

**Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale
n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014***
di Marco Olivetti**

SOMMARIO: 1. Il disegno di legge costituzionale A.S. 1429: sguardo d'insieme. - 1.1. Un Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali»... - 1.2. ...nel momento della decostituzionalizzazione del regionalismo? - 2. La composizione ed il sistema di elezione del Senato. - 2.1. La ripartizione dei seggi fra le Regioni. - 2.2. L'elezione indiretta dei senatori. - 2.3. Il sistema di elezione. - 2.4. Legittimazione e durata in carica. - 2.5. Il problema della rappresentanza. - 3. I poteri non legislativi del Senato. - 4. La partecipazione del Senato al procedimento legislativo. - 4.1. Il Senato nel procedimento legislativo: a) la procedura generale. - 4.1.1. Un intervento di carattere eventuale. - 4.1.2. Un intervento astretto in termini brevissimi. - 4.1.3. I margini di movimento della Camera dopo l'adozione di «proposte di modificazione» da parte del Senato. - 4.1.4. La discutibile sopravvivenza delle Commissioni in sede deliberante. - 4.2. (segue): b) Poteri di codecisione legislativa. - 4.3. (segue): c) Poteri di partecipazione procedimentale qualificata. - 4.4. (segue): d) La procedura speciale di partecipazione alla formazione della legge di bilancio annuale. - 4.5. I procedimenti legislativi per l'approvazione di leggi di delegazione legislativa e di leggi di conversione dei decreti-legge. - 4.6. La fase integrativa dell'efficacia. - 5. La riforma della riforma del titolo V. - 5.1. La decostituzionalizzazione delle Province (ma non delle Città metropolitane). - 5.2. Il riparto di competenze legislative: sguardo d'insieme. - 5.3. Le nuove materie di competenza esclusiva statale. - 5.4. Dalla competenza ripartita o concorrente ad una nuova concorrenza di competenze? - 5.5. Le materie ritrasferite alla competenza statale: quale portata complessiva?. - 5.6. Le competenze enumerate e residuali della legge regionale. - 5.7. La clausola di supremazia. - 5.7.1. I presupposti. - 5.7.2. I requisiti procedurali: la proposta del governo. - 5.7.3. I requisiti procedurali: la partecipazione debole del Senato. - 6. Cenni sulle disposizioni relative a materie diverse dal bicameralismo e dal sistema regionale. - 6.1. Le nuove disposizioni sull'elezione del Presidente della Repubblica. - 6.2. La c.d. «corsia preferenziale». - 6.2.1. Presupposti e limiti per l'attivazione della «corsia preferenziale». - 6.2.2. L'attivazione della «corsia preferenziale». - 6.2.3. Gli effetti procedurali. - 6.2.4. La «corsia preferenziale» nel sistema. - 7. Alcune conclusioni.

1. Il disegno di legge costituzionale A.S. 1429: sguardo d'insieme

Il disegno di legge costituzionale n. 1429 della XVII legislatura, presentato dal Governo Renzi in Senato il 31 marzo 2014 ed approvato dall'aula di Palazzo Madama l'8 agosto scorso, contiene numerose ed importanti innovazioni a varie parti dell'ordinamento della Repubblica. Tuttavia, il progetto di revisione costituzionale si articola in due macro-ambiti principali – il bicameralismo e il

*Il testo costituisce la base dell'audizione dell'autore presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, il 16 ottobre 2014.

** Professore ordinario di diritto costituzionale nel Dipartimento di Scienze economiche, politiche e di lingue moderne dell'Università LUMSA di Roma.

sistema delle autonomie – che chiamano in causa altrettante scelte caratterizzanti della Costituzione italiana, la cui configurazione concreta è da tempo oggetto di riflessione critica, sia in sede politica, sia in sede accademica.

Da un lato, infatti, è ormai molto diffusa la tesi della necessità di superare il bicameralismo paritario previsto dalla Costituzione del 1947: esso appare infatti quasi del tutto sprovvisto di una *ratio* giustificatrice, come è dimostrato anche dal fatto che esso costituisce quasi un caso unico, in prospettiva comparata; rallenta il processo decisionale, pur apportando ad esso benefici solo marginali; e, soprattutto, in un contesto nel quale i partiti di massa dei decenni post-bellici hanno mutato profondamente natura e il sistema elettorale proporzionale è stato sostituito da sistemi almeno in parte maggioritari¹, rischia di rendere ingovernabile il sistema istituzionale italiano. La difficile crisi di governo del 2013 è una conferma evidente di quest'ultimo rischio.

D'altro canto, l'assetto del sistema regionale ridefinito dalla legge cost. n. 3/2001 non ha dato nei fatti buona prova di sé. Esso, in primo luogo, era sin dall'origine incompleto, anche per la mancata previsione di una Camera delle autonomie e, più in generale, di strumenti di raccordo istituzionalizzato fra i diversi livelli di governo nella Repubblica delle autonomie. Ma, soprattutto, al nuovo titolo V – al di là di alcuni difetti redazionali, magari anche gravi, ma non tali da comprometterne, di per sé, la funzionalità complessiva – è stata negata l'attuazione che esso – come ogni riforma costituzionale – esige. Inoltre la cultura centralistica dominante nei grandi apparati burocratici e giurisdizionali dello Stato centrale lo ha rifiutato sin dall'inizio, boicottandolo sistematicamente. La decadenza della cultura politica italiana – che non ha risparmiato negli ultimi anni né le Regioni, né le autonomie locali – e la crisi economica dal 2010 in poi hanno poi accentuato le ombre rispetto alle luci di cui il sistema italiano delle autonomie era pur provvisto. Di qui l'esigenza di una correzione delle regole, anche costituzionali, che reggono tale sistema.

Il disegno di legge costituzionale n. 1429 è intervenuto incisivamente su ciascuna delle due grandi questioni ora indicate. Esso ha compiuto alcune scelte coraggiose, ma sembra mancare di una ispirazione unitaria forte, che le tenga tutte insieme.

1.1. Un Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali»...

La riforma del Senato ha accolto un modello che aveva sinora ottenuto maggiori consensi in dottrina che nella classe politica (e nella stessa opinione pubblica): quello di una Camera delle Regioni² o delle autonomie territoriali. Più specificamente, il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato ha optato per una Camera alta eletta dai Consigli regionali, e composta di consiglieri regionali e di sindaci, i quali sarebbero chiamati ad esercitare contemporaneamente il mandato territoriale e il mandato senatoriale.

¹ ...ai quali fa eccezione il sistema «costruito» un po' arbitrariamente dalla sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale.

² L'espressa formulazione del progetto di una Camera alta di questo tipo risale, com'è noto, a N. Occhicupo, *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975, estratto da *Studi Parmensi*; per un'analisi critica dei problemi posti da questa soluzione si v. I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Iovene, Napoli, 2006. Da ultimo sia consentito rinviare a M. Olivetti, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi*. Atti del Convegno dell'Istituto Luigi Sturzo, Roma, 24-25 gennaio 2014, Istituto Luigi Sturzo/Rodorigo Editore, Roma, 2014, p. 219-264. Si v. inoltre A. D'Aloia, *Verso la riforma della Costituzione. Il ritorno della "Camera delle Regioni"*, in *Appunti di Cultura e Politica*, 3/2014, p. 11-23.

Questa soluzione, assai incisiva, va ben oltre il minimo necessario, (quasi) universalmente richiesto per la razionalizzazione della forma di governo italiana secondo gli *standards* prevalenti nel diritto comparato e in particolare nel contesto europeo, i quali, come si diceva, esigono il superamento del bicameralismo perfetto e paritario risultante dagli art. 70 e 94 della Cost. vigente (che non è previsto attualmente in alcun regime parlamentare)³. Un Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali» (art. 55.4 come risultante dal testo approvato l'8 agosto 2014⁴) costituirebbe ovviamente qualcosa di ben diverso dell'attuale Senato eletto «su base regionale» (art. 57.1 del testo costituzionale vigente), ma a suffragio diretto e quasi universale (essendo l'elettorato attivo e passivo ristretto rispetto alla Camera bassa) e, visto il modo in cui verrebbe eletto, andrebbe oltre lo stesso concetto di «Camera di rappresentanza territoriale» contenuto nell'art. 68 della Costituzione spagnola del 1978: il progetto di riforma ha infatti inteso la seconda Camera come sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali (Regioni e, in misura minore⁵, Comuni), non semplicemente delle popolazioni insediate sui territori di tali istituzioni.

Si potrebbe certo giustificare la scelta dell'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali con argomenti di tipo «negativo», vale a dire osservando da un lato che ad un Senato eletto direttamente sarebbe difficile negare il potere di concedere la fiducia al Governo e una sostanziosa partecipazione al procedimento legislativo, con ciò vanificando l'esigenza di razionalizzazione della forma di governo italiana sopra evocata; e rilevando, dall'altro, che ove si accolga l'opzione per un Senato non eletto direttamente dal corpo elettorale, la soluzione dell'elezione da parte del sistema delle autonomie (o comunque della «derivazione», in qualche modo, da queste) è quasi obbligatoriamente tracciata, essendo oggi improponibili le alternative note al diritto comparato o alla storia del diritto, da quella di una Camera aristocratica, secondo il modello della vecchia Camera dei *Lords*, a quella di una Camera alta di nomina regia, prevista a suo tempo dallo Statuto albertino e tuttora dalla Costituzione canadese, fino ad una Camera alta di matrice corporativa⁶, di

³ L'esigenza di superare il bicameralismo perfetto dovrebbe essere data per scontata da qualunque analisi della Costituzione italiana che tenga pur minimamente conto della ricaduta fattuale degli istituti costituzionali e dei dati offerti dal diritto comparato, atteso che quello italiano è oggi l'unico caso di sistema bicamerale perfetto in un regime parlamentare (con la sola parziale eccezione della Costituzione romana del 1991, che tuttavia ha tratti intermedi fra un regime parlamentare ed un sistema semipresidenziale). Per questo, ricordata l'*impasse* in cui il sistema costituzionale italiano si è trovato dopo le elezioni del 2013 (da cui sono uscite due maggioranze diverse nelle due Camere, entrambe però titolate a concedere la fiducia al Governo), ci permettiamo di omettere qualsiasi dimostrazione di questa dato, in omaggio al vecchio adagio per cui *facta notoria probationem non egent*. Si esprime in favore del superamento del bicameralismo perfetto nel rapporto fiduciario R. Tarchi, *Il disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, p. 6, il quale osserva: «il venir meno del carattere binario della relazione fiduciaria potrà impedire che si consumino ulteriormente quei rischi di dissociazione politica tra le due Camere che, nei due decenni appena trascorsi, hanno rappresentato un fattore rilevante di instabilità politica ed hanno impedito una piena maturazione della nostra forma di governo».

⁴ D'ora in avanti gli articoli della Costituzione, nella formulazione che risulterebbe dalla riforma costituzionale, saranno indicati col numero, seguito dall'acronimo nt, che sta per «nuovo testo».

⁵ La «misura minore» non è soltanto un dato quantitativo, ma assume rilievo qualitativo: mentre tutte le Regioni sono rappresentate nel Senato in quanto enti singoli, i Comuni sono rappresentati solo da alcuni Sindaci e dunque come «sistema» dei Comuni di ciascuna Regione (oltretutto con rappresentanti scelti non dai Comuni stessi ma da ciascun Consiglio regionale).

