tra le sue priorità la legge elettorale, sia sul versante della legislazione ordinaria, con la riforma della legge censurata (la cui autosufficienza nella normativa residua dopo il giudizio della Corte non sembra sia in grado di garantire alcune finalità costituzionali particolarmente rilevanti, come ad esempio la stabilità dell'esecutivo), sia sul versante della revisione costituzionale, contemplando un'ipotesi esplicita di controllo preventivo. Dunque, due effetti, registrabili a poca distanza l'uno dall'altro, che non solo rivelano – come si diceva – la funzione di stimolo da parte della Corte ma anche e soprattutto la sua capacità di attivazione del “dialogo” tra gli organi costituzionali, a dimostrazione della loro necessaria convergenza nella risoluzione dei problemi di costituzionalità.

Il testo dell'art. 134, nella versione approvata in prima lettura al Senato, non fa – come prima si è sottolineato - esplicito riferimento al tipo di controllo riservato alla legge elettorale, limitandosi a prevedere, al comma 2, che «la Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 73, secondo comma». Va tuttavia evidenziata rispetto al passato un'inversione di tendenza. Fino ad ora infatti in Costituzione non vi è stato alcun riferimento alle modalità di attivazione del controllo di costituzionalità; infatti, l'art. 137 – per ragioni che vanno riferite al dibattito sulla giustizia costituzionale in Assemblea costituente - rinvia ad una legge costituzionale in merito alle condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e ad una legge ordinaria in merito alla costituzione e il funzionamento della Corte³⁷. Di ragioni, che possono aver poi determinato le due modalità di accesso, per via incidentale e per via diretta o d'azione, nonché la scelta di un modello di controllo concreto ed *ex post*, non ve ne sono di ordine per così dire «naturale», tenuto conto che «la configurazione della fase instaurativa e l'individuazione dei soggetti idonei a promuoverla dipendono non solo da una scelta razionale circa gli interessi cui si vuol consentire l'ingresso al giudizio costituzionale, ma altresì da preoccupazioni connesse alla misura dell'incidenza della funzione di giustizia costituzionale nel complesso del sistema»³⁸.

³⁷ Sul dibattito in Assemblea costituente, si v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, p. 28 ss., ed inoltre A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, nella parte in cui si osserva: «Circa poi le “modalità” di introduzione del giudizio della Corte – e si tratta di questione certo non secondaria – l'approvazione del cd. emendamento Arata rinviò interamente il problema alla disciplina della legge ordinaria (riserva divenuta in seguito – nell'art. 137, I c. – costituzionale: I. cost. n. 1/1948). Si troncava così (forse in modo pilatesco) un proficuo dibattito, che fra l'altro aveva visto in discussione una serie di interessanti emendamenti che ovviamente non ebbero alcun seguito [...]», p. 30. Si potrebbe più esplicitamente sottolineare l'intento di aggirare, in realtà, l'opposizione social-comunista alla creazione di una Corte costituzionale.

³⁸ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Torino, 1988, p. 173.

In questo caso, invece, è l'art. 73 a chiarire la tipologia del controllo e i soggetti legittimati a proporlo. Infatti, la disposizione, nella versione approvata in Senato, al comma 2, stabilisce che «le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata».

5. La funzione legislativa del Senato

Per quanto riguarda la funzione legislativa, il Senato, nel testo del ddl cost. approvato ed ora in Commissione referente alla Camera, assume sostanzialmente tre ruoli diversi. Innanzitutto, un ruolo paritario rispetto a quello della Camera dei deputati ed è il caso delle cd. leggi bicamerali. Si tratta nello specifico delle seguenti leggi: relative ai diritti della famiglia; relative al trattamento sanitario obbligatorio; di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali; di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare; ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; principi fondamentali relativamente al sistema d'elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione; le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del senato; leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza all'Unione europea.

