

IL SENATO FEDERALE NELLA PROSPETTIVA ITALIANA

SOMMARIO: 1. La necessità della Camera delle Regioni e delle Autonomie locali. – 2. La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali tra diritto comparato e tradizione italiana. – 3. Un possibile modello di Senato federale della Repubblica: il testo della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 17.10.2007. – 4. *Segue*: il raccordo delle funzioni: la prassi. – 5. *Segue*: il corto circuito del sistema delle conferenze. – 6. *Segue*: le ragioni della seconda camera come camera di rappresentanza istituzionale.

1. *La necessità della Camera delle Regioni e delle Autonomie locali.*

Uno degli elementi che caratterizza un ordinamento nel quale si vuole realizzare un'articolazione delle funzioni pubbliche, anche a prescindere dalla qualificazione in senso federale dello Stato, è quello di un sistema di partecipazione dei diversi livelli di governo, da quelli più piccoli a quelli di dimensioni più ampie, alle decisioni del livello di maggiore estensione territoriale. Questa partecipazione viene considerata, oggi, un principio del costituzionalismo multilivello, la cui ascendenza è sicuramente da ricollegare agli Stati federali nati per aggregazione di precedenti Stati, ma che ha avuto una puntuale razionalizzazione grazie alla dottrina che ha valutato l'effetto dimensionale delle competenze esercitate dai diversi livelli ⁽¹⁾.

In particolare, in questi, il principio di partecipazione culmina nella formazione di una Camera parlamentare nella quale siedono i rappresentanti degli Stati membri, siano essi espressione dei parlamenti statali o dei rispettivi esecutivi. Il processo storico di aggregazione di più entità statuali in un ordinamento più generale spiega il sorgere del Senato americano del 1787 e quello del *Bundesrat* tedesco nel 1871 ⁽²⁾.

La dottrina dello Stato federale, in queste forme di partecipazione, ha visto principi contraddittori dell'organizzazione dello Stato moderno: per un verso, infatti, una partecipazione degli Stati membri è stata considerata come una garanzia nei confronti dei pericoli di accentramento e di trasformazione in senso unitario dello Stato federale; per l'altro, la partecipazione è stata considerata la giusta compensazione per lo spostamento delle decisioni dall'ambito statale a quello federale, che sempre più ha caratterizzato l'esperienza federale ⁽³⁾. A seconda delle vicende storiche la posizione della seconda Camera può essere considerata, più in una ottica di *garanzia*, o più in quella della *compensazione*. Di certo essa è lo strumento per la partecipazione degli Stati membri allo svolgimento di funzioni di

¹ V. R. A Posner, *Economic Analysis of Law*, 2d ed., Boston Toronto, 1977, 489 ss.

² Sulla seconda camera nei diversi ordinamenti v. S. Mangiameli (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003, *passim*.

³ V. la decisione *Joe G. Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* [469 US 528], in *U.S. Supreme Court Reports* 83 L Ed 2d, 1016 ss., con nota di D. B. Sweet, *Validity of federal regulation of wage rates and hours of service as affected by commerce clause of federal Constitution*, ivi, 1163 ss., con la quale la Corte Suprema ha modificato la sua pregressa giurisprudenza (cfr. *The National League of cities v. W.J. Usery Jr.* [426 us 833], in *U.S. Supreme Court Reports* 49 L Ed 2d, 245 ss.) per ulteriori commenti v. J.H. Choper, *Law before and after Garcia*, in *Perspectives on Federalism*, Berkeley 1987, 13 ss.; nonché gli atti raccolti in *Federalism and the Constitution: A Symposium on Garcia*, a cura della *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, Washington D.C. 1987.

ambito federale, come la revisione costituzionale, la legislazione e la nomina di particolari cariche della federazione.

L'esperienza italiana differisce profondamente da quelle federali, non solo per il carattere unitario dello Stato, ma anche perché nella sua storia gli ambiti istituzionali territoriali più radicati, in termini di *identità*, risultano essere il Comune e la Provincia (⁴), piuttosto che la Regione e lo Stato e questo particolare peso della tradizione comunale e provinciale (che storicamente è anteriore allo Stato costituzionale (⁵)) è risultato essere efficace anche nella riforma della legge costituzionale n. 3 del 2001. Questa, infatti, nel ridisegnare la Repubblica, non ha esitato ad affermare – adoperando un verbo particolarmente pregnante dal punto di vista istituzionale – che essa “è *costituita* dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Tale disposizione, frutto di una tradizione diversa da quella federale, ha dirette conseguenze sul principio della partecipazione degli enti territoriali all'ordinamento generale. Lo stesso art. 11, della legge costituzionale n. 3 del 2001, non a caso riserva ai regolamenti parlamentari la possibilità di “prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli *enti locali* alla Commissione parlamentare per le questioni regionali” (⁶).

L'istanza partecipativa degli enti locali, nel nostro ordinamento, perciò, ha conquistato una pluralità di sedi e, si può dire, giustamente, se si considera il compito che la Costituzione assegna loro in termini di funzioni amministrative, cui corrispondono i servizi alla persona e le prestazioni concernenti i diritti costituzionali che caratterizzano il nuovo assetto dello Stato sociale.

In particolare, oltre alla transitoria Commissione bicamerale per le questioni regionali, va rammentata, nell'ordinamento regionale, l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, per opera dello Statuto (art. 123, ult. comma, Cost.) e la necessaria consultazione degli enti locali nell'ipotesi di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (c.d. clausola di *asimmetria*).

2. *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali tra diritto comparato e tradizione italiana.*

Se si pensa ad una partecipazione non provvisoria (come quella ipotizzata dall'art. 11, *cit.*) alla vita dello Stato è gioco forza non fermarsi ai modelli federali e in particolare a quello del *Bundesrat* tedesco. Questa puntualizzazione appare necessaria, in quanto per anni nel dibattito scientifico italiano tale istituzione ha costituito il modello di attrazione dei diversi studiosi che si sono occupati del tema della seconda Camera.

⁴ Sul ruolo della Provincia nel sistema autonomistico, nonostante le recenti polemiche politiche sulla loro abolizione, sia consentito rinviare al nostro *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, ora in *La questione locale*, Roma 2009, 131 ss.