⁶ Considerazioni analoghe ci sembra debbano valere per l'idea di un «Senato della Conoscenza» o di un «Senato delle competenze», avanzata l'8 dicembre 2013 e poi discussa in una serie di articoli pubblicati sul *Sole 24 Ore* e della quale si è visto una risonanza nel disegno di legge governativo (AS n. 1429), nel quale era prevista la presenza in Senato di 21 senatori di nomina presidenziale. Si tratta, in fondo, proprio della riproposizione in veste nuova della vecchia idea di una Camera corporativa, come ben può vedersi da E. Cattaneo, *Il Senato delle competenze*, in *La Repubblica*, 30.3.2014, p. 24, ove si afferma: «quando parlo di conoscenze intendo a 360°: dal volontariato all'imprenditoria».

cui è esempio attuale il Senato irlandese e che è stata proposta più volte in passato nella nostra storia costituzionale.

1.2. ...nel momento della decostituzionalizzazione del regionalismo?

Questi argomenti paiono per più aspetti condivisibili: in effetti la scelta della Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali è in parte giustificabile anche per mancanza di alternative (a meno che non si voglia ripiegare sul monocameralismo). Essa, però, troverebbe una sua compiuta giustificazione se fosse intesa anche («in positivo», dunque) come completamento (ed in una certa misura anche come correzione) del sistema delle autonomie delineato nella Costituzione del 1947 e incisivamente modificato nel 2001; se essa, cioè, fosse intesa come materializzazione del vecchio progetto – più volte avanzato negli ultimi 40 anni, dopo aver già fatto in parte capolino in Costituente – della Camera delle Regioni (o, più ampiamente, delle autonomie territoriali, finalizzata a dar voce a queste ultime nel procedimento di formazione della legge statale, vale a dire nell'*iter* formativo del più importante fra gli atti di decisione politica ordinaria).

Ma ciò richiederebbe una visione di fondo relativa al ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali. E' però proprio questa visione che sembra mancare nel testo approvato dal Senato l'8 agosto scorso: la riforma sembra anzi orientata verso un indebolimento (quasi una decostituzionalizzazione dell'autonomia legislativa regionale), proprio nel momento in cui – con la Camera delle autonomie – completa il regionalismo, fornendogli del suo «anello mancante».

Premesse queste osservazioni sull'insieme, occorre ora passare all'esame analitico dei principali contenuti della riforma, muovendo dal Senato riformato.

2. La composizione ed il sistema di elezione del Senato

Il nuovo Senato della Repubblica, che conserverebbe la denominazione attuale (nel progetto governativo si utilizzava invece quella di «Senato delle autonomie»), sarebbe composto da cento senatori.

2.1. La ripartizione dei seggi fra le Regioni

La ripartizione dei seggi fra le Regioni sarebbe regolata da un criterio di proporzionalità attenuata, per taluni aspetti simile a quello previsto per il *Bunderat* austriaco⁷ o per quello germanico⁸: a ciascuna Regione⁹ verrebbe riservato un numero minimo di due senatori (eletti rispettivamente fra i consiglieri regionali o delle due province autonome e fra i sindaci dei Comuni della Regione), per

⁷ Art. 34 della Costituzione austriaca, il quale stabilisce che il *Land* più popoloso ha 12 rappresentanti e gli altri hanno una rappresentanza intermedia in proporzione alla rispettiva popolazione, con un minimo di tre componenti per *Land*.

⁸ Quest'ultimo è però più semplice e lineare, in quanto individua solo quattro «fasce». Stabilisce infatti l'art. 51.2 della Legge fondamentale di Bonn che: «Ogni *Land* ha almeno 3 voti, i *Länder* con più di 2 milioni di abitanti ne hanno 4, i *Länder* con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque, i *Länder* con più di sette milioni di abitanti hanno sei voti».

⁹ Non è chiaro se alla Regione Trentino-Alto Adige spetterebbero alcuni senatori oltre a quelli spettanti alle due Province autonome di cui essa si compone. La lettera sembrerebbe suggerire di sì, ma in tal modo tale Regione sarebbe nettamente sovrarappresentata rispetto a Regioni di eguale o simile consistenza demografica, come l'Umbria.

un totale di 44 senatori¹⁰. I rimanenti 51 senatori sarebbero invece distribuiti fra le Regioni in proporzione alla loro popolazione, quale risultante dall'ultimo censimento (art. 57.4 nt). Su questa base, spetterebbe alla legge statale, approvata con il consenso di entrambe le Camere, precisare le «modalità di attribuzione dei seggi» alle singole Regioni.

Poiché si tratta senza dubbio di un sistema complicato (anche se non certo impossibile da gestire), sarebbe stato forse preferibile assegnare direttamente in Costituzione a ciascuna Regione un determinato numero di senatori¹¹, lasciando alla legge statale la determinazione del sistema di elezione, ma non quella del numero dei senatori di ciascuna Regione.

2.2. L'elezione indiretta dei senatori

Il sistema di elezione del Senato è stato sinora la questione più dibattuta nel cammino verso la riforma. E' prevalsa l'idea di stabilire in Costituzione il modo di elezione dei senatori e si è rinunciato ad adottare la tecnica più squisitamente federale, in virtù della quale la Costituzione si sarebbe limitata a stabilire il numero di senatori spettanti a ciascuna Regione, lasciando alle singole Regioni la scelta sul sistema di elezione¹². Molto si è invece discusso sull'alternativa tra il mantenimento dell'elezione del Senato a suffragio universale e diretto e l'introduzione di un sistema di elezione indiretta¹³, facente perno sul sistema delle autonomie territoriali.

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato ha compiuto al riguardo una scelta chiara in favore dell'elezione indiretta dei senatori ed ha individuato il corpo elettorale del nuovo Senato nei Consigli regionali, ai quali ha attribuito il compito di eleggere 95 senatori su 100 (il complemento a cento sarebbero i cinque senatori di nomina presidenziale¹⁴).

La derivazione del Senato dai Consigli regionali consente di avvicinare la soluzione prescelta al modello austriaco (ove il *Bundesrat* è eletto dai parlamenti dei *Länder*), ma rispetto a questo modello vi sarebbe una differenza concernente l'elettorato passivo: in ogni Regione o Provincia autonoma, accanto al/ai senatore/i eletto/i fra i consiglieri regionali, uno dei senatori sarebbe eletto fra i sindaci dei Comuni di quella Regione.

2.3. Il sistema di elezione

I senatori verrebbero eletti dai rispettivi Consigli «con metodo proporzionale», almeno per quanto riguarda i senatori eletti fra gli stessi consiglieri regionali (l'elezione del senatore sindaco avrebbe inevitabilmente luogo con metodo maggioritario, essendo uno solo il senatore da eleggere). Ciascun senatore resterebbe in carica per tutto il periodo in cui sarebbe titolare della carica principale (di consigliere regionale o di sindaco: art. 57.5 nt). Spetterebbe poi alla legge statale – approvata con

¹⁰ Nell'ipotesi che alla Regione Trentino-Alto Adige spettino 2 senatori, oltre a quelli attribuiti a ciascuna delle due Province autonome di cui è composta.

¹¹ Una tecnica di questo tipo è seguita ad es. dall'art. 67 della Costituzione del Belgio.

¹² Si v. l'art. 150.3 della Costituzione svizzera del 1999, che recita: «La procedura di elezione è determinata dal Cantone».

¹³ Per una difesa molto sensata dell'elezione indiretta, si può rinviare a quanto detto da E. Rossi, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, p. 4.

¹⁴ Questi ultimi non sarebbero più vitalizi, ma durerebbero in carica per sette anni e non potrebbero essere nominati per un periodo ulteriore. Natura vitalizia avrebbe invece ancora il mandato senatoriale degli ex Presidenti della Repubblica. Scomparebbero invece i senatori eletti nella circoscrizione estero, che sopravviverebbe invece alla Camera dei deputati.

procedura bicamerale paritaria – definire «le modalità ... 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». Le scelte che residuerebbero in capo alla legge statale sarebbero dunque ampie.

In tal modo verrebbero previsti in Costituzione principi sul sistema di elezione del Senato, ma non della Camera, salvo che per il principio dell'«equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza», previsto dall'art. 55.2 nt e che si applicherebbe ad entrambe le assemblee. Tale principio appare criticabile, sia in quanto innoverebbe rispetto ai principi delle pari opportunità e della parità di accesso alla rappresentanza, previsti rispettivamente dagli art. 51 e 117.7, sia in quanto il concetto di «equilibrio» si attaglia meglio a regolare relazioni fra più di due soggetti, mentre fra due gruppi – uomini e donne – esso dice ben poco¹⁵. Inoltre si deve ricordare che la riforma approvata dal Senato introdurrebbe nell'art. 134 un nuovo 2° co., che riconoscerebbe alla Corte costituzionale la competenza a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi della Camera e del Senato, prima della loro promulgazione.

2.4. Legittimazione e durata in carica

Un Senato così composto ed eletto avrebbe, inevitabilmente, una legittimazione democratica attenuata rispetto alla Camera dei deputati e a ciò corrisponde logicamente la significativa riduzione dei suoi poteri decisionali (superamento del bicameralismo paritario: v. *infra*, nr. 4). Tuttavia si deve al tempo stesso sottolineare che un Senato di questo tipo sarebbe altresì configurato in modo da essere capace di sfuggire alla «presa» dell'indirizzo politico di maggioranza (determinato lungo l'asse corpo elettorale-maggioranza parlamentare-governo): esso, infatti, non potrebbe essere «ricattato» mediante la posizione della questione di fiducia e non potrebbe essere sciolto anticipatamente.

Il Senato non avrebbe dunque un mandato temporalmente predeterminato (una «legislatura»). I singoli senatori avrebbero invece un mandato coincidente il mandato degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono verrebbero eletti (dunque con il mandato di consigliere regionale e di sindaco: art. 57.5 nt). Ciò significa che il mandato di senatore terminerebbe al cessare del mandato, rispettivamente, di sindaco e di consigliere regionale. Dalla lettera dell'art. 57.5 nt sembrerebbe esclusa la *prorogatio* del mandato del singolo senatore decaduto dal mandato originario di sindaco o di consigliere regionale, con rischi di vacanza di posti di senatore in caso di ritardo nell'elezione. Per questo motivo sarebbe forse opportuno prevederla espressamente.

Inoltre si delinerebbe così un Senato i cui membri sarebbero anche titolari di un'altra carica, e anzi sarebbero senatori in virtù di tale carica¹⁶. Come questo dato potrebbe incidere sulla capacità del Senato di svolgere le funzioni che la riforma gli riconoscerebbe, appare per il momento difficile da prevedere. La sensazione è che il nuovo modo di elezione e la scelta di senatori già titolari di altre cariche potrebbero incidere profondamente sul modo di intendere in futuro il «mestiere» di senatore,

¹⁵ Esso, cioè, non impone una rigorosa eguaglianza, ma fino a che punto gli scostamenti da questa sono compatibili col principio dell'equilibrio?

¹⁶ Fra i critici del cumulo dei mandati si v. E. Cheli, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014. A noi questa scelta pare invece condivisibile, in quanto idonea a istituire un collegamento diretto fra istituzioni territoriali e Senato: a nostro avviso alcuni problemi potrebbero piuttosto sorgere dalla mancata previsione della possibilità per i senatori di delegare a funzionari regionali la partecipazione a singole sedute del Senato (soprattutto delle Commissioni di questo).

differenziandolo sensibilmente da quello di deputato¹⁷, con effetti sulla natura dell'organo Senato. Anche se qualsiasi previsione non può che essere ardita, si può ritenere che la «cesura» fra tale Senato e quello previsto dalla Costituzione vigente sarebbe profonda quanto quella verificatasi fra il Senato di nomina regia, previsto dallo Statuto albertino e quello elettivo entrato in funzione nel 1948¹⁸.

Si tratterebbe dunque di un Senato che, nell'ambito dei poteri costituzionalmente riconosciutigli (in particolare nell'ambito dei poteri di codecisione legislativa), sarebbe del tutto indipendente dalla *leadership* politica della maggioranza parlamentare nella Camera bassa (incarnata dal Presidente del Consiglio) e dallo stesso Capo dello Stato, il quale conserverebbe certo l'attuale potere di nominare cinque suoi componenti per una durata di sette anni (non più, dunque, a vita), ma perderebbe il potere di scioglimento anticipato della Camera alta.