In secondo luogo, al Senato viene riconosciuta la possibilità, rispetto alle leggi approvate dalla Camera dei deputati, di deliberare proposte di modificazione, sulle quali la Camera dei deputati in ogni caso si pronuncia in via definitiva.

Infine, vi è un novero di leggi³⁹ per le quali al Senato è sempre riconosciuta la possibilità di deliberare proposte di modifica, ma in tal caso la Camera dei deputati può non confor-

³⁹ Materie di cui agli articoli 114, terzo comma («Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento»), 117, commi secondo, lettera u) («u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile»), quarto («Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»); quinto («Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»); e nono («Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato»); 118, quarto comma («La legge statale disciplina

marsi a tali modificazioni solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Dunque sul piano della funzione legislativa per il Senato si delineano tre modelli: un modello simmetrico, un modello asimmetrico ed un modello asimmetrico rinforzato. Nel primo la funzione legislativa del Senato è paritaria rispetto a quella della Camera dei deputati; si tratta in altre parole di ciò che residua sul piano della funzione legislativa dell'impostazione originaria del bicameralismo nel sistema costituzionale, che fonda su di un piano di sostanziale identificazione delle funzioni entrambe le camere. Nell'ambito complessivo delle leggi sulle quali sia il Senato che la Camera conservano un piano di parità, va osservato che rispetto alle impostazioni iniziali (caratterizzate dalla previsione della bicameralità essenzialmente per le leggi costituzionali e di revisione), l'elenco si è decisamente ampliato. Si tratta di una circostanza, quest'ultima che può essere intesa come un elemento positivo o negativo del sistema complessivo della riforma a seconda dei punti di vista. In altre parole, se da un lato l'ampliamento del novero di leggi sulle quali il Senato conserva un ruolo sostanzialmente paritario rispetto alla Camera dei deputati può essere accolto come un dato positivo, ciò tuttavia può entrare in rotta di collisione con il sistema di investitura dei senatori mediante elezione di secondo grado e non a suffragio diretto. Ciò che in qualche modo si intende eviden-

forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici»); 119, terzo («La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»); quarto («Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza») limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto («Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni»); e sesto comma («I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato»); 120, secondo comma («Il Governo, acquisito, salvo i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente»); e 132, secondo comma («Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che i Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra»); nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma («Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»); e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

ziare è che le modalità di investitura appaiono direttamente connesse alle funzioni, pertanto più il novero di leggi bicamerali si amplia meno si giustifica per il Senato una modalità di investitura non basata sul suffragio diretto⁴⁰. Non è facile in realtà addivenire a soluzioni di equilibrio, che siano in grado di conciliare un rinnovato impianto del Senato sul piano funzionale con le scelte relative alle modalità di investitura. Quel che certamente si può evidenziare è che paradossalmente il processo di ampliamento della sfera legislativa bicamerale rispetto all'impostazione iniziale, se da un lato può essere accolta positivamente (soprattutto in una prospettiva conservativa), dall'altro crea non pochi problemi sul piano della sua coerenza con un sistema di investitura per così dire di secondo grado. A non rendere agevole la quadratura del cerchio si pone inoltre il rilievo di una certa disomogeneità delle materie ricondotte alla funzione legislativa bicamerale, dai diritti della famiglia alle funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane. Sarebbe interessante riuscire a coglierne la *ratio*, ciò potrebbe costituire un primo passo verso un inquadramento più chiaro della riforma. Il problema infatti non può essere eluso, è importante riuscire a riscontrare una giustificazione ragionevole alla decisione che attribuisce alcune materie alla competenza legislativa esclusiva di un organo effettivamente rappresentativo dei cittadini, ed altre invece per le quali viene coinvolto anche un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali. E tanto per rendere il discorso più concreto non è affatto chiara la ragione per cui i diritti della famiglia, ad esempio, siano così attinenti alle istituzioni territoriali al punto da ritenere che una loro migliore tutela possa derivare proprio dal riconoscimento di un ruolo legislativo paritario al loro organo rappresentativo, a meno che non si intenda ridiscutere del tipo di rappresentanza contemplata per il Senato; nel caso richiamato dei diritti della famiglia infatti essa si rivela più di natura politica e «se la natura è politica, l'oggetto della rappresentanza non può essere delimitato decidendo che esso rappresenta le istituzioni territoriali: esso rappresenta la Nazione»⁴¹.