⁵ Per una ricostruzione storica della tradizione comunale e provinciale v. S. Mangiameli, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale ?*, in *Giur. cost.*, 1996,

⁶ In proposito corre l'obbligo di segnalare come in seno alla XVI legislatura siano state avanzate due proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari riguardanti l'attuazione dell'art. 11. Ci si riferisce, in particolare, alla proposta di modifica del regolamento del Senato presentata il 10 novembre 2008 dal gruppo parlamentare *Italia dei valori* e a quella presentata alla Presidenza della Camera l'11 dicembre 2008 su iniziativa dei deputati Ria, Pizzetti, Bressa e Zaccaria.

In particolare, per ciò che riguarda i motivi che devono condurre a rimuovere dall'orizzonte della riforma italiana il modello del *Bundesrat* tedesco, va considerato, non solo l'assoluta non curanza degli enti locali nel processo di partecipazione e di rappresentanza – un fatto, questo, che in Germania suscita non poche proteste da parte dei Comuni e dei *Kreise* – ma soprattutto il diverso quadro istituzionale in cui dovrebbe inserirsi oggidì la Camera delle autonomie. Infatti, l'accettazione di una Camera espressione degli esecutivi dei *Länder* appare collegata alla generale accettazione della forma di governo parlamentare, per di più rafforzata dall'istituto della "sfiducia costruttiva", che consente ai Parlamenti dei *Länder*, pur nella continuità e nella garanzia della stabilità di governo, di decidere liberamente della vita degli esecutivi regionali. Diversamente, nell'ordinamento italiano, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 e l'abrogazione del fondamento *consiliare* della Giunta regionale (previsto dalla precedente formulazione dell'art. 122, ult. comma, Cost.), una Camera degli esecutivi regionali finirebbe con l'acuire lo stato di tensione che sussiste tra gli organi costituzionali della Regione e potrebbe condurre ad una disarticolazione della funzione legislativa con quella esecutiva.

Si badi che su questo punto appare significativa la storia originaria del Senato americano, dove, all'accoglimento generalizzato (a livello federale e a quello statale) del Presidenzialismo, seguì una elezione interamente affidata ai Parlamenti statali dei due Senatori rappresentanti dello Stato (⁷).

Un secondo profilo che va considerato nella costruzione della Camera delle autonomie, discendente anch'essa dalle peculiari vicende italiane, è data dall'esistenza stessa del Senato, il quale, nonostante l'inciso dell'art. 57, comma 1, Cost. ("Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale"), è una Camera *nazionale* dove siede una parte della classe politica dello Stato; anzi attesa la configurazione regionale del collegio senatoriale, si potrebbe essere indotti a ritenere che si tratta della classe politica che è in condizione di esercitare una notevole influenza nel territorio.

Non è realisticamente pensabile che questa classe politica, direttamente eletta dagli elettori, si faccia mettere fuori gioco dalla *regionalizzazione* del Senato, o rimetta il suo mandato parlamentare, che allo stato è pieno e diretto, alla determinazione di Consigli regionali, provinciali e comunali.

La Commissione bicamerale nel progetto del 4 novembre 1997, consapevole dell'importanza di questo aspetto, aveva ipotizzato (art. 79) un Senato con un numero ridotto di componenti (200, rispetto agli attuali 315) e un Senato "in sessione speciale" (art. 89) "integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori". Sul piano funzionale, peraltro, accanto al procedimento legislativo monocamerale (con il controllo dell'altra Camera) (art. 93), era previsto un primo procedimento bicamerale di Camera e Senato (artt. 90 e 94) ed un secondo procedimento bicamerale con il Senato convocato in sessione speciale (art. 89). Anche con il disegno di legge costituzionale n. 2544, che venne approvato nella legislatura XIV, ma che non ebbe il consenso del corpo elettorale, il Senato aveva un carattere elettivo e il suo carattere federale, al di là del nome, era assai modesto. In più si prevedevano una pluralità di procedimenti con enumerazioni di oggetti e materie non coincidenti che avrebbero

⁷ Con la sola eccezione dell'ipotesi del seggio vacante prima del turno elettorale prestabilito, nel qual caso "l'esecutivo statale potrà procedere a nomine provvisorie valide fino alla successiva sessione dell'organo legislativo che provvederà a ricoprire tali seggi" (Art. 1, Sez. III, par. 2, ult. frase).

dato vita a incertezze e conflitti, con rilevanza sul piano della legittimità dei procedimenti medesimi ⁽⁸⁾.

Si può dire che sia stata una fortuna se queste normative non sono andate al di là del semplice disegno di legge: composizioni del genere non assicurano quella stabile partecipazione delle Regioni e delle Autonomie che appare necessaria negli ordinamenti decentrati.

In conclusione, se la Camera delle autonomie deve costituire una rappresentanza che assicuri la partecipazione di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, e se è irrinunciabile il *carattere politico* del mandato parlamentare, con gli aspetti sopra indicati, appaiono più interessanti le indicazioni che possono derivare dalla formazione del Senato francese e del *Bundesrat* austriaco.

Non è questa la sede per approfondire i modelli di comparazione, ma è appena il caso di richiamare quali aspetti peculiari suscitano l'interesse di chi cerca una soluzione per l'Italia della Camera delle Regioni e delle Autonomie locali. Si possono così riassumere le indicazioni: dalla Francia il particolare meccanismo di partecipazione degli enti locali attraverso la costituzione di collegi elettorali (di secondo grado) organizzati al livello dei Dipartimenti; e dall'Austria l'elezione da parte dei parlamenti dei *Länder*, con la possibilità di un mandato di rappresentanza a soggetti esterni.

3. *Un possibile modello di Senato federale della Repubblica: il testo della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 17.10.2007.*

Sul finire della XV legislatura, la cui brevità ha impedito al dialogo sulle riforme istituzionali di pervenire a proficui risultati, in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera, si era raggiunto un accordo tra le diverse parti politiche sulla «*Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*». Il disegno di legge di revisione costituzionale prevedeva tra l'altro che “in ciascuna Regione i senatori (sarebbero stati) eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane” (art. 3). Il Senato della Repubblica sarebbe stato composto, così, in modo da corrispondere alle diverse esigenze di rappresentanza e alle diverse spinte di ordine politico: una prima parte avrebbe dovuto essere eletta dai Consigli regionali, in numero variabile al numero degli elettori; una seconda parte dei Senatori avrebbe espresso la rappresentanza degli enti locali.