2.5. Il problema della rappresentanza

L'art. 67 Cost., anche dopo la riforma costituzionale, continuerebbe a stabilire che i senatori, come i deputati, non sono soggetti a vincolo di mandato. Tuttavia, dalla riforma sembra potersi desumere che i primi, a differenza dei secondi, non rappresenterebbero più la nazione: l'art. 55.2 nt precisa infatti che «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la nazione», mentre l'art. 55.4 nt afferma che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali».

Nonostante che le due disposizioni ora citate non siano del tutto simmetriche (l'una si riferisce infatti ai singoli membri dell'organo, l'altra all'organo nel suo insieme), sembra potersene desumere una opzione in favore della riserva della rappresentanza nazionale alla sola Camera «bassa». Se è inevitabile che un Senato eletto dai Consigli regionali abbia natura diversa da una Camera politica, legittimata dal suffragio universale, il rischio che queste formule lasciano trasparire è di configurare la «rappresentanza delle istituzioni territoriali» come una rappresentanza frammentata, che non si ricomporrebbe ad unità: invece anche la Camera alta dovrebbe essere un modo di produzione dell'unità nazionale di cui all'art. 5 Cost., con la sola particolarità che tale unità risulterebbe prodotta dalla responsabilizzazione delle autonomie territoriali per l'unità della Repubblica.

3. I poteri non legislativi del Senato

I poteri attribuiti Senato dal progetto di revisione costituzionale possono essere suddivisi in due grandi tipologie: quelli di partecipazione al procedimento legislativo e quelli di natura non legislativa.

I poteri di natura non legislativa possono a loro volta essere classificati in potestà di natura elettorale, di natura accusatoria, di autotutela, di controllo ed «europee».

a) Le potestà elettorali vanno distinte fra quelle da esercitarsi congiuntamente con la Camera, nell'ambito del Parlamento in seduta comune (elezione del Presidente della Repubblica, elezione di un terzo del CSM) e quelle da esercitarsi autonomamente (elezione di due giudici costituzionali¹⁹).

¹⁷ Ad es., proprio in virtù del fatto che il senatore sarebbe anche consigliere regionale o sindaco, sembrerebbe da escludersi – quantomeno da un punto di vista pratico – la possibilità della sua nomina a ministro, a meno che il senatore stesso non si dimetta dalle altre cariche.

¹⁸ Su quella transizione si v. AA.VV., *La nascita del Senato repubblicano*, Senato della Repubblica, Roma, 1989.

¹⁹ Quest'ultima soluzione è stata criticata da U. De Siervo, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di revisione costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, p. e da E. Cheli, *Ma questo è vero*

- b) Fra le potestà accusatorie, il Senato conserva la potestà di partecipare alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica (art. 90 Cost. vigente, non soggetto a modifica).
- c) La principale potestà di autotutela è quella connessa agli istituti dell'invulnerabilità e dell'immunità dei senatori, che conserverebbero la portata attuale nell'art. 68 Cost., nonché alla autorizzazione a procedere per reati funzionali commessi da ministri che non siano anche deputati, prevista dalla legge cost. n.1/1989.
- d) Fra le facoltà di controllo vanno invece incluse, oltre a quella di istituire Commissioni di inchiesta «su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali» (art. 82.1 nt), anche quelle che gli spettano in attuazione dell'art. 70.5 nt., che gli riconosce il potere di «valutare l'attività delle pubbliche amministrazioni, di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato e di controllare e valutare le politiche pubbliche, oltre che di concorrere ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge»²⁰.
- e) Fra le funzioni europee vanno invece menzionate quella di «raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» e quella di partecipare «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» e a valutarne l'impatto.

Dall'interpretazione sistematica di queste disposizioni, sembrerebbe precluso al Senato l'esercizio di funzioni di indirizzo politico²¹. In particolare il Senato verrebbe escluso dalla partecipazione ad ogni atto relativo al rapporto fiduciario (mozione di fiducia iniziale, mozione di sfiducia, mozione di sfiducia individuale, questione di fiducia²²). Altra questione è ovviamente se un qualche indirizzo politico possa poi risultare in fatto dall'esercizio da parte del Senato delle competenze costituzionalmente riconosciutegli.

4. La partecipazione del Senato al procedimento legislativo

Uno dei punti più delicati della riforma del bicameralismo è la disciplina del procedimento legislativo, circa la quale la linearità dello schema procedimentale previsto nell'attuale art. 70 Cost. deve essere abbandonata in favore di procedimenti più complessi, che consentano la partecipazione del Senato, ma che, al tempo stesso, assicurino, come regola generale, la prevalenza della volontà della Camera politica. L'AS 1429 si muove in questa prospettiva ed articola i poteri di partecipazione del Senato al procedimento di formazione delle leggi statali in quattro tipologie diverse, che si differenziano quanto all'intensità della partecipazione del Senato stesso: quest'ultima va da un massimo, rappresentato dal potere di codecisione in posizione paritaria con la Camera (leggi bicamerali), ad un minimo nel quale il Senato potrebbe solo proporre modifiche a disegni di legge approvati dalla Camera, ferma la totale libertà di quest'ultima di disporre come crede. Fra

bicameralismo?, cit., p. 2 ed è stata difesa da M. Carli, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2014, p. 2-3; R. Tarchi, *Il disegno di legge costituzionale n. 1429*, cit., p. 9. Le critiche ci sembrano fondate sulla dubbia premessa che un'assemblea eletta indirettamente non sia sufficientemente legittimata ad eleggere alcuni membri della Corte. Con questo argomento, peraltro, anche il potere presidenziale di nomina di cinque giudici costituzionali potrebbe essere ritenuto privo di legittimazione, se si considera che il Presidente della Repubblica non solo è eletto indirettamente, ma è anche un organo monocratico.

²⁰ La funzione di controllo parlamentare è espressamente costituzionalizzata anche per la Camera dei deputati dall'art. 55.3, ma senza indicazione degli strumenti attraverso cui verrà esercitata.

²¹ Queste ultime sono infatti riservate alla Camera dall'art. 55.3 Cost., risultante dal testo approvato dal Senato.

²² Non si può però escludere che il Governo presenti al Senato una dichiarazione di politica generale, sul modello dell'art. 49.4 della Costituzione francese del 1958: ma l'effetto del voto su tale dichiarazione non potrà essere né di conferma né di ritiro di una fiducia del Senato nel Governo inesistente *ab initio*.

questi due tipi di procedimento si collocano poi due tipologie intermedie nelle quali l'approvazione di proposte di modificazione da parte del Senato imporrebbe alla Camera che non intendesse adeguarvisi di procedere a maggioranza assoluta.

I diversi procedimenti opererebbero in ambiti materiali diversi. Questa distinzione pone due ordini di problemi: il primo relativo al *quantum* di materie da attribuirsi ai diversi procedimenti deliberativi, il secondo all'emersione di eventuali conflitti di competenza circa l'uso di uno o dell'altro procedimento, specie qualora un progetto di legge concernesse materie «miste».

La questione del *quantum* di materie da allocare nell'uno o nell'altro procedimento si pone anzitutto riguardo alle materie su cui si dovrebbe legiferare con legge bicamerale. In questo caso vi è un evidente *trade-off* fra il sovrappiù in termini di partecipazione per il Senato e di garantismo determinato dalla pluralità di «voci» coinvolte nella decisione (che si avrebbe in caso di legge bicamerale) e il rischio di condizionare la capacità deliberativa della maggioranza della Camera nei casi in cui essa non coincida con la maggioranza al Senato, il quale, pur essendo composto da rappresentanti delle autonomie, non sarebbe certo sottratto al rischio della «cattura» politica (*rectius*: politico-partitica²³), da parte vuoi della stessa maggioranza, vuoi dell'opposizione della Camera. In questo secondo caso si delinerebbe il rischio di una «coabitazione» fra due maggioranze diverse nelle due Camere, che potrebbe produrre effetti potenzialmente paralizzanti²⁴, specie in assenza di una consolidata cultura del compromesso²⁵.

4.1. Il Senato nel procedimento legislativo: a) la procedura generale

Il tipo procedimentale che presenterebbe carattere generale, e riguarderebbe tutte le materie rientranti nella sfera di competenza legislativa dello Stato, trova la sua disciplina nell'art. 70.3 nt. In tale procedimento, la partecipazione del Senato consisterebbe in un mero potere eventuale di riesame, senza alcuna possibilità per la Camera alta di incidere in maniera vincolante sul contenuto delle leggi, né di produrre effetti procedurali idonei a condizionare i lavori della Camera bassa, la quale resterebbe giuridicamente del tutto libera di approvare in via definitiva il progetto, ignorando l'opinione e le proposte del Senato.

4.1.1. Un intervento di carattere eventuale

Anzitutto l'intervento del Senato avrebbe carattere eventuale: esso avrebbe luogo solo se richiesto da un terzo dei componenti del Senato (il che costituisce, per questi effetti, un *quorum* piuttosto elevato) entro il termine (breve) di dieci giorni. Di conseguenza un progetto di legge potrebbe

²³ Si noti bene che la rappresentanza territoriale (o la rappresentanza delle istituzioni territoriali) è comunque una – pur speciale – forma di rappresentanza politica, non una rappresentanza di interessi organizzati: ciò che in essa cambia è il livello territoriale di sintesi politica, non la natura del processo di aggregazione di interessi particolari in una visione dell'interesse generale, che definisce la rappresentanza politica.

²⁴ Situazioni di questo tipo si sono in effetti verificate in alcune fasi della storia politica della Germania federale, come ad es. negli ultimi anni dell'era Kohl e nella seconda parte del cancellierato di Schröder.

²⁵ Mi pare che questo rischio sia sottovalutato da chi, come A. Pace, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *La Repubblica*, 29.08.2014, p. 30, vorrebbe estendere le materie da assegnare alle leggi bicamerali, includendovi ad es. le leggi di conversione dei decreti legge e le leggi di conferimento al governo dei poteri necessari in caso di guerra, oltre alle leggi sulla cittadinanza e sull'istruzione scolastica e universitaria.

diventare legge dopo l'esame e l'approvazione della sola Camera dei Deputati (e, all'estremo, di una Commissione di questa, ai sensi della procedura decentrata di cui all'art. 72 Cost.).

La configurazione della partecipazione del Senato come meramente eventuale ci pare una soluzione criticabile: una volta compiuta la scelta di mantenere una struttura bicamerale del Parlamento, sarebbe stato forse preferibile prevedere la partecipazione generale e necessaria della Camera alta all'elaborazione di tutte le leggi²⁶, limitandosi a circoscriverne l'intervento con la previsione di un termine entro cui iniziarne l'esame e di un altro entro cui concluderlo. Del resto, anche comparando questa forma di partecipazione del Senato al procedimento legislativo con quella consentita al *Bundesrat* tedesco nelle c.d. *Einspruchgesetze* (nelle quali la decisione definitiva spetta al *Bundestag*), ne risulta una impressione di maggiore debolezza per il Senato italiano che uscirebbe dalla riforma.

4.1.2. Un intervento astretto in termini brevissimi

L'intervento del Senato nel procedimento legislativo sarebbe poi astretto a termini brevissimi e che paiono avere natura perentoria. Qualora sia stato esercitato il potere di «richiamo» di un progetto di legge da parte di un terzo dei senatori, il Senato avrebbe a disposizione appena trenta giorni per «deliberare proposte di modificazione al testo»: si tratta anche in questo caso di un termine breve, che dovrebbe includere sia il lavoro in Commissione che quello in Assemblea. La brevità dei termini previsti acquisisce una importanza ancora maggiore se si considera che il Senato sarebbe composto da persone che svolgerebbero contemporaneamente un altro incarico (consigliere regionale o sindaco) e dovrebbe adattare i suoi ritmi di lavoro a questa esigenza. Ciò pone un problema di funzionalità e di incisività dell'organo e più in generale induce a interrogarsi sulla necessità di un radicale ripensamento del modo di lavoro del Senato.

