

(testo provvisorio, note incomplete)

Audizione presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica

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

Lunedì 27 luglio 2015

Gino Scaccia

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

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

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

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

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

discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera» e aggiunge che «nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in *diretta correlazione* con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati».

Facendo applicazione del richiamato articolo, le norme sulle quali il Senato può esercitare la sua potestà emendativa, e cioè quelle a cui sono state apportate modifiche alla Camera, corrispondono agli articoli: 55, quinto comma (funzioni delle Camere), 57, quinto comma (durata del mandato senatoriale); 66 (verifica dei titoli e cessazione dalla carica parlamentare); 70, commi primo, quarto, quinto e sesto (in tema di procedimento legislativo); 72, ultimo comma (voto a data certa); 73, primo comma (ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulla legge elettorale); 74 (promulgazione della legge); 77 (decretazione d'urgenza); 78 (dichiarazione dello stato di guerra), 83 (elezione del Presidente della Repubblica), 97 (trasparenza della p.a.), 116, terzo comma (ulteriori forme di autonomia), 117 (in tema di potestà legislative esclusive statali); 122 (equilibrio di genere in ambito elettorale regionale); 135 (elezione parlamentare dei giudici costituzionali).

Il problema applicativo più insidioso è quello posto dall'art. 57 del testo di riforma, nel quale si prevede ora, dopo le modifiche introdotte dalla Camera, che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *dai* quali sono stati eletti. Nel testo approvato in Senato la dizione “*nei* quali sono stati eletti” poteva suscitare il dubbio che i senatori-sindaci potessero restare in carica non già, come gli altri senatori di provenienza consiliare, fino allo scioglimento del Consiglio regionale, ma fino al termine della rispettiva sindacatura. L'opportuna precisazione toglie ogni sostegno letterale a un'interpretazione che peraltro sarebbe stata priva di una ragionevole giustificazione sistematica: non vi è infatti nel testo di riforma alcun elemento che consenta di motivare una diversa durata del mandato dei senatori designati dallo stesso collegio elettivo. Si potrebbe essere perciò tentati di concludere che la modifica apportata nel passaggio alla Camera ha natura meramente formale, attiene a un'opera di coordinamento, tanto da non integrare neppure una modifica contenutistica su cui sia possibile per il Senato nuovamente deliberare. E nella stessa linea rigorista si potrebbe sostenere che emendamenti diretti ad incidere sui meccanismi di composizione dell'organo o a modificare la natura dell'elezione senatoriale non sarebbero in “diretta correlazione” con il tema della “durata” del mandato e sarebbero comunque preclusi dall'avvenuta approvazione, in doppia conforme, dell'art. 57, secondo comma, che qualifica l'elezione dei senatori come

elezione di secondo grado, nonché della norma abrogativa dell'art. 58 Cost., il quale ultimo espressamente statuiva l'elezione a suffragio universale e diretto dei membri del Senato.

Mi pare però che questa conclusione pecchi di formalismo e non consideri adeguatamente la peculiarità della materia costituzionale. L'interpretazione stretta e rigida dell'art. 104 del Regolamento, infatti, trova sostegno in un'esigenza di speditezza del processo decisionale che è comprensibile con riferimento alla legislazione ordinaria, ma viene del tutto meno in presenza di disegni di legge costituzionale, per i quali vale semmai l'esigenza opposta di favorire la ponderazione massima e la continua rimediazione del testo sol che la volontà politica lo consideri opportuno e necessario. Questa esigenza risulta tanto più pressante alla luce dell'art. 123 del Regolamento del Senato, il quale, nel disciplinare la seconda deliberazione dei disegni di legge costituzionale, pone il divieto assoluto di presentare emendamenti, ordini del giorno, richieste di stralcio di uno o più norme, pregiudiziali o sospensive, e ammette soltanto la votazione finale dell'Assemblea «per l'approvazione del complesso»².

Ebbene, il fatto che la seconda lettura si risolva in una mera votazione confermativa o reiettiva dell'intero testo consiglia di interpretare estensivamente la citata norma dell'art. 104