Vi sono poi gli altri due modelli, che abbiamo definito asimmetrico e asimmetrico rinforzato. Si tratta in entrambi i casi di una specifica articolazione del procedimento di formazione della legge, prerogativa esclusiva della Camera dei deputati (con l'eccezione delle cd. leggi bicamerali), in cui il Senato può rivestire un ruolo più o meno incisivo⁴². Nel primo caso,

⁴⁰ In questo senso, si v. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *la Repubblica* del 29.08.2014, il quale osserva: «Inizio da un profilo generalmente sottovalutato (non però da Lorenza Carlassare), e cioè che in una democrazia liberale la legislazione in senso lato (leggi, decreti-legge, regolamenti ecc.) rinviene la sua legittimità nel "mandato", diretto o indiretto, che gli organi e gli enti a ciò abilitati hanno ricevuto dal popolo sovrano (articolo 1 della Costituzione). E quindi, se la "riforma" attribuisce al Senato la funzione legislativa ordinaria — ancorché con limiti e condizioni — e la stessa funzione di revisione costituzionale, è inconcepibile che il Senato non venga eletto a suffragio universale. Anzi, a stretto rigore, è «persino fuori di luogo che possa essere definita "elezione" una designazione dei senatori che sarà compiuta, in ogni regione, da poche decine di consiglieri e che sarà limitata agli stessi membri dei consigli regionali» (così Stefano Merlini)».

⁴¹ V. TONDI DELLA MURA, Audizione del 13 maggio 2014, Commissione Affari costituzionali del Senato, il quale evidenzia, p. 2.

⁴² Su questo aspetto, vengono espressi anche orientamenti che ritengono non secondario il ruolo del senato; si v. F. DAL CANTO, *Intervento*, in *osservatoriosullefonti.it* n. 2/2014, il quale sottolinea: «Quanto alle leggi monocamerali, la critica ricorrente è che i poteri del Senato siano sostanzialmente irrilevanti. A mio giudizio, il potere del Senato di imporre alla Camera un riesame del testo licenziato, con possibilità per quest'ultima di supe-

proponendo delle modifiche al testo della legge approvata dalla Camera dei deputati, dalle quali tuttavia quest'ultima può discostarsi, senza che siano previste specifiche maggioranze. Si tratta dunque di un modello che può essere inteso come asimmetrico, essendo nettamente preponderante rispetto all'iniziativa del Senato il ruolo legislativo della Camera. Nel secondo caso, pur sempre asimmetrico ma dotato di una maggiore incidenza e dunque in questo senso rinforzato, il ruolo del Senato rispetto all'iter legislativo si estrinseca comunque nella possibilità di proporre modifiche del testo approvato, salvo per la Camera dei deputati di non recepirle, a condizione però di pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti⁴³. Si tratta di un iter previsto per alcune materie che si possono sinteticamente elencare per avere un quadro d'insieme orientativo: ordinamento di Roma capitale; governo del territorio; protezione civile; tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, tutela dell'interesse nazionale; modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza in relazione all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea da parte delle regioni; accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato conclusi dalle regioni; forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dei beni culturali e paesaggistici; fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno per il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei comuni, delle città metropolitane e delle regioni; risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, città metropolitane e regioni; principi generale per l'attribuzione del loro patrimonio a comuni, le città metropolitane e le regioni; potere sostitutivo del governo a organi delle regioni, delle città metropolitane e dei comuni (nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.) e casi di e-

rare tale parere con maggioranze semplici o, in alcuni casi, assolute, non deve essere sottovalutato, soprattutto per la responsabilità che la camera politica si assumerebbe in tali casi nei confronti dell'opinione pubblica», p. 4.