A questo proposito si potrebbe ragionare su tre punti: la possibilità che la partecipazione ai lavori del Senato possa essere delegata (soprattutto per i lavori in Commissione) dal senatore titolare ad un sostituto (eventualmente un funzionario), secondo moduli praticati nel *Bundesrat* tedesco, ma che verosimilmente richiederebbero nel nostro ordinamento una base costituzionale esplicita; l'esigenza di anticipare l'esame dei progetti di legge esaminati dalla Camera dei deputati, anche prima dell'approvazione finale da parte di quest'ultima (una soluzione di questo tipo è praticata nel Senato canadese); l'organizzazione dei lavori della Camera dei deputati «per sessioni», con tempi rigorosamente predeterminati, in modo da consentire al Senato di svolgere le sue funzioni regolarmente, «a valle» rispetto all'approvazione dei progetti da parte della Camera bassa.

4.1.3. I margini di movimento della Camera dopo l'adozione di «proposte di modificazione» da parte del Senato

Sempre secondo l'art. 70.3 nt, decorso inutilmente il termine di dieci giorni per l'esercizio del potere di richiamo o quello di trenta giorni per la presentazione di «proposte di modificazione del testo», il progetto di legge potrebbe essere promulgato. Qualora, invece, il Senato deliberasse

²⁶ Questa ci pare fra l'altro la soluzione accolta nell'ordinamento germanico, nel quale l'art. 76 della legge fondamentale di Bonn prevede che tutte le proposte di legge del Governo siano esaminate prima dal *Bundesrat* e poi al *Bundestag*. In ogni caso, al *Bundesrat* spetta sempre il diritto di prendere posizione sui disegni di legge approvati dal *Bundestag*

proposte di modificazione, il progetto di legge ritornerebbe alla Camera, la quale sarebbe del tutto libera rispetto al progetto, sia dal punto di vista temporale (non sarebbe previsto per essa un termine entro cui deliberare, dato che quello menzionato nel disegno di legge presentato dal Governo²⁷ è stato opportunamente soppresso dall'aula di Palazzo Madama), sia dal punto di vista dei contenuti.

Il progetto di revisione costituzionale eliminerebbe dalla forma ordinaria di procedimento legislativo non solo ogni potere di codecisione (o, visto da un'altra prospettiva, di veto) del Senato, ma anche qualsiasi idoneità a produrre effetti ulteriori rispetto all'obbligo (*rectius*: all'onere) della Camera di deliberare nuovamente, in via definitiva, per concludere l'esame parlamentare di un progetto di legge.

La Camera avrebbe dunque tre alternative:

- α) approvare il progetto nella stessa versione in cui lo aveva inizialmente licenziato;
- β) accogliere tutte le proposte di modifica o alcune di esse;
- γ) abbandonare del tutto il testo.

Ci si può poi chiedere se la Camera disporrebbe anche di una quarta opzione: quella di introdurre essa stessa modificazioni al testo originario o di subemendare le proposte di modificazione approvate dal Senato. Nel primo caso (modificazioni del tutto nuove), pur in assenza di una previsione nel testo qui in esame, sembra che dovrebbe scattare nuovamente il potere di richiamo da parte del Senato, nelle forme viste sopra. Nel secondo caso, invece, si può forse – ma solo problematicamente – ipotizzare che la Camera potrebbe subemendare le proposte di modifica del Senato e che dopo tale passaggio si potrebbe procedere direttamente alla promulgazione della legge²⁸. In alternativa, ovviamente, si può ritenere del tutto esclusa qualsiasi facoltà della Camera di introdurre modificazioni ulteriori, giungendo alla conclusione che le alternative ad essa disponibili sarebbero solo le tre indicate poco sopra *sub* α), β) e γ).

4.1.4. La discutibile sopravvivenza delle Commissioni in sede deliberante

Diversa dal problema del rapporto fra il procedimento legislativo generale e quelli speciali è poi la questione della possibilità di far ricorso – tanto nel procedimento legislativo generale, quanto in quelli speciali – non solo della procedura ordinaria (per commissioni referenti), ma anche di quella decentrata (per commissioni deliberanti) o di quella mista (per commissioni redigenti), già ora previste nell'ordinamento italiano.

L'art. 72.4 nt continuerebbe a prevedere la procedura per commissioni deliberanti, come il testo vigente e sembrerebbe non escluderlo non solo alla Camera, ma neppure al Senato (ove le dimensioni che l'organo assumerebbe dopo la riforma non sembrano richiederlo).

Ora, considerato che nel nuovo sistema si potrebbe verificare in concreto che un disegno di legge sia esaminato solo dalla Camera (qualora il Senato non eserciti il potere di richiamo), si potrebbe avere un caso concreto di una legge esaminata solo dalla Commissione (deliberante) della sola Camera dei deputati, senza alcun riesame né da parte del *plenum* della Camera, né da parte del Senato. Ci si può chiedere se in questo caso non affiori un *deficit* di garanzie deliberative richieste per l'adozione di un atto che recherebbe comunque il *nomen juris* di legge.

²⁷ Art. 70.3 Cost. nel testo risultante dal progetto governativo.

²⁸ Ovviamente la partecipazione del Senato sarebbe tutelata in maniera più piena qualora si ritenesse necessario anche in tal caso un nuovo passaggio nella Camera alta, ma forse si può ritenere che il potere della Camera dei deputati di decidere definitivamente, ignorando le proposte di modificazione del Senato comprenda in sé (come il più comprende il meno) anche quello di accoglierle solo in parte.

4.2. (segue): b) Poteri di codecisione legislativa

Il secondo schema previsto dalla riforma per il procedimento legislativo (art. 70.3 nt) è quello che, riguardo alla sua ricostruzione, presenta meno problemi, essendo l'esatta riproduzione del procedimento legislativo attuale (che nel nt da regola diventa eccezione). Si tratta delle «leggi bicamerali», vale a dire di quelle materie per le quali il Senato continuerebbe a godere di un potere di codecisione paritario nelle forme attualmente necessarie²⁹. L'elenco di materie rientranti in questo ambito è piuttosto ristretto e questa scelta appare opportuna, considerato che il Senato non avrebbe più l'attuale legittimazione. Esso include:

- α) Le materie di cui agli art. 29 e 32.2 Cost.: si tratta della conseguenza di un emendamento approvato dal Senato contro il parere del Governo e dei relatori. Oltretutto sarebbe piuttosto singolare che la necessità di una legge bicamerale in queste materie sia prevista nell'art. 55 nt invece che nell'art. 70 nt;
- β) La legge relativa al sistema di elezione del Senato (che includerebbe anche la distribuzione dei senatori fra le Regioni e le norme sulle sostituzioni dei senatori stessi);
- γ) le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali: in questo caso, ovviamente, varrebbero anche le regole dell'art. 138 Cost.;
- δ) la legge relativa al referendum abrogativo;
- ε) la legge di attuazione in materia di referendum consultivo (che però richiederebbe la previa adozione di una legge costituzionale);
- ζ) le leggi di attuazione degli art. 117.2 lett. p) (ordinamento, sistema elettorale e funzioni fondamentali delle Città metropolitane e dei Comuni) e dell'art. 121.1 (sistema di elezione dei Consigli regionali, regole sulle incompatibilità e sugli emolumenti);
- η) le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali in materia di Unione europea (art. 80);
- θ) le leggi che devolvano competenze alle Regioni ordinarie, al fine di conferire loro «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (c.d. «regionalismo differenziato», art. 116.3).

Riguardo alle materie ora indicate, il riconoscimento al Senato di un potere di codecisione paritario (e dunque di un potere di veto) appare in genere provvisto di una razionale giustificazione, con la sola eccezione delle materie di cui agli art. 29 e 32.2. Cost. Si tratterebbe, infatti, di norme relative all'organizzazione politica dello Stato comunità e non solo all'organizzazione dell'apparato statale centrale o all'indirizzo politico di maggioranza. Esse, inoltre, presentano un oggetto materiale che pare individuabile in maniera relativamente agevole, potendosi così perimetrarlo rispetto all'oggetto delle altre leggi. Ciò, ovviamente, non vale per le norme di attuazione degli art. 29 e 32.2. Cost., la cui perimetrazione dal punto di vista oggettivo richiederebbe complessi equilibrismi: ci si può chiedere, ad es., se vi rientrerebbero ad es. le norme sulle politiche familiari o quelle sul fine vita.

Forse in queste materie (con l'eccezione delle leggi costituzionali) potrebbe essere opportuno circoscrivere il potere del Senato quantomeno dal punto di vista temporale, riconoscendogli un potere di codecisione, ma con l'obbligo di esercitarlo (in un senso o nell'altro) entro un termine predeterminato, escludendosi dunque la possibilità del mero insabbiamento.

²⁹ Esse corrispondono dunque alle *Zustimmungsgesetze* che secondo la Legge fondamentale di Bonn richiedono l'assenso del *Bundesrat*.

4.3. (segue): c) *Poteri di partecipazione procedimentale qualificata*

Il terzo schema procedimentale previsto dalla riforma costituzionale (art. 70.4 nt) è quello che appare per più aspetti maggiormente complesso e problematico. Esso presenta elementi che lo accomunano ai due ora illustrati: da un lato la Camera dei deputati avrebbe il diritto all'ultima parola, in caso di dissenso col Senato, che potrebbe pronunciarsi solo nelle forme appena viste (un terzo dei suoi membri potrebbe esercitare il potere di richiamo entro dieci giorni dall'approvazione del progetto di legge da parte della Camera; il Senato potrebbe proporre modificazioni entro trenta giorni). Dall'altro le proposte di modificazione adottate dal Senato produrrebbero un effetto di aggravamento procedimentale: secondo l'art. 70.4 nt, 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». Ne segue che in questo caso – qualora cioè il Senato proponesse modificazioni – la Camera avrebbe a disposizione tre alternative: a) abbandonare il progetto di legge; b) rigettare le proposte del Senato a maggioranza assoluta³⁰; c) proporre ulteriori modificazioni, nel quale caso riprenderebbe la *navette*.

Le materie cui questo procedimento si riferisce sono le seguenti:

- α) l'ordinamento di Roma capitale (art. 114.3 Cost.);
- β) la legislazione statale recante disposizioni generali e comuni in materia di governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- γ) l'esercizio della clausola di supremazia;
- δ) le norme di procedura relative alla partecipazione delle Regioni all'Unione europea;
- ε) le norme di procedura relative all'esercizio del potere estero regionale;
- ζ) le norme statali di coordinamento fra Stato e regioni richieste dall'art. 118.4 Cost.;
- η) la legge sul fondo perequativo;
- θ) le norme recanti finanziamento integrale delle risorse attribuite agli enti territoriali;
- ι) le norme relative alle risorse aggiuntive;
- κ) le norme relative al demanio degli enti territoriali;
- λ) le norme regolanti l'esercizio del potere sostitutivo statale;
- μ) le norme sulla modifica del territorio comunale;
- ν) le norme generali regolanti il contenuto della legge di bilancio;
- ξ) la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Si tratta, come ben si vede, di un elenco assai corposo. La partecipazione qualificata del Senato, che interverrebbe proprio come Camera delle autonomie, data la rilevanza delle leggi qui citate per il sistema delle autonomie, pare in effetti opportuna nei casi ora indicati. Del resto, la corposità dell'elenco – che evidentemente include ambiti che è difficile ritenere sottratti all'indirizzo politico di maggioranza – non sembra porre problemi di efficienza dell'azione di governo, in quanto la Camera dei deputati resterebbe titolare del diritto all'ultima parola, alla sola condizione di pronunciarsi a maggioranza assoluta. E' vero che tale maggioranza potrebbe essere non sempre facilmente conseguibile e che essa non sarebbe a rigore richiesta per la formazione del governo e per il voto di fiducia, ma di norma un governo dovrebbe avere il sostegno della maggioranza dei deputati per accedere al potere e per restarvi.