² La norma regolamentare in esame presuppone che la nozione di "deliberazione" sia riferibile non alla votazione di ciascuna Camera, ma al risultato dell'incontro delle volontà delle due Camere. Le due manifestazioni di volontà di ciascuna Camera non sarebbero, dunque, fasi di identica natura di una procedura interna di approvazione, ma «elementi di un doppio ciclo legislativo ciascuno a sé stante». La prima deliberazione sarebbe diretta alla formulazione di un testo risultante dalla comune e paritaria volontà delle due Camere; la seconda sarebbe «rivolta alla diversa finalità di accertare in una forma solenne, e cioè attraverso una maggioranza qualificata (...) la definitiva volontà di dar corso alla revisione progettata» (i brani virgolettati sono di C.Mortati, in *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 63 ss.). In dottrina si è peraltro dubitato della conformità a Costituzione di una preclusione procedimentale così radicale e in particolare della assoluta inammissibilità degli emendamenti da essa prevista, che è apparsa in contrasto con la regola per cui la potestà di emendamento subisce le stesse attenuazioni e incontra gli stessi vincoli propri dell'esercizio della funzione legislativa (così A. Amatucci, voce *Emendamento*, in *Enc.giur.*, 1989, 1; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, 150, 215; G. Rivosecchi, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della "soluzione Alfonso Tesaurò"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 dicembre 2005; cfr. pure l'intervento di A.Manzella in sede di Giunta per il Regolamento del Senato del 12 luglio 2007). E in effetti vincoli alla potestà legislativa del Parlamento dovrebbero risultare da formulazioni espresse, mentre nel caso di specie nessun vincolo si ricava dall'art. 138 Cost. a carico delle Camere che procedano alla seconda deliberazione di una legge costituzionale, sicché manca ogni appiglio testuale per imporre alla seconda lettura limiti che non sono previsti per la prima. Inoltre si può osservare che la Costituzione richiede da parte di ciascuna Camera una doppia "deliberazione", e alla nozione di deliberazione sono riferibili tutte le potestà inerenti la fase deliberativa, non solo quella che si esprime nella votazione in blocco di un testo già deliberato.

del Regolamento quando si applichi a disegni di legge costituzionale in prima lettura. In particolare, il criterio che collega l'ammissibilità di nuovi emendamenti alla loro "diretta correlazione" con le modifiche apportate nell'altro ramo della Camera va interpretato in modo largo quando sia riferito a revisioni costituzionali organiche che, per loro stessa natura, esprimono un complessivo e multifattoriale equilibrio di forze e sono perciò simili a un mosaico in cui ciascuna tessera, pur se diversa dalle altre per colore e foggia, contribuisce alla tenuta e alla definizione della rappresentazione grafica.

Scendendo dall'astratto al concreto, e venendo al caso di specie, l'intervento della Camera sul testo dell'art. 57 del disegno di riforma autorizza la proposizione di emendamenti diretti alla modifica dei modi di elezione e composizione del Senato, che sono disciplinati nel medesimo articolo e per questo sono in "diretta correlazione" con la modifica apportata nella lettura camerale.

L'unica preclusione potrebbe derivare dall'approvazione in doppia conforme di principi contenuti in altri articoli del testo che sono incompatibili con la natura diretta dell'elezione senatoriale. Questo però non accade nel caso di specie, dove anzi si verifica il contrario. La partecipazione del Senato alla revisione costituzionale e la prevista libertà del mandato, non solo non sono di ostacolo alla previsione di un'elezione popolare diretta, ma sembrano piuttosto presupporla. Il divieto di mandato imperativo e la potestà di modificare l'atto normativo supremo, fondativo della sovranità, sono infatti meglio riferibili a soggetti direttamente eletti dal popolo che a soggetti designati in elezioni di secondo grado.

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

2. La riforma del bicameralismo.

Sulla necessità, o quantomeno sull'opportunità, di modificare l'attuale assetto del bicameralismo italiano l'accordo, sia a livello politico sia nell'ambito del dibattito scientifico, è pressoché generalizzato, così come si registra un ampio consenso sull'idea secondo la quale il "nuovo" Senato dovrebbe essere in grado di rappresentare al centro il punto di vista delle

autonomie territoriali. Nella nostra riflessione possiamo dunque partire da un dato acquisito: tutti convengono sulla necessità di superare il bicameralismo paritario. La diversità di opinioni è massima, invece, circa il modo in cui differenziare, dal punto di vista strutturale e funzionale, la seconda Camera del Parlamento dalla prima. Per formulare un giudizio tecnico sull'adeguatezza del testo di riforma è necessario mettere a fuoco le prestazioni richieste al nuovo Senato e misurare la rispondenza degli strumenti tecnici predisposti dal legislatore costituzionale rispetto alle finalità attese.

2.1. Le prestazioni richieste al nuovo Senato

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

In prima approssimazione, possiamo dire che una modifica della composizione del Senato dovrebbe porsi l'obiettivo di istituire una sede, e un procedimento, che da un lato siano "collocati" al centro, e quindi siano capaci di impegnare l'intera Repubblica; dall'altro, non si configurino come uno strumento per imporre in modo rigido e rettilineo l'indirizzo politico statale sulle scelte che prendono forma nell'ambito delle autonomie territoriali, ma rappresentino viceversa un "punto d'incontro" tra il primo e le seconde. In questo modo le decisioni adottate al centro che coinvolgono l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali, e segnatamente l'autonomia legislativa delle Regioni, sarebbero assunte tenendo conto della visione che matura al livello substatale di tali ambiti di autonomia.