Senza pregiudicare quanto il dibattito può fare emergere nel corso della presente legislatura, potrebbe ritenersi questa proposta come un valido punto di partenza, dopo le divergenze espresse in proposito nel corso delle precedenti legislature ⁽⁹⁾. Infatti, sia per le elezioni in seno al Consiglio regionale e sia per quelle in seno al Consiglio delle autonomie locali, si tratterebbe sì di una elezione di secondo grado, affidata a “collegi”, ma questo tipo di elezione conserverebbe una

⁸ V. su queste vicende A. D'Atena, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, paper per il Congresso annuale della IACFS (Tubinga, 28.6-1.7.2006), nel sito dell'ISSiRFA, Studi e interventi.

⁹ Il ddl in questione è stato ripresentato come proposta di legge nella XVI legislatura (Atti Camera dei Deputati n. 441) su iniziativa dei deputati Amici, Bressa, Zaccaria, Ferrari, Giovannelli, Naccarato.

forte carica democratica, che riuscirebbe in due intenti: in primo luogo, a collegare la classe dirigente che opera nel territorio (Regioni e autonomie locali), che oggi appare essere alquanto separata da quella che opera nel contesto nazionale; in secondo luogo, a rafforzare e a equilibrare anche il sistema regionale attraverso la formazione dei Consigli delle autonomie locali, non più affidata solo alle sole fonti regionali (statuto e legge regionale), ma anche ad una legge statale di principio (art. 18).

Le diverse componenti dovrebbero avere una consistenza rilevante, in modo da dare luogo così ad una vera Camera di rappresentanza e di partecipazione ai procedimenti dove la componente territoriale è fortemente caratterizzante. Di qui anche la variabilità, in base alla popolazione, del numero dei senatori eleggibili da ogni Consiglio regionale e dai Consigli delle autonomie locali.

Diversamente dal *Bundesrat* tedesco, il Senato federale della Repubblica, quale Camera delle Regioni e delle Autonomie locali, dovrebbe essere comunque una Camera parlamentare, per i cui membri varrebbero i principi dell'art. 67 Cost., divieto del mandato imperativo, e le prerogative dell'art. 68 e dell'art. 69 Cost.. Essa godrebbe, altresì, di un regime che ne assicurerebbe l'indipendenza anche nei confronti dell'altro ramo del Parlamento. Infatti, al Senato federale spetterebbe la verifica dei poteri, l'autonomia organizzativa e quella normativa, allo stesso modo della Camera dei Deputati.

Questa regolamentazione sarebbe idonea ad assicurare al Senato federale lo svolgimento del compito di rappresentanza territoriale nell'ordinamento italiano, garantendo la partecipazione delle Regioni e delle Autonomie locali alla vita della Repubblica, inserita in un Parlamento caratterizzato dal bicameralismo imperfetto, che assegna alla Camera alta compiti di garanzia e di controllo, con possibilità di aggravamento della procedura ed eventualmente anche di ricorso al giudice costituzionale; mentre alla Camera dei deputati dovrebbero essere rimesse le vicende del rapporto fiduciario con il Governo.

Ciò non escluderebbe, peraltro, che, in determinati casi, la posizione del Senato federale possa essere assimilata a quella di una "seconda Camera", con un regime paritario, come nel caso della revisione costituzionale o per determinati ambiti legislativi ⁽¹⁰⁾.

Infine, una composizione parlamentare del genere potrebbe riflettersi sulla formazione degli altri organi costituzionali che dovrebbero risentire del diverso assetto federale della Repubblica ⁽¹¹⁾.

Tuttavia, prima di considerare questi ulteriori profili è necessario considerare alcuni aspetti del sistema istituzionale italiano, che frenano la riforma parlamentare, e tenere conto di alcune posizioni della dottrina, che svalutano l'idea stessa della Camera delle Regioni e delle Autonomie locali.

4. *Segue: il raccordo delle funzioni: la prassi.*

La problematicità di una riforma del Senato, con riferimento anche all'aspetto funzionale, deriva in primo luogo dal particolare momento di crisi della democrazia parlamentare, dovuta, non solo a quegli elementi plebiscitari che le diverse riforme maggioritarie delle leggi elettorali, a partire dal 1993, hanno introdotto, ma anche e soprattutto ai profondi cambiamenti, immessi attraverso l'instaurarsi di prassi

¹⁰ Sul punto, per un'analisi degli ambiti legislativi considerati, v. oltre al par. 6.

¹¹ Come si vedrà più avanti (par. 6) il disegno di legge richiamato sopra non soddisfa tutte queste condizioni, per cui si palesa una necessità di apportare degli emendamenti se si vogliono raggiungere i risultati appena indicati.

originali, nel sistema di esercizio della funzione legislativa e dal particolare raccordo tra i diversi livelli di governo che si è generato dopo la modifica del riparto delle competenze, senza che dalla Costituzione novellata potesse trarsi, in tal senso, un particolare fondamento.

Anzi, al riguardo, non si può tacere come, dopo la revisione del Titolo V e il consolidarsi del sistema maggioritario, nella complessa dialettica che si è generata tra centro e periferia, così come tra maggioranza e opposizione, il tema del raccordo delle funzioni sia stato sacrificato nell'elaborazione scientifica per avvantaggiare e legittimare le soluzioni di prassi che si andavano imponendo, per via dell'assenza di una decisione costituzionale razionale. Come non ricordare, in proposito, che – rispetto agli studi degli anni '70⁽¹²⁾, '80 e '90⁽¹³⁾ che auspicavano la riforma del Parlamento per la trasformazione del Senato in camera delle Regioni, e allo stesso art. 11 della legge n. 3 del 2001, adottato “*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione*” – si è giunti persino a intitolare un libro nel 2006, in modo alquanto curioso, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*⁽¹⁴⁾.

Anche trascurando di considerare il ddl del 14 dicembre del 2006, che portava il titolo “*per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali*”, il quale avrebbe dovuto codificare appunto certe prassi originali, e rimanendo alle norme attualmente in vigore nell'ordinamento e al modo in cui queste si sono concretizzate, si avverte con chiarezza che nel tentativo di raccordare le funzioni si è finito con il compromettere la democrazia parlamentare, con una centralizzazione delle funzioni medesime in capo al governo centrale e agli esecutivi regionali⁽¹⁵⁾.