Piuttosto ci si deve chiedere se la previsione di una maggioranza superiore a quella semplice per la deliberazione della Camera non produrrebbe effetti indiretti su altre procedure: sulla possibilità di ricorrere al decreto legge o alla delega legislativa e soprattutto sulla facoltà del governo di porre la

³⁰ Il rigetto a maggioranza semplice dovrebbe equivalere all'abbandono del progetto di legge.

questione di fiducia, le quali sembrano presupporre (almeno nel testo costituzionale vigente) una deliberazione della Camera a maggioranza semplice.

4.4. (segue): d) La procedura speciale di partecipazione alla formazione della legge di bilancio annuale

Infine occorre evidenziare che per una sola fattispecie – la legge di bilancio annuale e i rendiconti consuntivi, nella misura in cui riguardino le materie appena menzionate (quelle, appunto, di cui all'art. 70.4 nt) – sarebbe previsto un apposito procedimento (art. 70.5 nt): qualora il Senato approvasse proposte di modificazione a maggioranza assoluta, la Camera potrebbe «non conformarsi» ad esse solo deliberando a sua volta a maggioranza assoluta. In questo caso l'aggravamento procedimentale sarebbe dunque duplice. Qualora il Senato proponesse modificazioni a maggioranza semplice, si applicherebbe il procedimento di carattere generale, in cui la proposta di modificazione potrebbe essere superata dalla Camera dei deputati a maggioranza semplice (illustrato *sub* 4.1); qualora proponesse modificazioni a maggioranza assoluta, si applicherebbe il procedimento speciale, in cui la proposta di modificazione del Senato avrebbe un effetto rinforzato e potrebbe essere superata dalla Camera dei deputati solo a maggioranza assoluta (illustrato *sub* 4.3.).

La fonte di ispirazione dei due procedimenti intermedi (*sub* 4.2. e 4.3.) sembra debba essere ravvisata nel *Bundesrat* germanico (si v. in particolare l'art. 77.4, I frase, della Legge fondamentale di Bonn). Ovviamente la loro trasposizione in un Senato che invece, quanto alla composizione, sembra avvicinarsi più al *Bundesrat* austriaco non è affatto scontata.

La *ratio* che sta dietro alla previsione di questo quarto tipo di procedimento legislativo appare condivisibile, ma ci si può chiedere se esso non determinerebbe una eccessiva articolazione dei procedimenti legislativi, incrementando oltre misura il rischio di conflitti di competenza, che deriverebbero, in questo caso, dalla previsione nelle leggi di bilancio di oggetti relativi a diversi ambiti materiali, con conseguente necessità di seguire due procedimenti diversi.

4.5. I procedimenti legislativi per l'approvazione di leggi di delegazione legislativa e di leggi di conversione dei decreti-legge

A) La riforma costituzionale non si pronuncia circa il procedimento che dovrebbe essere seguito per l'approvazione di leggi di delegazione legislativa nelle materie rientranti nei diversi tipi di procedimenti legislativi, appena descritti. Al riguardo possono essere prospettate due soluzioni: quella del parallelismo con l'art. 70 nt, in virtù della quale il conferimento della delega dovrebbe seguire lo stesso procedimento previsto per l'approvazione di una legge nella materia cui la delega si riferisce (con l'eccezione dei casi in cui la delega sarebbe espressamente esclusa, come quello delle leggi costituzionali); quella della limitazione della facoltà del Parlamento di delegare al governo l'esercizio della funzione legislativa alle sole materie rientranti nel procedimento legislativo generale, regolato dall'art. 70.3 nt. La domanda è insomma la seguente: il procedimento legislativo per l'approvazione della legge di delegazione segue la materia cui la delega si riferisce o la forma della delega impone di seguire il procedimento legislativo di carattere generale?

B) La riforma costituzionale si pronuncia invece sul procedimento per la conversione dei decreti legge, ma lo fa con una disposizione (l'art. 77.6 nt) che appare poco chiara. In base ad essa, «l'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal

Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo». Tale disposizione sembra finalizzata a prevedere un regime derogatorio per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge rispetto ai procedimenti previsti nell'art. 70 nt., ai quali fa rinvio. Da essa sembrerebbe potersi desumere che, per la conversione dei decreti-legge, il Senato dovrebbe procedere ad un esame parallelo del disegno di legge di conversione rispetto a quello della Camera (alla quale il disegno di legge di conversione dovrebbe comunque essere presentato), mentre il termine di dieci giorni dalla trasmissione del testo (dalla Camera al Senato) avrebbe chiaramente la finalità di ridurre il termine entro il quale il Senato sarebbe in generale tenuto a pronunciarsi.

4.6. La fase integrativa dell'efficacia

La riforma costituzionale approvata dal Senato inciderebbe anche sulla fase integrativa dell'efficacia del procedimento di formazione della legge, la quale resterebbe articolata, come ora, negli atti del controllo presidenziale (con eventuale rinvio con richiesta di riesame), della promulgazione e della pubblicazione, ma sarebbe oggetto di tre innovazioni puntuali di portata potenzialmente tutt'altro che marginale.

a) Da un lato l'art. 74 nt rimodulerebbe il potere presidenziale di controllo preventivo sulle leggi approvate dal Parlamento, stabilendo che la richiesta presidenziale di riesame di una legge può essere totale o parziale, che cioè essa potrebbe investire l'intera legge o essere «limitata a specifiche disposizioni»³¹. Non è però chiaro se il potere di rinvio parziale comporterebbe la mancata promulgazione dell'intera legge³² o se esso si accompagnerebbe al potere presidenziale di promulgare (solo) le disposizioni su cui il Presidente non richiedesse il riesame da parte delle Camere, secondo lo schema del c.d. *line-item veto*, previsto in alcuni regimi presidenziali³³. Ove l'interpretazione fosse la prima (e in questa direzione sembrerebbe spingere la formulazione dell'ultimo comma dell'art. 74 nt.³⁴) l'innovazione sarebbe di assai ridotta portata, riducendosi, tutt'al più, ad un vincolo per le Camere a non modificare le parti del disegno di legge che non fossero oggetto di richiesta presidenziale di riesame. Ove, invece, l'interpretazione fosse la seconda, il Presidente della Repubblica acquisirebbe un rilevante potere di partecipazione al procedimento legislativo, che potrebbe persino consentirgli di operare «ritagli» all'interno delle leggi sottopostegli per la promulgazione, se non addirittura di adottare veri e propri rinvii a carattere «manipolativo», che sarebbe a nostro avviso assai poco compatibile con il ruolo che il Presidente della Repubblica dovrebbe svolgere in un regime parlamentare.

b) Nello stesso art. 74 verrebbe poi inserito un comma volto a precisare che in caso di rinvio presidenziale di un disegno di legge di conversione del decreto legge, il termine per la conversione sarebbe prorogato di 30 giorni. Questa previsione potrebbe avere effetti sistemici, rendendo effettivamente possibili rinvii presidenziali di disegni di legge di conversione (di cui non si conoscono per ora esempi nella prassi) e, forse, escludendo implicitamente il potere di negare in

³¹ A questo tema ha già fatto cenno il prof. V. Lippolis, nella sua audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera del 9 ottobre 2014.

³² Come per il potere di veto parziale previsto dall'art. 72-C della Costituzione messicana.

³³ Si v. ad es. l'art. 84-V della Costituzione brasiliana del 1988.

³⁴ Il quale afferma: «se la legge o le specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata». Sembra potersene desumere che l'obbligo di promulgazione scatterebbe solo in caso di riapprovazione non solo della legge rinviata, ma anche delle singole disposizioni rinviate.

radice l'emanazione di decreti legge governativi, che appare assai dubbio nell'ordinamento attuale, ma di cui è ravvisabile un discusso precedente nel c.d. caso Englaro (2009).

c) Inoltre, gli art. 73 e 135 nt. introdurrebbero nell'ordinamento italiano il controllo di legittimità costituzionale in via preventiva, anche se solo per le leggi recanti il sistema di elezione della Camera e del Senato. Tale controllo potrebbe essere attivato su iniziativa di un terzo dei deputati o dei senatori e dovrebbe indicare gli specifici motivi di incostituzionalità. Il ricorso impedirebbe la promulgazione della legge fino alla pronuncia della Corte costituzionale, chiamata a decidere entro un termine breve avente natura perentoria. La Corte sarebbe tenuta a pronunciarsi entro trenta giorni dal ricorso.

I parametri del controllo sarebbero estesi a tutte le disposizioni della Costituzione. Fra l'altro essi includerebbero il principio dell'equilibrio fra uomini e donne (inserito nell'art. 55.2 nt dalla riforma) nella rappresentanza parlamentare e i principi previsti dall'art. 57 nt per il sistema di elezione del Senato³⁵, mentre l'assenza di principi scritti per il sistema di elezione della Camera comporterebbe un rinvio implicito al diritto giurisprudenziale di recente emersione (sent. n. 1/2014 della Corte cost.): e dell'opportunità di tale rinvio pare lecito dubitare.

5. La riforma della riforma del titolo V

Oltre al Senato, l'altro grande ambito tematico investito dalla riforma costituzionale approvata in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 è il titolo V della parte II della Costituzione, vale a dire il sistema delle autonomie territoriali.

5.1. La decostituzionalizzazione delle Province (ma non delle Città metropolitane)

La riforma inciderebbe anzitutto sull'elenco degli enti territoriali costitutivi della Repubblica e dunque costituzionalmente necessari, sopprimendo da essi la Provincia: questa innovazione – largamente pubblicizzata sui mezzi di comunicazione di massa – coinvolgerebbe tutte le disposizioni del titolo V che menzionano attualmente la Provincia, a cominciare dall'art. 114. La soppressione della Provincia dal novero degli enti costituzionalmente necessari renderebbe possibile la soppressione dell'ente Provincia con legge ordinaria, ma non imporrebbe tale risultato. La riforma consentirebbe fra l'altro la configurazione della Provincia come un consorzio obbligatorio di Comuni, secondo il modello delineato nella legge n. 56/2014.

Una volta soppresso il riferimento costituzionale alla Provincia, nel disegno di legge governativo appariva originariamente una sola traccia di tale ente: quella inserita *ex novo* nell'art. 117.2 lett. p), laddove era rimessa alla competenza legislativa statale la disciplina degli «ordinamenti di area vasta». Questo riferimento è scomparso nel corpo del testo della riforma, come modificato dalla Commissione affari costituzionali e poi dell'Assemblea del Senato. La disciplina degli enti di area vasta dovrebbe dunque essere considerato incluso nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117.3 nt se non fosse per l'art. 39.4 dell'AS 1429A, collocato tra le norme finali, che stabilisce: «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali

³⁵ Non è chiaro se le disposizioni previste nell'art. 38 del progetto di riforma costituzionale per la prima applicazione dell'elezione del nuovo Senato siano sufficienti come disciplina diretta di tale elezione o se siano solo un parametro, anche se assai stringente, che il legislatore ordinario dovrebbe rispettare e che potrebbe essere utilizzato dalla Corte costituzionale in un eventuale giudizio preventivo di legittimità costituzionale della legge per l'elezione del Senato.

generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale». Anche se questa clausola giustifica un intervento legislativo statale in materia di enti di area vasta, ci si può chiedere se essa, evocando solamente i «profili ordinamentali», sia sufficiente a giustificare una normazione statale di ampiezza simile a quella contenuta nella legge n. 56/2014. Inoltre appare piuttosto ovvio che una questione di simile importanza dovrebbe essere collocata nell'art. 117 e non in una disposizione finale

Anche dopo la riforma, il testo costituzionale continuerebbe invece a menzionare le Città metropolitane, come enti costituzionalmente necessari, assieme ai Comuni e alle Regioni e trasferirebbe ad esse le garanzie attualmente previste dalla Costituzione per la modificazione delle circoscrizioni provinciali³⁶. Il diverso trattamento dei due enti – Provincia e Città metropolitana – merita forse una riflessione supplementare, in quanto esso introdurrebbe un regime diverso quanto ai livelli di governo cui sono sottoposti i cittadini dei territori metropolitani rispetto a quelli residenti in territori non metropolitani.