⁴³ Su questo aspetto si v. V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, settembre, 2014, il quale osserva: «Per alcune categorie di leggi che attengono all'assetto del governo territoriale o alla finanza regionale e locale, il rigetto da parte della Camera di modifiche proposte dal Senato, può essere deliberato solo a maggioranza assoluta della Camera stessa. Su questo punto, tuttavia, viene espresso il rilievo critico che con la nuova legge elettorale (che segue un'impostazione fortemente maggioritaria), anch'essa in corso di approvazione, le forze politiche di maggioranza, che sostengono il Governo, disporranno alla Camera di un'ampia maggioranza, ciò che renderà agevole superare a maggioranza assoluta le proposte del Senato che non fossero corrispondenti agli orientamenti del Governo», p. 8. Ed inoltre, si v. A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *osservatorio-sullefonti.it*, n. 2/2014, che sul potere di rinvio del Senato nell'ambito dell'iter legislativo, osserva: «D'altra parte è forse pensabile che la Camera, direttamente rappresentativa, e che ha già approvato una legge, decida di modificarla su richiesta di un consesso di sindaci, presidenti di regione e tecnici? Anche questo appare difficile, perché la legge è già stata approvata e quindi sarebbe una evidente sconfessione di una scelta politica e di una maggioranza di governo che, si presume, prima di approvare una legge avrà effettuato riflessioni serie e approfondite», p. 4.

sclosure dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente; distaccamento di un comune da una regione all'altra; legge di bilancio; forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Rispetto a questo elenco, va osservato che vi sono alcune materie come ad esempio il governo del territorio e la protezione civile (disposizioni generali e comuni) che, venuta meno nel testo approvato la potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, sono state attratte a livello legislativo statale. Si tratta di materie, nella fattispecie, fortemente connotate dalle specifiche caratteristiche dei territori (ci si riferisce agli aspetti demografici, morfologici, ambientali con i quali inevitabilmente si misurano i problemi legati al rischio e alla pianificazione) e forse per esse si sarebbe potuta ipotizzare la conservazione di una competenza legislativa regionale oppure, qualora le esigenze di coordinamento risultino tali da giustificare la potestà esclusiva statale, le si sarebbe potute includere almeno nell'ambito delle leggi bicamerali, in cui il Senato ha più voce in capitolo.

6. La potestà legislativa di Stato e regioni

Nel titolo V della parte II della Costituzione il progetto riformatore incide, tra le altre cose, sull'impianto dell'art. 117, relativo alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni nonché di quella regolamentare. Esce di scena la potestà concorrente, che comporta l'intervento dello Stato con leggi cornice e quello delle regioni con disciplina di dettaglio su una serie di materie, alcune delle quali – come già evidenziato – vengono attratte a livello legislativo statale. L'intervento avviene ad una certa distanza dalla riforma del titolo V del 2001, che non pochi problemi ha determinato sul piano interpretativo e sulla configurazione dei confini delle materie, impegnando in questo senso per diversi anni la Corte costituzionale⁴⁴. La giurisprudenza della Corte, infatti, è stata di fondamentale ausilio nel configurare con maggiore chiarezza gli ambiti di competenza, tenuto conto del proliferare rispetto ad una stessa materia di gamme diverse di funzioni, alcune attratte a livello statale altre invece affidate al livello legislativo regionale. Alla giurisprudenza della Corte si devono inoltre soluzioni