Non senza responsabilità appare essere, poi, la giurisprudenza della Corte costituzionale, verso la quale si deve esprimere comunque comprensione, in quanto è stata spinta dalla necessità di porre rimedio al perverso modo in cui le competenze sono state scritte nel Titolo V⁽¹⁶⁾. Infatti, trascurando l'esperienza degli ordinamenti federali di antica tradizione, il legislatore italiano di revisione costituzionale ha operato in modo opposto: lo Stato ha conservato l'*ordinamento civile e penale*, la *giurisdizione*, l'*ordine pubblico* e la *sicurezza*, così come lo *stato civile* e le *anagrafi*, mentre alle Regioni, pure a tacere dei forti poteri legislativi c.d. “residuali”, spettanti a norma dell'art. 117, comma 4, Cost., “*in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”, a titolo concorrente venivano attribuite, tra le altre, materie come: il *commercio con l'estero*, la *tutela e la sicurezza del lavoro*, le *professioni*, la *ricerca scientifica e tecnologica*, compreso il *sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, la *tutela della salute*, l'*alimentazione*, l'*ordinamento sportivo*, i *porti* e gli *aeroporti civili*, le *grandi reti di trasporto* e di

¹² V. N. Occhiocupo, *La camera delle Regioni*, Milano 1975.

¹³ V. L. Violini, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano 1989; B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990; F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Milano, 1995; per la dottrina successiva v. S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari – Roma 2006.

¹⁴ Si tratta del libro di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006.

¹⁵ Sul punto ulteriori indicazioni in S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 103 ss.

¹⁶ V. il nostro *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008 ora in questa raccolta.

navigazione, l'ordinamento della comunicazione e, persino, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale (sic!) dell'energia. Di conseguenza, nonostante la scelta della tecnica enumerativa adottata, il nostro ordinamento non può somigliare affatto ad un sistema di tradizione federale.

Il federalismo, dall'*interstate commerce clause* della Costituzione statunitense del 1787, alla *Zollverein* tedesca del 1833, sino a ricomprendere l'esperienza dell'Unione europea, a partire dal mercato comune dei trattati di Roma del 1957, è stato alimentato dal bisogno di ampliare ed unificare il mercato, garantendo in questo settore ampi poteri di intervento alle autorità centrali (*rectius*: federali). La Repubblica italiana, nel 2001, con in atto un forte processo di integrazione europea e una irresistibile internazionalizzazione dell'economia e della finanza, approva una riforma costituzionale, con la quale – nella migliore delle ipotesi – si tende a produrre una frantumazione della politica economica pubblica.

Su queste basi, dopo l'incipit della sentenza n. 282 (per la quale si “*deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale*”), il giudice costituzionale effettuerà un capovolgimento dell'impostazione fondata sull'interpretazione sistematica con le sentenze n. 303 del 2003; n. 6 del 2004 e, poi, con la sentenza n. 14 del 2004 (sulla tutela della concorrenza).

Non è il caso di soffermarsi su questa giurisprudenza, ampiamente nota agli addetti ai lavori, serve ricordare solo che “chiamata in sussidiarietà”, “materie trasversali”, “intreccio o concorrenza di materie”, “criterio di prevalenza” hanno rappresentato un armamentario argomentativo – i cui fondamenti sono sicuramente discutibili – che hanno provocato una confusione delle competenze su cui avrebbe dovuto operare, secondo la Corte, il “principio della leale collaborazione”, che ha consentito di attenuare la carica innovativa della revisione del Titolo V, giungendo a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie; e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la “ragionevolezza” e la “proporzionalità”.

Il punto che qui rileva è che in questo modo la Corte ha finito con il dirottare l'attenzione degli studiosi e della classe politica verso un circuito alternativo a quello della democrazia parlamentare. Si badi che la Corte ha operato senza malizia, anzi avvertendo che il tema della riforma del Parlamento conservava la sua centralità, ma ha dovuto cedere alla condizione di precarietà in cui è stato posto l'ordinamento costituzionale. Infatti, il giudice costituzionale parla della necessità che le procedure amministrative adottate dalla legge statale nella disciplina delle materie di competenza regionale (concorrenti e residuali) «assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione» «*nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)*»⁽¹⁷⁾.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004.

È accaduto così che la collaborazione, la quale sul piano della funzione amministrativa rappresenta un accomodamento temporaneo, dettato dalla necessità di assicurare la funzionalità del riparto delle competenze, ha invece finito con l'attrarre l'attenzione generale, facendo credere che il circuito incentrato sulle conferenze potesse prendere tranquillamente il posto della democrazia parlamentare e che la rappresentanza del sistema delle conferenze potesse essere più che sufficiente e comunque tale da consentire sul piano delle funzioni di potere fare a meno di una camera parlamentare di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali.

Di qui le posizioni culturali a favore della Conferenza e contro le Camere parlamentari di rappresentanza territoriale ⁽¹⁸⁾ e la posizione del governo nella XV legislatura di attuare una riforma del sistema delle conferenze ⁽¹⁹⁾.

Sul piano scientifico l'argomento più di frequente adoperato per giustificare questa posizione è stata la constatazione che nei sistemi federali queste forme di collaborazione si sono sviluppate parallelamente alla presenza della seconda Camera, addirittura in alcuni casi (Austria) con un ruolo particolarmente significativo e che le seconde camere hanno subito in genere un forte processo di unificazione anche attraverso l'influenza del sistema politico al loro interno.

Entrambe questi due argomenti non sono affatto decisivi per rinunciare ai vantaggi che si possono dare, nel caso italiano, attraverso un raccordo delle funzioni sul piano parlamentare. Peraltro, così espresse, queste opinioni immiseriscono le vicende storiche degli ordinamenti federali, che invece presentano una ricchezza particolare, per la quale questi ultimi, pur procedendo a riforme costituzionali, certamente non hanno in mente di eliminare le seconde camere di rappresentanza territoriale, anche perché la forma di collaborazione prevalente negli ordinamenti di consolidata esperienza federale non è quella verticale, come in Italia, ma quella orizzontale tra stati membri o tra *Länder*. Anche l'unificazione imputabile al sistema politico deve tenere conto che le diverse posizioni regionali sono considerate di ambito autenticamente statale, per cui non sussiste quella scissione che si dà ormai nel nostro sistema politico, dove le uniche cariche nazionali sono solo quelle di Presidente della Regione e di Sindaco di grandi città. Nei sistemi federali questo si riflette anche sul piano organizzativo, oltre che funzionale, basti pensare alla presenza di Corti costituzionali regionali, o di Corti supreme statali, ad un doppio livello costituzionale, alla concorrenza delle tutele in materia di diritti fondamentali, solo per citare i casi più importanti. Altre considerazioni potrebbero derivare anche dall'alternarsi di momenti collaborativi, a momenti più competitivi del modello federale e dall'esercizio di competenze condivise a sistemi di competenze duale con forme di esercizio concorrente (non all'italiana) ⁽²⁰⁾.