Dal punto di vista del pratico funzionamento del sistema delle relazioni tra Stato e Regioni, inoltre, la riforma costituzionale ha tra i suoi obiettivi principali quello di deflazionare il contenzioso dinanzi la Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via principale. È infatti un rilievo molto comune e del resto agevolmente riscontrabile, sol che si consultino i dati statistici concernenti l'andamento dei ricorsi proposti dalle Regioni nei confronti di leggi statali (ma anche dallo Stato nei confronti di leggi regionali), che nell'ultima fase dell'esperienza repubblicana, ed in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001, il contenzioso è aumentato in modo esponenziale, ponendo le relazioni Stato-Regioni in uno stato di altissima e permanente conflittualità, che tende peraltro ad accentuarsi nei periodi in cui il colore politico

della maggioranza che sostiene il Governo statale è diverso da quello della maggioranza dei Presidenti delle Regioni. Questa condizione di permanente incertezza del quadro regolatorio e dell'assetto delle competenze, oltre a pregiudicare la fluidità dell'azione amministrativa, pone ostacoli alla corretta funzionalità del sistema economico, scoraggiando gli investimenti in Italia.

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

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

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

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

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

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

In ogni caso il modello di designazione dei ventuno rappresentanti delle municipalità non è coerente con il fine di istituire una Camera delle autonomie e non una mera Camera delle Regioni. I Sindaci eletti dai Consigli regionali (oltre che dai Consigli provinciali di Trento e Bolzano), infatti, saranno scelti in base alla loro consonanza politica con la maggioranza regionale (e provinciale) o alla presenza politico-mediatica sul proscenio nazionale. Sarà dunque solo in modo molto imperfetto il rappresentante degli interessi comunali. Diversa sarebbe la conclusione se si seguisse il modello del Senato francese, che affida la scelta dei senatori rappresentativi delle municipalità a un collegio di grandi elettori composto dai delegati dei comuni. Grazie a questo metodo di voto, il personale politico del Senato è composto quasi esclusivamente da amministratori locali di lunga esperienza nelle questioni attinenti al governo del territorio e alla gestione locale³, che sanno compattamente rappresentare gli interessi delle numerose e variegate municipalità francesi.

³ Sulla «osmosi (...) tra il personale politico degli enti territoriali e quello del Senato» francese, e sulla conseguente capacità di questo di «custodire i valori socio-culturali espressi dalle realtà locali», v. M. Serafin, *Francia*, in F. Marcelli (a cura di) *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell’Unione europea e negli Stati Uniti d’America*, Roma, 1997.

b) Un secondo elemento di perplessità sta nell'aver previsto un mandato settennale per i senatori di nomina presidenziale. L'attribuzione del laticlavio a vita a personalità che hanno «illustrato la Patria» (termine preferito, nell'art. 59 Cost., a 'Stato' e 'Nazione' per la sua più intensa carica emotiva) è diretto a sottrarre alcuni componenti dell'Assemblea alle pressioni e ai condizionamenti dettati dall'esigenza di essere rieletti affinché il Senato – per lunga tradizione istanza di decantazione del processo politico e custode degli interessi di lungo periodo della Nazione – possa avvalersi del loro disinteressato contributo di saggezza e di equilibrio. Il testo di riforma, contraddicendo la *ratio* dell'istituto, lega il loro mandato alla durata della carica del Presidente della Repubblica e perciò ne politicizza il ruolo. Fa di questa pattuglia di senatori rinnovata ogni sette anni il “partito del Presidente”, che con le proprie nomine, in casi estremi, potrà incidere sugli equilibri politici supportando maggioranze claudicanti o accelerando la fine di Esecutivi deboli. Il sostegno decisivo assicurato dai senatori a vita al Governo Prodi nella XV Legislatura – che tante polemiche suscitò in sede politica – mostra come l'ipotesi non sia puramente accademica.

Volendo intervenire sul punto, sarebbe meglio, in definitiva, conservare il mandato a vita per i parlamentari nominati dal capo dello Stato, ma destinarli alla Camera dei deputati. Parlamentari nominati dal custode dell'unità nazionale dovrebbero sedere nella Camera che rappresenta l'unità, non in quella chiamata ad esprimere la diversificazione territoriale della Repubblica.