⁴⁴ Sulla conflittualità tra Stato e regioni, essa tuttavia non va ricondotta prevalentemente alla potestà concorrente; sul punto si v. U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, cit, il quale sottolinea: «Anzitutto un doveroso chiarimento in relazione alle affermazioni, spesso ripetute malgrado la loro falsità, che la potestà legislativa di tipo ripartito sarebbe all'origine dell'abnorme conflittualità fra Stato e Regioni: ciò non risponde assolutamente a verità (come è verificabile agevolmente esaminando la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. n.3/2001) poiché i conflitti legislativi sono essenzialmente sorti per tre diversi motivi: l'estrema difficoltà dei rapporti fra le materie di competenza esclusiva dello Stato e le materie legislative di competenza delle Regioni, la mancanza di legislazioni statali di confine o coordinamento fra i due sistemi normativi (mentre si accrescono testi normativi assai espansi nelle materie di competenza esclusiva dello Stato: in via meramente esemplificativa, si pensi ai 318 articoli del Codice dell'ambiente), la pessima qualità del vigente art. 117 Cost. che in realtà non definisce con chiarezza le diverse aree competenziali, addirittura dimenticandosene alcune fondamentali (ricordo ancora una volta: i lavori pubblici, tutte le maggiori attività economiche, la circolazione stradale, ecc.)», p. 6.

di particolare pregio interpretativo, come ad esempio l'individuazione di materie «trasversali» che si intersecano con altre materie di livello legislativo regionale, determinandone l'attrazione statale laddove si renda necessaria un'azione unitaria che soddisfi esigenze di disciplina uniforme (si v. ad es. la sent C.c. n. 407 del 2002 sull'ambiente).

Sul nuovo impianto dell'art. 117 proposto dalla riforma, è importante in via preliminare ricordare quanto espresso già all'indomani del ddl cost. in esame e cioè che proprio alla luce del contributo della Corte costituzionale tale riassetto delle competenze legislative non presenterebbe delle sostanziali novità, avendo la giurisprudenza costituzionale realizzato negli anni una sistemazione e ridefinizione delle competenze legislative per nulla dissimile da quello risultante dal testo⁴⁵. In questo senso, in effetti, il venir meno della potestà legislativa concorrente, il recepimento a livello statale di diverse materie concorrenti, nonché la clausola della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero della tutela dell'interesse nazionale – che consente allo Stato di intervenire in materie non di sua competenza esclusiva – ripropongono sostanzialmente i parametri di riordino sviluppati dalla giurisprudenza della Corte, caratterizzata da una certa attitudine a riconoscere allo Stato in sede di conflitto una competenza tendenzialmente prevalente.

Le materie di potestà legislativa esclusiva statale, nel ddl cost. approvato in Senato, aumentano dunque in maniera considerevole, arrivando nella loro enumerazione al traguardo della lettera «z»⁴⁶. Per quanto riguarda la potestà legislativa regionale viene proposta una

⁴⁵ Così R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, il quale specificamente osserva: «Le "novità" introdotte dalle nuove norme contenute dalla bozza non sono affatto delle novità, perché la giurisprudenza costituzionale ha già sistemato le competenze secondo un quadro non molto diverso. Se si pensa che eliminando le competenze concorrenti si riduca il contenzioso stato-regioni, si sbaglia di grosso: e poi sia il "transito" di alcune competenze alla sfera di legislazione esclusiva dello stato, sia la riesumazione dell'interesse nazionale in forme modernizzate ("La legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale": art. 117.5) non farebbe che consolidare principi da tempo fissati e ribaditi dalla Corte costituzionale», p. 3; ed inoltre, *Ivi*, p. 4, «Non è attraverso una modifica dell'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. che si può riuscire a rendere efficiente il sistema istituzionale. Il che significa che non è eliminando le materie concorrenti o introducendo il principio della prevalenza dell'interesse nazionale che si rende funzionante un sistema ormai impazzito. Nessun sistema di tipo federale o regionale può sperare di reggersi su un riparto delle competenze scritto in qualche articolo della Costituzione: non è una manciata di "etichette", più o meno chiare (e le nostre sono oscurissime), che può governare un sistema istituzionale complesso. La riforma della Costituzione, restando nell'impianto attuale del Titolo V, non servirebbe a nulla».