5.2. Il riparto di competenze legislative: sguardo d'insieme

Per quanto riguarda le Regioni, il disegno di legge costituzionale in commento investe anzitutto il riparto di competenze legislative fra esse e lo Stato. Tale riparto continuerebbe ad essere affidato a cataloghi costituzionali di materie³⁷, il che appare inevitabile, come il diritto comparato dimostra. Non risulta infatti che esistano nel diritto comparato sistemi di decentramento politico (federale o regionale, in questo secondo caso qualora alle Regioni sia riconosciuto potere legislativo) non basati su un riparto di competenze per materia, pur variamente configurato.

Tuttavia da un lato la configurazione del Senato come Camera delle autonomie territoriali e dall'altro l'introduzione della clausola di supremazia (v. nr. 5.7) introdurrebbero quegli elementi di flessibilità nel riparto di competenze la cui mancanza nel titolo V riformato nel 2001 era stata oggetto di aspre critiche in dottrina. Le novità delineate nella riforma possono essere ordinate in quattro gruppi:

- a) lo spostamento di materie dalla sfera di competenza da un ente all'altro (dalla Regione allo Stato);
- b) la soppressione della competenza concorrente e la sua riconfigurazione nella forma di una competenza statale ad adottare «disposizioni generali e comuni» in una serie di materie;
- c) la reintroduzione di un catalogo, sia pur non esaustivo, di materie di competenza legislativa regionale;
- d) la previsione della c.d. «clausola di supremazia».

³⁶ L' art. 39.4 del progetto di revisione precisa infatti che «il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

³⁷ Nel disegno di legge presentato in Senato dal governo era stata inserita nell'art. 117.2 la precisazione che lo Stato dispone di competenza legislativa in relazione ad una serie di materie «e funzioni» (precisazione che era ripetuta con riferimento alle materie – enumerate e residuali – rimesse alla competenza regionale in base all'art. 117.3). Il senso di questa precisazione non era facilmente intellegibile, dato che esso non poteva essere inteso come evocante le funzioni ulteriori rispetto a quella legislativa (ad es. quelle amministrativa, giurisdizionale o di indirizzo politico, che sono regolate da altre disposizioni costituzionali). La soppressione di questa distinzione da parte della Commissione affari costituzionali del Senato non genera dunque alcuna nostalgia.

5.3. Le nuove materie di competenza esclusiva statale

I trasferimenti di competenza dalla Regione allo Stato possono forse essere distinti in due tipi: da un lato quelli che comportano il trasferimento integrale di una materia, dall'altro quelli che ne comportano il trasferimento parziale, con la conseguenza che si può dubitare, in questo secondo caso, che vi sia un vero e proprio trasferimento, considerato che nelle materie di competenza concorrente già prima della riforma era già consentito allo Stato un significativo intervento legislativo.

Le materie spostate alla competenza esclusiva dello Stato sarebbero le seguenti:

- α) il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in precedenza incluso fra le materie di competenza concorrente;
- β) la tutela dei «mercati assicurativi», che sarebbe affiancata a quella dei mercati finanziari;
- γ) le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;
- δ) l'ordinamento scolastico e l'istruzione universitaria;
- ε) la previdenza complementare e integrativa, che verrebbe riacorpata alla competenza esclusiva in materia di previdenza sociale;
- ζ) il commercio con l'estero;
- η) la tutela dei beni paesaggistici, che sarebbe affiancata a quella dei beni culturali, dell'ambiente e dell'ecosistema;
- θ) l'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione
- ι) Il sistema nazionale della protezione civile;
- κ) la «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia»;
- λ) le «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale»;
- μ) i «porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale».

Le materie ora elencate possono forse essere raggruppate in tre categorie:

- A) In alcuni casi, la competenza esclusiva statale può desumersi già oggi dall'interpretazione sistematica: è il caso dell'istruzione universitaria, riservata alla legge *statale* dall'art. 33, u.c., Cost.
- B) In altri la riforma correggerebbe alcune evidenti incongruenze del testo del titolo V, come nei casi della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia», delle «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale», dei «porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale» e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: si tratta di casi la cui collocazione fra le materie di competenza concorrente dopo il 2001 era stata fondatamente criticata.
- C) In altri ancora vi è una precisa opzione politica degli autori della riforma di procedere ad un chiaro riaccantonamento legislativo, che non appare sempre provvista di obiettiva giustificazione: è il caso, a nostro avviso, della disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, del commercio con l'estero, della tutela dei beni paesaggistici, del sistema nazionale della protezione civile e dell'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione.

5.4. Dalla competenza ripartita o concorrente ad una nuova concorrenza di competenze?

Lo spostamento della competenza legislativa in capo alla legge statale risulterebbe invece solo parziale nelle materie in cui residuerebbe dal testo della riforma costituzionale una potestà legislativa regionale. Ciò accadrebbe in tutte le materie nelle quali la legge statale sarebbe abilitata unicamente ad adottare «disposizioni generali e comuni» (salute e sicurezza del lavoro, istruzione, attività culturali e turismo, governo del territorio), ma anche in quelle in cui essa potrebbe adottare «disposizioni di principio» (forme associative fra i comuni), nonché, forse, in quelle in cui la sua competenza sarebbe limitata alla «programmazione strategica» (ricerca scientifica e tecnologica) o alle previsioni dalle quali emerge una distinzione fra la dimensione nazionale o internazionale della materia (protezione civile, grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili), che sarebbe attribuita alla competenza legislativa statale, e quella regionale e locale, la quale sembrerebbe rifluire nella competenza residuale della legge regionale.

In queste materie – si badi bene che si tratta di un elenco importante di materie importanti – farebbe la sua riapparizione una concorrenza nello stesso ambito materiale fra competenze legislative statali e regionali (quest'ultima in virtù della clausola residuale a favore della legge regionale, ora collocata nell'art. 117.3 nt.).

Limitandosi a qualche rilievo sui casi in cui la competenza statale sarebbe circoscritta all'adozione di «disposizioni generali e comuni», non è chiaro in che cosa esse (ma il discorso vale in parte anche per le altre formule ora indicate) differiscano dai vecchi «principi fondamentali»: l'unico dato chiaro è che gli autori della riforma hanno inteso abbandonare la criticata distinzione principio-dettaglio, verosimilmente a causa della difficoltà di distinguere fra ciò che è «principio fondamentale» (ed è dunque riservato alla legge statale) e ciò che non lo è (e residua dunque in capo alla competenza regionale). Del resto una sorte analoga a quella prefigurata per la competenza ripartita è toccata alcuni anni orsono in Germania alla *Rahmengesetzgebung*³⁸.

Come che sia, le «disposizioni generali e comuni» sembrano, a prima vista, indicare che la legge statale sarebbe abilitata a regolare la materia per tutto quanto il legislatore statale ritenesse bisognoso di una disciplina comune su tutto il territorio nazionale e per questo aspetto sembrerebbe che la definizione del *quantum* di legislazione che potrebbe essere adottato direttamente dallo Stato e di quanto potrebbe residuare in capo alle Regioni spetterebbe alla stessa legge statale, che avrebbe quindi la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*. Ma al tempo stesso questa illazione parrebbe ridimensionata, se non smentita, dall'indicazione che allo Stato sarebbe riservata la adozione delle (sole) disposizioni «generali», essendogli quindi implicitamente preclusa l'adozione di disposizioni non generali, con la conseguenza che quanto non è generale ricadrebbe nella competenza regionale in virtù della clausola residuale: e dietro alla distinzione generale-non generale non è difficile intravedere la riemersione in forme nuove della distinzione fra principio e dettaglio, quasi come un'araba fenice risorta dalle sue ceneri³⁹.

³⁸ Si v. l'art. 75 della Legge fondamentale di Bonn, abrogato dalla *Föderalismusreform I* del 2006.

³⁹ Giustamente E. Gianfrancesco, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2008, p. 2, osserva che lo «spettro» della competenza concorrente continua ad aleggiare sul progetto di riforma. M. Carli, *Osservazioni*, p. 2, considera l'abolizione della competenza concorrente come una riforma di mera facciata.

5.5. Le materie ritrasferite alla competenza statale: quale portata complessiva?

Lo spostamento di materie dalla competenza legislativa regionale (per lo più di tipo concorrente) alla competenza statale avrebbe dunque dimensioni assai rilevanti, che connotano la riforma in esame in senso marcatamente (ri)centralizzatore rispetto al titolo V adottato nel 2001.

Tuttavia questa valutazione di insieme merita un temperamento se si fa riferimento non al testo del titolo V approvato nel 2001 dal Parlamento e dal corpo elettorale, ma all'interpretazione (assai creativa, se non del tutto arbitraria) che la Corte costituzionale ha elaborato a partire dalla sent. n. 303/2003, con uno sviluppo in crescendo nel decennio successivo, fino a culminare in forme di vero e proprio parossismo centralistico dopo la crisi economica del 2010.

Rispetto a tale assetto giurisprudenziale del riparto di competenze è assai difficile valutare l'impatto non solo di questa, ma di qualsiasi riforma costituzionale, in quanto esso si riduce, in ultima analisi, nella negazione dello stesso riparto e della sua finalità garantistica (vale a dire di garanzia delle competenze regionali), con la conseguente amministrativizzazione del diritto regionale. Di questo raffronto ci si può pertanto disinteressare, per lasciarlo ai cultori dell'entomologia costituzionale.

5.6. Le competenze enumerate e residuali della legge regionale

Mentre l'art. 117.4 della Cost. vigente si astiene dall'individuare le competenze legislative regionali e si limita a stabilire una clausola di competenza generale-residuale (la cui portata è stata oggetto di una drastica svalutazione sia nella legislazione statale che nella giurisprudenza costituzionale, sulla base della tesi – apodittica – dell'impossibilità di esaurire gli interessi unitari nelle materie enumerate ed ascritte alla competenza statale nell'art. 117.2 e 117.3 Cost.), la riforma costituzionale approvata dal Senato affiancherebbe alla clausola residuale un elenco di competenze legislative regionali, avente carattere non tassativo ma indicativo, come dimostra l'apposizione della clausola residuale alla fine dell'elenco delle materie regionali (art. 117.3 nt).

Le materie enumerate a titolo esemplificativo sarebbero le seguenti:

- rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche;
- pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno;
- dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali;
- promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese;
- servizi scolastici (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario;
- disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici;
- valorizzazione e organizzazione regionale del turismo;
- 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.

Caratteristica comune di buona parte di queste materie è da un lato il riferimento alla dimensione regionale dell'interesse che verrebbe in questione e, dall'altro, il nesso con alcune competenze incluse fra le materie di legislazione esclusiva statale: rispetto a queste ultime viene scorporata la dimensione di interesse locale e, in alcuni casi, un profilo materiale nel suo complesso (ad es.: dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali rispetto alla tutela della salute; servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione

del diritto allo studio, anche universitario, rispetto all'istruzione; pianificazione del territorio regionale, rispetto al governo del territorio; valorizzazione regionale del turismo rispetto al turismo; disciplina delle attività culturali di interesse regionale, rispetto alle attività culturali).