A parte ciò occorre considerare quali sono state le conseguenze che si sono avute a seguito di queste diverse tendenze. Le quali sembrano avere esaurito la loro spinta. Tant'è che la stessa Corte costituzionale negli ultimi due anni ha cercato progressivamente di attenuare la carica del principio collaborativo, affermando che *"... non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure*

¹⁸ R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. Bifulco, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in *I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma 2009, 129 ss.

¹⁹ V. il ddl del 14 dicembre del 2006 per la cui critica si rinvia a S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, cit., 103 ss.

²⁰ Ulteriori ragguagli nel nostro *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma 2008, 9 ss.

legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni” (sentenza n. 272 del 2005) e che nel principio di leale collaborazione “non si riscontra l’esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso” e, in secondo luogo che questo “può essere diversamente modulato” a seconda delle esigenze proprie del legislatore statale (sentenza n. 231 del 2006, ma anche sentenza n. 201 e n. 401 del 2007).

5. *Segue: il corto circuito del sistema delle conferenze.*

Ciò posto si possono trascurare alcune considerazioni che si traggono dalla giurisprudenza costituzionale sul sistema delle conferenze ⁽²¹⁾, per considerare quale sia l’impatto sulla funzione legislativa di un sistema di raccordo extraparlamentare che passa esclusivamente attraverso il Governo, con una compartecipazione tra gli esecutivi (Governo e Giunte regionali) ⁽²²⁾.

Come è noto, il sistema delle conferenze ha avuto una forte valenza di rafforzamento del Governo, anzi l’origine della sua istituzione si deve proprio alla scelta di adottare un complesso di innovazioni a livello legislativo, come a livello di regolamenti parlamentari, per riuscire a produrre una forte centralizzazione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri e questa funzione può dirsi assolta sia nel caso che tra il Governo e i rappresentanti delle regioni vi sia sintonia, sia nel caso in cui questa sintonia non vi sia. Basti ricordare la vicenda dell’intesa interistituzionale e quella relativa alla sanità della XIV legislatura, così come le vicende della XV legislatura, allorquando tra rappresentanza regionale e Governo vi era una sintonia perfetta e le due sole regioni di colore politico diverso avevano preso la via dell’art. 116, comma 3, Cost., per esprimere il loro dissenso; via prontamente abbandonata non appena è cambiato il “segno” del Governo centrale, con l’inizio della XVI legislatura.

Già questo mostra la differenza tra la Conferenza e la Camera parlamentare, in quanto la Conferenza non è mai in grado di instaurare una forma di coabitazione, diversamente da quanto accade con una seconda camera federale, e ciò in quanto dal punto di vista della rappresentanza istituzionale esprime una forma debole di rappresentanza.

Tuttavia, questa debolezza non ha impedito di sconvolgere l’esercizio della funzione legislativa.

²¹ V. Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 2006, nella quale, con una petizione di principio non sempre rispettata nel concreto esame delle diverse fattispecie della giurisprudenza costituzionale, si afferma che “una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse” (corsivo ns.); ed ancora che “il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi” (sic!).

²² L’assetto delle Conferenze si deve al D. Lsg. n. 281 del 1997, che dà attuazione all’art. 9 della legge n. 59 del 1997, il quale ha ampliato le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, delineando la struttura della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e unificando entrambe le Conferenze per le materie e per i compiti di interesse comune (v. da ultimo la monografia di G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna 2006).

Si prenda in considerazione l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997; formalmente “*La Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni*”.

In realtà, attorno a questa disposizione, nata peraltro in un quadro costituzionale differente, anche se *alterato* dalla legge n. 59 del 1997, si è sviluppata un circolo niente affatto virtuoso. La disposizione infatti, puntando sulla debolezza parlamentare, rispetto all'esecutivo, ha ampiamente agevolato il continuo ricorso alla delega legislativa e alla decretazione d'urgenza. L'argomento principe è stato che, ove si fosse proceduto attraverso il procedimento ordinario le Regioni e le autonomie locali non avrebbero potuto partecipare compiutamente al procedimento, atteso che il parere iniziale sul disegno di legge poteva essere scarsamente incisivo e avrebbe potuto essere agevolmente superato nel seguito procedimentale.

Nasce così l'idea che svuotando di contenuti l'opera del Parlamento attraverso l'abuso della delega si possano soddisfare le esigenze di partecipazione delle autonomie territoriali alla stesura dei decreti legislativi, rispetto ai quali il parere delle commissioni parlamentari si traduce in una partecipazione secondaria.

Così, di fronte ad un asettico art. 76 Cost., si realizza ormai la prassi che il Governo adotti i decreti legislativi previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e, in Conferenza, d'intesa con le Regioni e le Province autonome. Si tratta ovviamente di due distinte prassi *praeter constitutionem* che si sono stratificate nel tempo, in virtù di esigenze di raccordo diverse (la prima con il Parlamento, la seconda con le Regioni), ma al cui esito finale si determinerebbe un diverso peso del Parlamento, rispetto alla Conferenza in cui siedono solo i Presidenti delle Giunte regionali. Infatti, mentre il Governo può disattendere il parere delle Commissioni parlamentari, in quanto la sua obbligatorietà non implica il dovere di adeguarsi, nel caso dell'intesa, invece, il Governo è tenuto quanto meno ad una negoziazione autentica.

Una vicenda in qualche misura analoga si svolge in relazione ai decreti legge, formalmente la Conferenza dovrebbe essere investita del parere sul ddl di conversione, in realtà questa viene investita contemporaneamente alle Camere del testo del Decreto legge e la sua partecipazione si risolve nella formulazione degli emendamenti che il Governo assume l'onere di presentare alle Camere.

Non è solo che la Conferenza sottrae decisioni e valutazioni ai legittimi titolari del potere normativo, nonostante gli esempi addotti potrebbero fare intendere ciò, quanto soprattutto che lo spoglio delle assemblee legislative non si traduce in un maggior peso delle Regioni in sede statale, pur in assenza di una adeguata rappresentanza deputata all'esercizio della funzione legislativa. Infatti, le Regioni non possono comunque conquistare con il sistema delle Conferenze un effettivo peso maggiore nella determinazione dei contenuti degli atti normativi che il Governo adotta o che sottopone all'esame del Parlamento, soprattutto se la partecipazione dei Presidenti delle Giunte regionali è susseguente a deroghe apportate al riparto delle competenze o a incidenze su questo.