⁴⁶ Art. 117, comma 2, «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;

soluzione composita; infatti, da un lato alcune materie vengono esplicitate⁴⁷, dall'altro viene fatta salva una formula di carattere residuale, che riconduce al livello legislativo regionale qualsiasi altra materia non riscontrabile nell'elenco statale⁴⁸. Anche in questo specifico ambito si possono tuttavia rilevare alcuni fenomeni di gemmazione da materie-madre, come ad esempio la pianificazione del territorio, di competenza regionale, rispetto al governo del territorio, di competenza statale, che ripropongono inevitabilmente problemi interpretativi, resi in certo senso ancora più complessi dalla radicalità delle alternative (potestà statale/potestà regionali) a causa dal venir meno del piano di mediazione della potestà concorrente⁴⁹

- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;
- n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa;
- p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
- t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
- u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale».

⁴⁷ Art. 117 Cost., comma 3: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica».

⁴⁸ Art. 117 Cost., comma 3, «[...] nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

⁴⁹ Alcune perplessità sono state avanzate su questo nuovo impianto della potestà legislativa regionale; si v. in particolare A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regiona-*

Rispetto al testo proposto inizialmente, che contemplava nell'art. 117 Cost. il ricorso all'endiadi «materie e funzioni», va rilevata la sopravvivenza delle sole «materie». Si ripropone in questo modo il problema di natura interpretativa di cosa debba intendersi per materia, assumendo tendenzialmente il concetto carattere descrittivo di ambiti tematici molto vasti. Il discorso sarebbe stato reso più complesso se fossero rimaste in piedi entrambe, e cioè sia le materie che le funzioni, anche se queste ultime – intese quali attività dirette ad un fine – prese a se probabilmente avrebbero orientato meglio gli ambiti di intervento, in quanto strettamente connesse alle finalità concrete da perseguire che possono avere, a seconda della prospettiva, un rilievo nazionale o regionale. In altri termini, il concetto di funzioni predisposte al raggiungimento di una finalità probabilmente avrebbe reso più razionale il riparto delle competenze tra i due livelli in relazione a medesimi ambiti tematici. Il testo ha invece optato per una impostazione tradizionale, attraverso il riferimento alle «materie» ed ha inoltre realizzato un ampliamento - in termini di materie appunto - della potestà legislativa statale, che sembra rivelare un certo allontanamento da un assetto di cooperazione tra livello statale e livello regionale⁵⁰.

In relazione alla potestà legislativa statale va evidenziato il ricorso all'espressione «disposizioni generali e comuni» (art. 117, comma 2, lettere m, n, s, ed u), che definisce un ambito di intervento legislativo particolarmente incisivo da parte dello Stato, in relazione a tutela della salute, sicurezza alimentare, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, attività culturali e turismo, governo del territorio. Il riferimento alle «disposizioni generali» piuttosto che ai principi sembra definire un raggio di intervento statale in termini di maggiore dettaglio. Senza intraprendere in questa sede una più approfondita riflessione sui confini tra principi e

le?, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, il quale sottolinea: «Francamente non è dato capire se questo nuovo assetto sarà di giovamento ovvero di danno per l'autonomia; solo l'esperienza a venire potrà, dunque, dare una risposta che oggi sarebbe comunque un azzardo affacciare. Sta di fatto che l'autore del disegno ha predisposto un'arma a doppio taglio, dal momento che – come si è già fatto in altra occasione notare – l'esplicita menzione di alcune materie può, per un verso, costituire una garanzia per l'autonomia, nel senso che perlomeno su quelle materie essa ha modo di spiegarsi, pur con l'avvertenza che i *nomina* costituzionali restano ad ogni modo soggetti, a motivo della loro somma vaghezza concettuale, ad interpretazioni di vario segno, tanto dunque nel verso della promozione dell'autonomia, quanto però nell'altro del suo possibile arretramento. Per un altro verso, tuttavia, il rischio assai serio cui l'autonomia stessa va incontro è che essa, a conti fatti, solo su quei campi e non pure su altri abbia modo di esercitarsi», p. 19.