Eterogenea rispetto a questo elenco appare invece la materia della «rappresentanza in parlamento delle minoranze linguistiche»: frutto di un emendamento approvato a scrutinio segreto dall'assemblea del Senato, questa «materia» sembra difficilmente regionalizzabile e per questo motivo la sua collocazione fra le materie regionali appare intrinsecamente illogica. Verosimilmente il relativo emendamento avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per estraneità alla *sedes materiae* cui era destinato.

5.7. La clausola di supremazia

L'art. 117.4 nt introdurrebbe nel testo costituzionale un meccanismo sinora assente, almeno dal punto di vista testuale, e da molti invocato in dibattiti recenti: la c.d. «clausola di supremazia». In virtù di tale disposizione, «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».

La clausola di supremazia prevista nel disegno di legge costituzionale n. 1429 si configurerebbe come un elemento di flessibilità del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. La carenza di tale elemento era stata denunciata dalla dottrina (spesso nostalgica del centralismo *ante* 2001 e di vecchi arnesi come l'interesse nazionale, la funzione di indirizzo e coordinamento, le norme statali cedevoli di dettaglio, ecc.) a proposito della riforma del titolo V. La flessibilità era stata tuttavia reintrodotta per via giurisprudenziale, dapprima con la c.d. «chiamata in sussidiarietà» (sent. n. 303/2003), poi con la lettura sconfinata delle c.d. materie trasversali come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e il coordinamento della finanza pubblica. Ora l'esercizio di una competenza *extra titulum* da parte del legislatore statale verrebbe espressamente legittimato dall'art. 117.4 nt, che però la ancorerebbe a due requisiti, uno di sapore germanico (la «tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica», che riprenderebbe una formula prevista dall'art. 72.2 della Legge fondamentale di Bonn e già recepita come criterio di regolazione del potere sostitutivo statale dall'art. 120.2 Cost.) e l'altro di ascendenza squisitamente italiana: quest'ultimo sarebbe infatti «la tutela dell'interesse nazionale»⁴⁰, la cui scomparsa dal titolo V nel 2001 era stata oggetto di struggenti lamentazioni dottrinali (che hanno trovato echi in giurisprudenza: si v. alcuni passaggi della più volte citata – ma mai sufficientemente criticata – sent. n. 303/2003).

5.7.1. I presupposti

Sulla base di questi presupposti oltremodo vaghi (tutela dell'unità giuridica ed economica, tutela dell'interesse nazionale), il legislatore statale sarebbe abilitato a intervenire in ogni ambito, vale a dire «in materie non riservate alla legislazione esclusiva»: e qui la differenza rispetto alla *konkurrierende Gesetzgebung* di cui all'art. 72 della Legge fondamentale di Bonn torna a farsi significativa, in quanto nell'ordinamento germanico l'uso della clausola di supremazia è circoscritto in una serie di materie elencate da una disposizione costituzionale (si tratta di ben 33 oggetti, in 10

⁴⁰ Questo riferimento è stato aggiunto in seguito ad un emendamento approvato dall'Assemblea del Senato.

dei quali l'esercizio della competenza concorrente da parte del *Bund* è subordinato alla finalità di garantire l'unità giuridica ed economica sul territorio federale⁴¹).

Data la genericità dei presupposti e l'ampiezza (*rectius*: l'assenza di limiti) dell'ambito di intervento della clausola di supremazia, acquisiscono importanza cruciale i requisiti di carattere procedimentale per il suo esercizio. Tali requisiti sarebbero due:

- a) l'iniziativa del Governo;
- b) la partecipazione del Senato.

5.7.2. I requisiti procedimentali: la proposta del governo

L'iniziativa – o la «proposta» – del Governo sembrerebbe a questo solo riservata: dovrebbe pertanto risultare precluso alle Camere l'esercizio della clausola di supremazia con una legge che non fosse presentata dal Governo, il quale, a sua volta, sembrerebbe tenuto a fornire una apposita e specifica motivazione che richiami il potere di cui all'art. 117.4 Cost. nt. E' vero, infatti, che la lettera dell'articolo ora citato parla di una «proposta» del Governo e non di una iniziativa legislativa governativa e che tale «proposta» potrebbe prendere anche la forma di un emendamento ad un disegno di legge già all'esame della Camera dei deputati. Ma l'interpretazione più rigorosa (che richiede la necessità di una apposita iniziativa legislativa governativa), oltre a consentire una adeguata motivazione (che verrebbe inserita nella relazione al disegno di legge), è suggerita dalla natura eccezionale della procedura in questione e al tempo stesso dall'assenza di una definizione costituzionale degli ambiti materiali in cui la clausola di supremazia potrebbe essere esercitata.

5.7.3. I requisiti procedimentali: la partecipazione debole del Senato

La partecipazione del Senato alla deliberazione di una legge adottata nell'esercizio della clausola di supremazia, poi, costituirebbe una garanzia di particolare pregio, in quanto esso, in base alla riforma in esame, risulterebbe composto da rappresentanti delle istituzioni territoriali e, in prevalenza (74 componenti su 100), da rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, vale a dire degli enti a svantaggio dei quali la clausola di supremazia verrebbe esercitata (nel senso che essa inciderebbe sulle competenze regionali). Il problema della qualità di tale partecipazione acquisisce dunque particolare rilevanza.

La *ratio* della partecipazione del Senato al procedimento legislativo con cui viene attivata la clausola di supremazia consiste dunque nel coinvolgimento delle Regioni non in quanto singoli enti territoriali, ma in quanto istituzioni territoriali rappresentate nel loro insieme nella seconda Camera. La partecipazione alla decisione legislativa statale compenserebbe solo in parte la perdita di competenza legislativa subita dal singolo ente regionale in seguito all'esercizio della clausola di supremazia. La compensazione sarebbe tuttavia sostanziosa se al sistema delle autonomie – come rappresentato nel Senato – fosse riconosciuto un potere di veto rispetto alla deroga al riparto delle competenze costituzionalmente garantito. In tale caso, dunque, la singola Regione potrebbe essere privata di una competenza propria solo «in cambio» di un potere di partecipazione qualificata al meccanismo di decisione centrale.

⁴¹ Si v. gli art. 72.2 e 74 della Legge fondamentale di Bonn, nonché A. Haratsch, *Art. 74*, in H. Sodan (a cura di), *Grundgesetz*, II ed., Verlag C.H. Beck, München, 2011, p. 452-453.

Questa logica è stata accolta in forma debole nella clausola di supremazia *Italian style*: essa avrebbe infatti richiesto che il Parlamento potesse esercitare questa competenza solo con legge bicamerale⁴². La soluzione prescelta nel disegno di legge costituzionale del 2014 è invece di consentire alla Camera di decidere unilateralmente sull'esercizio della clausola di supremazia, anche se questo non verrebbe lasciato alla procedura nella quale la partecipazione del Senato ha luogo nella forma più debole, vale a dire al procedimento legislativo che sopra si è definito «generale» (v. nr. 4.1.): l'art. 117.4 nt verrebbe infatti menzionato fra le «materie» nelle quali la Camera può superare le proposte di modificazione formulate dal Senato solo a maggioranza assoluta (art. 70.4 nt). La clausola di supremazia rientrerebbe dunque fra le materie in cui al Senato è riconosciuto un potere di partecipazione procedimentale «qualificato».

Si tratta dunque di una clausola di supremazia suscettibile di un uso ampio e relativamente poco vincolato, ma non priva di limiti procedurali. Essa potrebbe diventare la vera valvola di flessibilità del sistema, qualora (nell'ipotesi dell'entrata in vigore della riforma) la giurisprudenza costituzionale tornasse a prendere sul serio il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni e smettesse di vedere dovunque materie trasversali; essa, tuttavia, potrebbe rivelarsi un orpello inutile, qualora la giurisprudenza consolidatasi negli ultimi anni risultasse confermata.

Dal punto di vista della logica di questo meccanismo, sarebbe ovviamente preferibile che l'esercizio della clausola di supremazia fosse condizionato all'assenso del Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali⁴³. Tuttavia anche la procedura prevista nella riforma costituzionale approvata dal Senato darebbe alle Regioni la possibilità di manifestare il proprio consenso o dissenso in maniera pubblica ed istituzionalizzata: ciò alla condizione che esista la relativa volontà politica e, ovviamente, alla condizione che il Senato delineato nel progetto di riforma prenda a funzionare effettivamente come una Camera delle autonomie territoriali.

6. Cenni sulle disposizioni relative a materie diverse dal bicameralismo e dal sistema regionale

Fra le materie ulteriori rispetto ai due macro-ambiti di cui si occupa la riforma costituzionale, è opportuno accennare brevemente ad alcune questioni che attengono alla forma di governo.

Sulla forma di governo in senso stretto la riforma interviene *indirettamente* attraverso le disposizioni che incidono sul rapporto fiduciario e sul procedimento legislativo. Ne risulta una razionalizzazione assai positiva, in quanto essa adegua la forma di governo italiana agli standards medi dei regimi parlamentari europei. La forma di governo non è però oggetto di una revisione *diretta*, intesa a modificare la distribuzione della funzione di indirizzo politico fra gli organi politici supremi, e in particolare il rapporto esecutivo-legislativo, se non su due importanti questioni: la modificazione dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica e la previsione di una «corsia preferenziale» per alcuni disegni di legge governativi.

⁴² Ciò anche considerando che la clausola di supremazia italiana, a differenza della *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca (cui essa è per alcuni aspetti ispirata), non è limitata ad alcune materie, ma può operare in qualsiasi ambito materiale, sovvertendo del tutto il riparto di competenze previsto dall'art. 117 Cost.

⁴³ *Contra* E. Gianfrancesco, *op.cit.*, p. 7.

6.1. Le nuove disposizioni sull'elezione del Presidente della Repubblica

L'art. 83.3 nt. regolerebbe in maniera innovativa il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, stabilendo che, dopo i primi quattro scrutini, nei quali verrebbe richiesta la maggioranza dei due terzi, dal quinto all'ottavo scrutinio sarebbe richiesta la maggioranza dei tre quinti e solo dal nono scrutinio in poi sarebbe sufficiente la maggioranza assoluta (la quale, in base alle norme vigenti, è ora sufficiente dal quarto scrutinio in poi).

Le nuove regole sulle elezioni presidenziali sono finalizzate a preservare la portata garantistica della procedura per l'elezione del Presidente della Repubblica, pur a fronte del combinato disposto fra una legge elettorale (il c.d. *Italicum*), che, almeno nella versione approvata nella primavera del 2014 dalla Camera, assicurerebbe al partito o alla coalizione vincitrice la maggioranza dei seggi della Camera dei deputati ed una forte riduzione del numero dei senatori, che sembrerebbe permettere alla maggioranza di governo di scegliere autonomamente il nuovo Capo dello Stato.

Tuttavia, se il fine può forse essere condiviso, il mezzo utilizzato appare discutibile nell'attuale fase della nostra storia politica e costituzionale, caratterizzata dalla crisi del bipolarismo e dalla tendenza alla frammentazione endo- e infra-partitica⁴⁴. Sarebbe pertanto consigliabile esplorare a fondo soluzioni alternative per raggiungere il fine garantistico ora indicato, come l'inserimento fra gli elettori dei deputati del Parlamento europeo eletti in Italia e/o l'adozione di una procedura simile al sistema di elezione del Presidente federale previsto dalla Legge fondamentale di Bonn: quest'ultima attribuisce tale potere all'Assemblea federale, composta dai deputati e da un numero pari di eletti dai parlamenti dei *Länder*. L'elevato numero di delegati di questi ultimi ha consentito in più occasioni di eleggere un Presidente non espresso dalla maggioranza parlamentare del *Bundestag*⁴⁵.