Come appare facile comprendere, i meccanismi richiamati non sono sembrati in grado, già prima della revisione del Titolo V ⁽²³⁾, di ristabilire l'equilibrio sul piano delle garanzie, in quanto rimaneva nella piena disponibilità del Governo modulare la partecipazione delle autonomie territoriali; a ciò si aggiunga che la

²³ Su tutti v. l'analisi di A. D'Atena, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 343.

partecipazione regionale, assicurata per il loro tramite, appare alquanto limitata, dal momento che i raccordi considerati presentano una carica collaborativa piuttosto modesta, in quanto il definitivo apprezzamento della partecipazione delle autonomie territoriali è sempre riservato agli organi dello Stato chiamati ad adottare l'atto finale della sequenza ⁽²⁴⁾.

Altrimenti detto, con la perdita di competenze legislative da parte delle Regioni, la Conferenza si è ritrovata a sanzionare un ruolo subalterno (e strumentale) di queste nella formulazione dell'indirizzo politico del Governo ⁽²⁵⁾, ad esprimere moduli procedurali in cui lo Stato poteva incidere sul riparto costituzionale delle competenze e orientare la deliberazione sull'accordo ⁽²⁶⁾ e a consentire solo una partecipazione formale delle Regioni ai processi interessati dall'attuazione e dall'elaborazione del diritto comunitario.

La vera rivalse le Regioni la ottenevano sul piano amministrativo attraverso non tanto la previsione dell'intesa in Conferenza, la quale – secondo la disciplina dell'art. 3 del d. lgs. n. 281 – è per sua natura debole, quanto in relazione all'intesa con la singola Regione, che avrebbe rivestito un carattere forte. La prassi formatasi a seguito di questo orientamento, facilmente verificabile attraverso l'esame sull'efficacia della legislazione statale trasversale, in sussidiarietà e determinata per superare la concorrenza delle materie, appare affetta da una impotenza decisionale. Sostanzialmente le procedure amministrative o si complicano notevolmente o, addirittura, si bloccano.

Di qui, perciò, una sorta di corto circuito del sistema delle Conferenze e il ripensamento sulla sopravvalutazione del principio cooperativo, la cui pratica è sicuramente utile per lubrificare gli ingranaggi istituzionali – per riprendere la metafora di Bin ⁽²⁷⁾ – ma non certamente in grado di produrre da sé ingranaggi. La questione è ben presente anche alla Corte costituzionale, la quale ha ormai consapevolezza di avere raggiunto la soglia oltre la quale deve intervenire nuovamente il legislatore di revisione costituzionale, vuoi per adeguare le disposizioni sul riparto materiale alle concrete esigenze dello Stato nell'attuale fase storica, vuoi per prevedere procedure concertative, in grado di dare al riparto una flessibilità coerente con le funzioni interessate.

6. *Segue: le ragioni della seconda camera come camera di rappresentanza istituzionale.*

²⁴ M. Carli, *Regioni ed autonomie locali*, in *Quad. cost.*, 1984, 173 ss.

²⁵ Parla di un "centralismo di ritorno" P. Caretti, *Regioni e autonomie locali*, in *Quad. cost.*, 1985, 175 ss.; v. anche G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss., il quale afferma "E' evidente che il nostro sistema istituzionale continua a restare centralizzato e anzi lo diventa sempre più, ad onta delle promesse riforme in senso neoregionalista o federalista. La presenza della Conferenza permanente [...] a cui si riservano pareri e intese nei più vari procedimenti di alta amministrazione mantenuti allo Stato, costituisce il prezzo (e l'alibi giustificativo) di questa permanente centralizzazione" (1269).

²⁶ A questo proposito v. anche P.A. Capotosti, *Tendenze e prospettive dei rapporti tra Regioni e Governo*, in *Quaderni Regionali*, 1990, 1183 ss.; e A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, 837 ss., che ritiene gli elementi organizzativi della Conferenza e la sproporzione numerica tra membri statali e regionali i sintomi di un rapporto collaborativo "a senso unico", cioè sbilanciato dalla parte del Governo.

²⁷ R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 3 ss.

A questo punto, la questione della seconda Camera o del Senato federale, appare come un elemento di razionalizzazione dell'intero sistema di relazioni tra Stato, Regioni e Autonomie locali, così come si è venuto realizzando dopo la riforma costituzionale del 2001 e la ripresa dell'ipotesi di revisione del Titolo I della parte seconda della Carta, e richiede un rilancio necessario della riflessione generale sul carattere del federalismo italiano.

In questo contesto il ruolo della seconda camera parlamentare come camera di rappresentanza territoriale, a prescindere dalla valenza che le si vuole dare (di garanzia, o di compensazione), si colloca in un ambito di riforme istituzionali che, pur mantenendo saldo il principio di indivisibilità e unità politica della Repubblica (art. 5 Cost.), si caratterizza per la necessità di disaggregare le funzioni in capo allo Stato: un'esigenza in qualche misura opposta a quella che aveva determinato la formazione dei modelli originari e storici del federalismo ⁽²⁸⁾.

In tal senso, la proposta costituzionale della riforma del Senato in senso federale, nei termini formulati dalla Commissione Affari costituzionali della Camera della XV legislatura, rappresenterebbe un sicuro passo in avanti dal punto di vista istituzionale, dal momento che assicurerebbe una rappresentanza effettiva delle Regioni e delle Autonomie locali e, perciò, sicuramente non debole; tanto più che questa rappresentanza, come si è visto, sarebbe salvaguardata dalla garanzia di tipo parlamentare ⁽²⁹⁾.

Anche la partecipazione alla funzione legislativa statale da parte delle Regioni e delle Autonomie locali avverrebbe in chiaro, senza le ambiguità che erano insite nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e senza il dominio del governo nazionale come nel caso delle Conferenze.

Detto ciò, occorre procedere con alcune considerazioni critiche che riguardano l'effettivo articolarsi dei compiti e delle funzioni del Senato federale nel sistema costituzionale.