⁵⁰ Su questi temi si v. in particolare A. BARBERA, in *Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013*, il quale, tra le altre cose, osserva: «Non è facile definire una "materia"; essa può essere rappresentata da "beni materiali" ma anche da beni "immateriali"; può riguardare "utilità" e "valori"; può riguardare oggetti su cui possono insistere più utilità e più valori, fra loro talvolta confliggenti (ad esempio i processi edificatori e la tutela ambientale). Analoga sfiducia, per esempio, è riemersa anche nel dibattito sulla Costituzione europea, allorché la Convenzione europea si chiese: come è possibile distinguere in base alle materie? Un film, ad esempio, è un prodotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi. Superata una lettura (posso chiamarla così?) "materialistica" seguirei, quindi, con più decisione una lettura "finalistica", basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un "federalismo duale" (anacronistico perché non più attuale negli stessi stati federali), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi, più adeguata ad un "regionalismo cooperativo», p. 58.

norme, non va trascurato il rilievo, soprattutto in una prospettiva di potenziale conflitto tra Stato e regioni, che vedrebbe la Corte costituzionale nuovamente investita di una problematica interpretativa (principi e norme) alla quale già in diverse occasioni e non senza difficoltà ha tentato di dare delle risposte⁵¹.

Va, infine, fatta una riflessione sul ruolo del Senato in riferimento all'art. 117, comma 4, che contempla l'ipotesi dell'intervento legislativo dello Stato in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale⁵². Il testo del ddl approvato riconduce questa specifica ipotesi tra quelle per le quali il ruolo legislativo del Senato ricade – come nella ripartizione prima proposta – nel modello asimmetrico di tipo rinforzato. In questo caso, infatti, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Sarebbe stata forse proprio l'ipotesi dell'interesse nazionale - che realizza una significativa dilatazione della potestà statale – una fattispecie rispetto alla quale prevedere un ruolo legislativo del Senato paritario rispetto a quello della Camera dei deputati⁵³.

⁵¹ Si v. ad esempio, in tema di istruzione, la sent. della Corte costituzionale n. 279/2005, in particolare: «Ora, ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, è evidente come il criterio di soluzione cui far capo vada individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla *ratio* della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato. E, sotto quest'ultimo aspetto, può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

⁵² Sull'eccessiva ampiezza della clausole di supremazia statale – anche tenuto conto dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. - si v. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, la quale osserva: «L'ampiezza della clausola legittimante l'attrazione della competenza legislativa dal livello regionale a quello statale, la mancanza per l'esercizio di tale "attrazione" di qualsivoglia richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e il ruolo più "debole" che il Senato esercita rispetto alla legge statale che attrae in concreto la competenza (previsione della delibera legislativa del Senato superabile comunque a maggioranza assoluta), appaiono complessivamente la spia di una volontà connotata da tinte "neocentraliste" che non va nella direzione di riprendere un progetto di federalismo responsabile e cooperativo, rafforzando i valori della sussidiarietà e dell'autonomia», p. 6.

⁵³ Sul si v. ancora A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, cit., che osserva: «Ci si può chiedere se sarebbe stato meglio stabilire che le leggi in discorso fossero *pleno iure* "bicamerali", realizzandosi pertanto, in buona sostanza, in occasione della loro approvazione, una sorta di "accordo" tra Stato e Regioni, grazie alla mediazione assicurata dalla Camera in cui queste ultime sono rappresentate. Anche i più convinti sostenitori della causa dell'autonomia, al cui schieramento – tengo qui a ribadire – da sempre appartengo, devono però convenire che una legge "concordata" siffatta vedrebbe ridotte al lumicino le concrete possibilità di venire alla luce: è un po' come dire che il reo possa essere condannato unicamente col suo consenso...», p. 21.