6.2. La c.d. «corsia preferenziale»

Se la modifica dei *quorum* per l'elezione del Presidente avrebbe una colorazione garantistica, l'introduzione della c.d. «corsia preferenziale» avrebbe invece una finalità «governante»⁴⁶: essa è infatti finalizzata a consentire al Governo di fruire di tempi prevedibili per la realizzazione del suo programma legislativo. Per questo motivo, essa corrisponde ad un'esigenza profonda della forma di governo parlamentare classica, nella quale il governo opera come «comitato direttivo» della maggioranza parlamentare.

L'art. 72.7 nt disciplinerebbe articolatamente la corsia preferenziale, in primo luogo circoscrivendone la sfera di operatività ad alcuni procedimenti legislativi, in secondo luogo stabilendo come potrebbe essere attivata la «corsia» ed in terzo luogo regolandone gli effetti procedurali.

⁴⁴ ...dimostrata ad es. dalla difficoltà di eleggere il Presidente della Repubblica nel 2013 (e dalla intollerabilità per l'opinione pubblica dell'era di internet di un'elezione presidenziale che si protragga per settimane, come pure era avvenuto senza eccessivi clamori in occasione dell'elezione di Saragat, Leone, Pertini e Scalfaro) e più recentemente dallo stallo nell'elezione di due giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune nel settembre-ottobre 2014.

⁴⁵ Si v. i casi di Karl Carstens nel 1979 e di Roman Herzog nel 1994. Diverse sono le ragioni dell'elezione di Joachim Gauck nel 2012. Nello stesso senso prospettato nel testo vanno alcune osservazioni di R. Tarchi, *Il disegno di legge costituzionale n. 1429*, p. 8.

⁴⁶ Riprendendo una terminologia che risale a S. Galeotti, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.

6.2.1. Presupposti e limiti per l'attivazione della «corsia preferenziale»

Si deve anzitutto sottolineare che l'attivazione della corsia preferenziale non potrebbe essere richiesta in tutti i procedimenti legislativi.

L'art. 72.7 nt escluderebbe espressamente le leggi bicamerali, le leggi in materia elettorale (fra le quali dovrebbero ritenersi incluse non solo le leggi sull'elezione delle due Camere – le quali, essendo leggi bicamerali, sarebbero già escluse da questo procedimento – ma anche quelle relative all'elezione del Parlamento europeo e degli organi di governo degli enti locali, oltre alla legge quadro sull'elezione dei Consigli regionali), le leggi di ratifica dei trattati internazionali (per le quali sarebbe opportuna la correzione con «leggi di autorizzazione alla ratifica») e le leggi per la cui approvazione sarebbe richiesta una maggioranza speciale. In virtù di quest'ultimo divieto, sembrerebbe esclusa l'attivazione della corsia preferenziale nei procedimenti legislativi in cui la Camera potrebbe superare le proposte di modifica del Senato solo a maggioranza assoluta⁴⁷.

L'art. 72.7 nt prevederebbe poi un requisito positivo che sembrerebbe essere un presupposto per l'attivazione della corsia: quello che il disegno di legge sia «indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo». Non è chiaro se ciò richiederebbe una previa indicazione da parte del governo dell'essenzialità di alcuni progetti anziché di altri (ad es. mediante la menzione del progetto stesso nel discorso alle Camere su cui il Governo chiede la fiducia) o se tale essenzialità sarebbe null'altro che il risultato di una valutazione operata dal governo nel momento in cui chiedesse l'attivazione della corsia preferenziale.

6.2.2. L'attivazione della «corsia preferenziale»

Riguardo alle modalità di attivazione della «corsia preferenziale», secondo l'art. 72.7 nt. essa si articolerebbe in due passaggi: da un lato la richiesta del Governo (che verosimilmente presupporrebbe una deliberazione del Consiglio dei Ministri, in forme analoghe a quelle previste oggi dalla legge n. 400/1988 per la posizione della questione di fiducia) e dall'altro la deliberazione della Camera dei deputati.

Non è chiaro se il Governo potrebbe porre su questa richiesta la questione di fiducia: al di là, comunque, della possibilità di utilizzare l'art. 116 del Regolamento della Camera dei deputati, resterebbe sicuramente ferma per il Governo la possibilità di minacciare informalmente le dimissioni (c.d. «fiducia-dichiarazione politica») in caso di mancata concessione della corsia preferenziale.

6.2.3. Gli effetti procedurali

Gli effetti procedurali dell'attivazione della «corsia preferenziale» sarebbero i seguenti:

1. l'operatività di un termine (verosimilmente perentorio) di 60 giorni dalla richiesta, entro i quali il progetto di legge dovrebbe essere sottoposto alla votazione finale della Camera dei deputati;
2. la necessità che il voto avvenga sul testo proposto o accolto dal governo: ciò renderebbe possibile l'accoglimento di emendamenti già votati in Assemblea o in Commissione, ma non sembrerebbe

⁴⁷ Questa illazione pare confermata dalla previsione per cui nel procedimento legislativo di cui all'art. 70.3 i termini sono ridotti della metà, mentre non si fa parola dei casi di cui agli art. 70.4 e 70.5.

consentire al governo di ottenere il voto del testo da esso proposto con l'aggiunta di emendamenti non ancora fatti oggetto di deliberazione parlamentare;

3. l'esigenza di una doppia votazione – articolo per articolo e votazione finale – da parte della Camera: si tratterebbe dunque di un voto bloccato, ma solo nel senso dell'esclusione di emendamenti non accettati dal governo, non nel senso di un voto unico su tutto il testo, come stabilito dall'art. 44.3 della Costituzione della V Repubblica francese;

4. la riduzione alla metà dei termini previsti per l'attivazione del potere di richiamo da parte del Senato e per la presentazione di proposte di modifica da parte di quest'ultimo (si tratterebbe di termini già molto brevi e questa riduzione alla metà appare francamente eccessiva). Non sarebbe invece previsto alcun termine per la votazione finale da parte della Camera in seconda lettura relativamente alle proposte di modificazione eventualmente adottate dal Senato.

6.2.4. La «corsia preferenziale» nel sistema

La «corsia preferenziale» è una vecchia idea che da tempo circola nel dibattito sulle riforme costituzionali in Italia e che può essere intesa come una forma di razionalizzazione del regime parlamentare italiano, per assicurarne una adeguata capacità decisionale, lungo le linee prefigurate nel 1946 dall'ordine del giorno Perassi.

Tuttavia l'aggiunta di questo strumento all'armamentario del «governo in Parlamento» va valutata non solo con riferimento al testo costituzionale, quanto alla *Verfassungswirklichkeit* nel suo insieme, e in particolare a fronte dell'uso pervasivo – e spesso combinato – della questione di fiducia, dei maxi-emendamenti e dei decreti legge. Forse si dovrebbe compiere uno sforzo maggiore di collocare la corsia preferenziale nella realtà costituzionale, rendendola «competitiva» rispetto agli altri strumenti affermatasi nella prassi.

7. Alcune conclusioni

In queste pagine si è tentato di collocare il disegno di legge costituzionale AS n. 1429-XVII legislatura in prospettiva storico-comparata e di evidenziare alcuni limiti – non sempre di portata marginale – delle soluzioni prescelte. E' dunque auspicabile che il lavoro parlamentare sul progetto in esame sia estremamente attento alle soluzioni tecniche (sempre politicamente rilevanti, *ça va sans dire*) ed eviti sia la «trappola» delle contrapposizioni di principio, sia la logica della *politique politici enne*, che hanno ridotto il dibattito nell'Assemblea del Senato fra luglio e agosto a qualcosa di non molto diverso da una inutile arena gladiatoria.

E' però necessario concludere questi rilievi con l'auspicio che, nel rimettere mano al contenuto della riforma, il Parlamento sia attento ad evitare due rischi, che – utilizzando due immagini alimentari – chiameremo: il rischio «stracchino» e il rischio «torta della nonna».

Anzitutto, a nostro avviso, una delle ragioni che rendono apprezzabile la riforma – malgrado i limiti prima menzionati – è la sua limitazione a due macro ambiti (il bicameralismo ed il titolo V), con ricadute per lo più solo indirette sulla forma di governo. Si vuol cioè dire che la riforma è apprezzabile non solo per ciò che dice, ma anche per ciò che *non* dice, vale a dire per il fatto che essa non mette in discussione la natura parlamentare razionalizzata della forma di governo, né interviene su spinose questioni come la magistratura e la giustizia costituzionale (pure bisognose, a nostro avviso, di interventi di aggiornamento, che andrebbero però affrontate separatamente). Data questa situazione, sarebbe allora bene evitare la tentazione di debordare (proprio come il noto

prodotto caseario lombardo) su temi connessi con quelli trattati dall'AS 1429, circa i quali pure sono maturate proposte di correzione non prive di senso, come gli istituti di democrazia diretta o interventi su larga scala sul sistema delle fonti. Per questi altri temi andranno ricercate, semmai, altre occasioni future: nell'immediato pare preferibile procedere – seguendo un vecchio ma non superato insegnamento di Pietro Scoppola – secondo la cultura, di matrice britannica, dell'emendamento anziché secondo quella, di ascendenza francese, della «rivoluzione» (vale a dire della riscrittura complessiva della parte organizzativa della Costituzione).

Se questo primo rischio è la tentazione tipica del politico (apprendista costituente), il secondo è una tentazione piuttosto diffusa fra i costituzionalisti italiani, quella di considerare la Costituzione del 1947 non solo come un punto alto della storia nazionale, ma come una sorta di *ratio scripta*, suscettibile solo di modificazioni peggiorative. Questo approccio ha purtroppo trovato nel recente passato ampie conferme empiriche nella scarsa qualità complessiva di interventi riformatori, quali quelli ipotizzati nella XIV e nella XVI legislatura⁴⁸: troppo ampio e poco funzionale il primo, contraddittorio il secondo. Del resto una sana prudenza a fronte delle riforme costituzionali è del tutto giustificata.

Tuttavia il progetto di riforma approvato l'8 agosto 2014, malgrado i non pochi limiti sopra indicati, non giustifica le levate di scudi contro di esso e soprattutto non giustifica l'evocazione di rischi autoritari⁴⁹. Esso farebbe fronte ad alcuni nodi del sistema costituzionale italiano che non possono più essere rinviati: la Costituzione del 1947 ne risulterebbe rivitalizzata e rinnovata, anche se talora le vecchie ricette della nonna sembrano insuperabili.

⁴⁸ Su tali progetti rinviamo a quanto a suo tempo sostenuto in *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei Deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 703-723 (anticipato su www.astridonline.it, 17.12.2004) e in *Il vestito di arlecchino. Prime note sul c.d. ABC costituzionale*, in www.federalismi.it, 3.5.2012.

⁴⁹ Questi rischi esistono sempre, in ogni comunità politica, ma oggi paiono allignare soprattutto in alcuni atteggiamenti populistici, che talora si combinano con la difesa oltranzista del testo costituzionale vigente. Altra questione è invece quella della riforma elettorale, nella quale sembrano far difetto alcuni elementi di equilibrio: non ci pare che vi sia qui un rischio di autoritarismo, ma certo esiste il problema di ricercare un equilibrio fra i principi di rappresentatività e di governabilità. A questo problema non pare però corretto far fronte manomettendo la riforma del bicameralismo, magari costruendo un bicameralismo bloccante o di intralcio per paralizzare gli effetti maggioritari della legge elettorale della Camera. Il metodo dovrebbe essere opposto: costruire un bicameralismo idoneo a funzionare utilmente sia in un contesto prevalentemente maggioritario, sia in un contesto ispirato a dinamiche di tipo proporzionalistico, anche in quanto tali assetti possono essere prodotti solo in parte dalla legge elettorale (come la stessa esperienza della legge n. 270/2005 dimostra).