In primo luogo, si deve esaminare il procedimento legislativo, che finisce con l'essere parecchio complicato, in ragione del riparto di competenza previsto tra procedimento monocamerale ⁽³⁰⁾ e procedimento bicamerale, e appare una agevole profezia prevedere che di fatto, nonostante il tentativo di introdurre un bicameralismo imperfetto, basato cioè sull'approvazione della maggior parte delle leggi da parte di una sola camera, si possa finire con l'aver una prevalenza della procedura paritaria. Infatti, secondo la proposta di legge considerata il Senato federale funzionerebbe come vera e propria "seconda Camera", in base alle regole

²⁸ Del resto, anche la dottrina degli stati federali consolidati che, affetti da forti processi di unificazione, hanno di recente proposto riforme di rifederalizzazione dei loro ordinamenti, si è interrogata sul significato originario del federalismo come forma di garanzia della molteplicità e della sua rappresentazione all'interno della federazione. A tal riguardo, sia detto per inciso, contrariamente alla lettura data da alcuni commentatori, la riforma costituzionale tedesca non ha affatto intaccato il ruolo del *Bundesrat*, non solo perché non si danno in Germania norme analoghe all'art. 76 e 77 della nostra Costituzione (anzi nel caso della legislazione di emergenza [*Notstandgesetzgebung*], art. 81 GG, il *Bundesrat* acquista un peso maggiore), ma soprattutto perché il *Bundesrat* resta la sede di rappresentanza istituzionale e di partecipazione dei *Länder* alla vita della Federazione; semmai la riforma costituzionale tedesca ha fatto in modo di restituire poteri ai parlamenti regionali (*Landtage*) soprattutto in termini di competenze legislative.

²⁹ V. A. D'Atena, *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. parl.*, 1/2008.

³⁰ ... che si sostanzerebbe nella "approvazione da parte della Camera dei deputati", nella trasmissione dei disegni di legge al Senato federale della Repubblica "che, entro trenta giorni, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, può approvare modifiche sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva" e, "qualora il Senato federale non approvi modifiche entro il termine previsto, la legge può essere promulgata".

del bicameralismo perfetto, in determinate circostanze, quali: il procedimento di revisione costituzionale; la legislazione di partecipazione alle procedure europee e internazionali delle Regioni (art. 117, commi 5, 6 e 9, Cost.); la legge prevista per l'attuazione della "clausola di asimmetria" (art. 116, comma 3, Cost.) e quelle riguardanti, in genere, la vita delle Regioni e delle autonomie locali, come la legge di principio sulle elezioni regionali (art. 122, comma 1, Cost.), la legge di cui alla lettera *p* del comma 2 dell'art. 117 Cost. (funzioni fondamentali, norme elettorali e organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane); nonché la legge su Roma capitale (art. 114, comma 3, Cost.); quella che "definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, comma 2, Cost.) e le leggi ordinarie sulle variazioni territoriali (art. 132, comma 2, e art. 133, comma 1, Cost.). A queste si aggiungano le leggi concernenti "l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza" e quelle in "materia di tutela delle minoranze linguistiche".

Sono poi previsti due procedure speciali con aggravamento di maggioranza: la prima bicamerale e riguarda le leggi sui principi fondamentali per le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.)⁽³¹⁾; la seconda monocamerale, concerne le leggi con le quali si conferiscono le funzioni amministrative (art. 118, commi 2 e 3, Cost.) e quelle relative alla disciplina del fondo perequativo, dell'intervento speciale e della distribuzione di risorse aggiuntive e dei principi generali in materia di patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 119, commi 3, 5 e 6, Cost.)⁽³²⁾.

Tuttavia, a prescindere dalla procedura di revisione costituzionale, formalmente distinta e per la quale la proposta di revisione colmerebbe una lacuna del nostro ordinamento federale, nella maggior parte delle ipotesi di procedimento legislativo ordinario bicamerale ci si troverebbe in ambiti materiali così ampi (basti pensare all'art. 117, comma 3, Cost.), da escludere, come ipotesi prevalente, l'approvazione della sola camera dei Deputati della maggior parte delle leggi.

Inoltre, i confini materiali del riparto delle competenze, indicati dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost. risultano ampiamente superati, sia dal mancato rispetto della distinzione tra principi fondamentali e disciplina della materia (nel caso della competenza concorrente), e sia dalla possibilità, offerta dalla Corte costituzionale di fondare sull'art. 118, comma 1, Cost., la c.d. "chiamata in sussidiarietà" che consente allo Stato di trascurare la riserva di competenza legislativa a favore delle Regioni del terzo e quarto comma dell'art. 117, *cit.*. È pur vero che in queste ipotesi il Senato federale offrirebbe la possibilità anche di dare una adeguata compensazione alle Regioni (e alle Autonomie locali) in termini di partecipazione alla legislazione sussidiaria dello Stato e di definizione anche dell'assetto delle funzioni amministrative, ma per l'appunto ciò implicherebbe un prevalere del procedimento legislativo bicamerale, rispetto a quello monocamerale, con residue incertezze sulla sede dell'iniziativa, del potere di modifica ultima e della relativa maggioranza necessaria.

³¹ La proposta di revisione dell'art. 70, comma 2, Cost. prevede che "il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato federale della Repubblica, d'intesa tra loro, individuano al fine dell'assegnazione al Senato federale della Repubblica i disegni di legge che hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma" e che, "dopo l'approvazione da parte del Senato federale, tali disegni di legge sono trasmessi alla Camera dei deputati che delibera in via definitiva e può apportare modifiche solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

³² V. la proposta di revisione dell'art. 70, comma 3, Cost. (sul punto subito oltre nel testo).

Infine, una ulteriore complicazione, prevista dalla proposta considerata, sarebbe data dall'ipotesi in cui le materie oggetto di legislazione siano riferibili ad ambiti per il vero non definiti nettamente, quali quelli dell'art. 118, commi secondo e terzo, o dell'art. 119, commi terzo, quinto e sesto, Cost., e il Senato, nell'ambito di un procedimento monocamerale, abbiamo proposto delle modifiche ai testi deliberati dalla Camera, per cui quest'ultima "(potrebbe) ulteriormente modificarle o respingerle *solo a maggioranza assoluta dei propri componenti*". Di conseguenza, anche in questi settori – atteso il modo in cui lavorano le camere parlamentari (con la presunzione del numero legale) – potrebbe essere più agevole proseguire nell'approvazione della legge con un procedimento bicamerale, piuttosto che con quello monocamerale aggravato⁽³³⁾.

Sarebbe opportuno, perciò, anche al fine di evitare sin dall'inizio il nascere di prassi fuori dal contesto costituzionale, che la proposta di revisione costituzionale: o preveda un procedimento legislativo sempre bicamerale (con l'iniziativa legislativa in alcuni casi obbligatoria in una camera e in altri obbligatoria nell'altra camera), come nel caso del procedimento legislativo del Congresso statunitense; oppure, se si vuole insistere sul tema del bicameralismo imperfetto, istituisca una partecipazione depotenziata del Senato federale al procedimento legislativo ordinario, ad esempio secondo lo schema del procedimento legislativo tedesco (art. 77 GG). Il profilo da semplificare atterrebbe in ogni caso alla possibilità che il Parlamento, ormai differenziato nella sua composizione, possa finire col paralizzarsi per questioni di competenza tra le due Camere⁽³⁴⁾.

Se si passa a considerare il ruolo istituzionale del Senato federale, e cioè a valutare il potere di questo di partecipare ad elezioni per le cariche della Repubblica, come il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, il CSM, o per le nomine parlamentari previste da leggi ordinarie (si pensi alla commissione di vigilanza, ai componenti delle Autorità indipendenti, o ai consigli di presidenza del giudice amministrativo e contabile), il giudizio da esprimere sulla proposta considerata si differenzia sensibilmente.

Il Senato federale, quale Camera delle Regioni e delle Autonomie locali, infatti, sicuramente deve essere chiamato a dare una caratterizzazione anche agli altri organi costituzionali e a tutta l'organizzazione statale di garanzia. In tal senso, la proposta sembra ben riuscita nel caso del Presidente della Repubblica e in quello del (terzo dei componenti il) CSM, in quanto queste elezioni vengono affidate per intero al Parlamento in seduta comune, oppure quando sottintende la nomina di determinate cariche per opera dei Presidenti delle due Camere.

Nel caso della Corte costituzionale, dove pure l'art. 135, comma 1, Cost., affida al Parlamento in seduta comune l'elezione di un terzo dei giudici della

³³ Altri profili da considerare sono: l'esercizio del potere di delega legislativa (art. 76 Cost.), il cui testo permane identico, con l'aggiunta di un comma per il quale «Gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti»; la conversione dei decreti leggi (art. 77), in ordine alla quale dall'art. 70, comma 3, dovrebbe evincersi un procedimento legislativo di tipo monocamerale; l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 80), per la quale la revisione sembra preludere ad un doppio regime (mono- e bicamerale); e l'approvazione dei bilanci e rendiconti consuntivi (art. 81), in relazione alla quale la proposta esaminata non afferma con chiarezza gli ambiti di competenza del procedimento mono- o bicamerale, per cui anche per questa ipotesi, involgendo agevolmente disposizioni di competenza bicamerale, è facile pensare che si finirebbe sempre con seguire un procedimento bicamerale. Certamente monocamerale è, invece, il procedimento di approvazione delle leggi di amnistia e indulto (art. 79)

³⁴ Ciò non esclude peraltro la necessità di rivisitare il riparto delle competenze e di renderlo razionale rispetto alle incongruenze che si sono registrate nel corso di questi primi otto anni.

Consulta, invece, lasciando inalterata la distribuzione dei giudici tra Parlamento, Presidente e Supreme magistrature ordinarie e amministrative la proposta non si cura di attribuire una valenza federale alla Corte costituzionale, perché il Senato federale avrebbe nell'elezione del complesso dei giudici costituzionali una influenza assai ridotta.

Da questo punto di vista, pur conservando i tratti più evidenti della tradizione costituzionale repubblicana, si dovrebbe modificare sensibilmente il testo della proposta di revisione costituzionale⁽³⁵⁾. Infatti, non si può dimenticare che il giudice costituzionale ha giocato un ruolo importante (e non sempre positivo) nel corso della vicenda del regionalismo italiano e una riforma della sua composizione in senso federale dovrebbe vedere una autonoma partecipazione del Senato, in misura almeno paritaria rispetto all'altro ramo del Parlamento, se si vuole assicurare quella posizione arbitrale tipica del giudice costituzionale negli ordinamenti federali⁽³⁶⁾.

La revisione costituzionale del Titolo I sul Parlamento, nel senso indicato, dovrebbe offrire anche l'occasione per introdurre delle norme costituzionali, relative alla partecipazione delle Regioni e delle Autonomie locali al processo di integrazione europea, non solo per rafforzare la collaborazione con la Camera dei Deputati, ma soprattutto con il Governo della Repubblica, precisando anche alcuni profili organizzativi relativi ai Parlamenti nazionali che il recente Trattato di Lisbona, pur lasciandoli alla discrezionalità degli Stati membri, sottintende e considera rilevanti per le procedure europee, come il controllo del principio di sussidiarietà⁽³⁷⁾.

In definitiva, se accortamente modificato il testo qui considerato renderebbe stabile la partecipazione delle Regioni e delle Autonomie locali alla funzione legislativa, garantirebbe loro la titolarità di atti d'organizzazione della Repubblica e consentirebbe un accurato controllo interno ed europeo del principio di sussidiarietà, in cui le competenze regionali e locali risulterebbero meglio salvaguardate. Questi poteri, infatti, verrebbero attribuiti direttamente alla rappresentanza territoriale e il loro esercizio sarebbe il frutto di una libera determinazione. Semmai da valutare sarebbe il peso dei partiti politici, i quali potrebbero determinare una nuova forma di unificazione. Ma anche questo aspetto non va sopravvalutato. Infatti, una riforma sul sistema regionale, come quella che si sta portando avanti in Italia, ha già in parte avuto l'effetto di federalizzare anche i partiti politici, e ciò a prescindere dai partiti con un forte *imprinting* territoriale, come la Lega e l'MPA, abituandoli ad una visione della decisione politica unitaria, tipica del partito politico nazionale, che sappia tenere conto della molteplicità regionale e locale⁽³⁸⁾.

³⁵ A nostro avviso una possibile soluzione, mantenendo invariato il numero dei componenti della Corte, potrebbe essere data, modificando l'art. 135, comma 1, Cost., attribuendo alla Camera dei deputati, al Senato federale e al Presidente della Repubblica la nomina di un eguale numero di giudici costituzionali, cioè quattro, in modo da assicurare un equilibrio nel rapporto tra unità e molteplicità espresso dalle due Camere parlamentari e dal Presidente della Repubblica (a sua volta eletto dalle due Camere in seduta comune), e attribuendo alle supreme magistrature ordinaria e amministrative i restanti tre giudici costituzionali, al fine di garantire la partecipazione diretta delle giurisdizioni.

³⁶ E per il quale v. H. Kelsen, *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1923, 173 ss.

³⁷ Sul punto v. il nostro *Federalismo e integrazione europea*, in *Italianieuropei, Il federalismo*, Quaderni 1 2009, 156 ss.

³⁸ Su partiti politici e sistema regionale v. M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, Bologna 2008.