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

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

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

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

Da questo angolo visuale, è dubbio che sia pienamente coerente con la predetta funzione di rappresentanza “di enti politici” e non “del popolo sovrano” la previsione del divieto di mandato imperativo anche per i Senatori, e non per i soli deputati (l'art. 67, nella nuova formulazione, prevede infatti che ogni parlamentare eserciti la funzione rappresentativa senza vincolo di mandato). Il libero mandato, tanto più se associato all'elezione diretta, potrebbe avere l'effetto di assorbire il Senato nel gioco della lotta partitica, sacrificando ad essa la rappresentanza delle autonomie territoriali.

Vi è insomma il rischio – messo ben in luce da James Madison nei *Federalist Papers* – che il Senato si condanni ad essere l'inutile doppione della Camera politica, come accade quando le linee di aggregazione del consenso all'interno dell'Assemblea sono di tipo ideologico, di partito. Quando infatti il Senato non assume la “vera” rappresentanza degli interessi territoriali, ma sovrappone a questi l'interesse di parte politica, tende ad agire come una Camera nazionale senza avere tuttavia il potere di sfiduciare il Governo e viene, perciò, politicamente “catturato” dalla Camera che “fa” fiducia. Lo dimostra l'esperienza francese, dove il Senato, pur rappresentativo degli interessi territoriali, ma senza obbligo di voto per delegazione, tende ad essere condizionato nella sua condotta politica dalla maggioranza

espressa nell'Assemblea Nazionale e nel Governo, oltre a risentire dell'affinità o distanza politica dal Presidente della Repubblica.

E' necessario, in definitiva, che i senatori si schierino e formino alleanze non in base alla loro affiliazione partitica, ma alla provenienza geografica, all'interesse locale a non a quello generale. Un Senato autenticamente rappresentativo delle istituzioni territoriali deve, infatti, esprimere i diversi indirizzi politici manifestati localmente, e la misura più coerente per raggiungere questo obiettivo è il “*voto unitario di delegazione*”. In questa prospettiva ciascun senatore sarebbe tenuto a votare conformemente alle istruzioni deliberate in sede di Consiglio regionale o, secondo una diversa e più tenue soluzione, nell'ambito della delegazione senatoriale, la cui composizione dovrebbe essere congegnata in modo da assicurarne la tendenziale consonanza politica con il *continuum* Consiglio-Giunta regionale. La riaffermazione da parte del legislatore di riforma del divieto di mandato imperativo e la conseguente rinuncia al voto per delegazione potrebbe far sfilacciare e rompere del tutto il collegamento necessario tra deliberazioni del Senato e indirizzo politico regionale, e quindi tradire l'autentica funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali che pure è formalmente attribuita – come si è detto – al Senato.

A sua volta, il disallineamento fra indirizzo politico regionale e interessi politici rappresentati in Senato potrebbe pregiudicare anche uno dei principali, dichiarati obiettivi della revisione: la riduzione delle impugnazioni di leggi statali da parte delle Regioni. All'interno di un modello costruito sul voto di delegazione, infatti, potrebbe essere precluso alla Regione la cui delegazione ha votato a favore di una deliberazione del Senato impugnarla poi dinanzi alla Corte costituzionale, con gli strumenti del giudizio in via principale (nel caso di una legge), o del conflitto di attribuzione (nel caso di delibere non legislative)⁴.

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

La differenziazione tra Camera e Senato quanto all'esercizio della funzione legislativa è stata realizzata non già ripartendo fra le due Assemblee le materie sulle quali legiferare con poteri identici; ma riconoscendo la funzione legislativa generale alla Camera dei deputati e

⁴ Inoltre nel caso in cui un senatore non si uniformi alla posizione della delegazione dovrebbe prevedersi, alternativamente: a) l'incostituzionalità per vizio procedimentale della legge così approvata, salva la prova di resistenza (ma il rimedio appare forse troppo drastico); e comunque b) la possibilità della *revoca* del senatore.

costruendo piuttosto tipi di procedimenti diversi in dipendenza del diverso grado di partecipazione del Senato alla funzione legislativa camerale. Si è accolto, in breve, un modello di bicameralismo procedurale, che prevede quattro distinte procedure di approvazione delle leggi: bicamerale, ordinario con prevalenza della Camera, ordinario con prevalenza Camera ma intervento obbligatorio del Senato; ordinario rinforzato.

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

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

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

realizza in tal modo una radicale e apprezzabile semplificazione del percorso legislativo, che dovrebbe, oltre tutto, ridurre le ipotesi di ricorso al decreto-legge.

Nel procedimento ordinario con intervento obbligatorio del Senato, ferma la finale e definitiva decisione della Camera, il Senato ha non la facoltà, ma l'obbligo di esprimersi entro 15 giorni, entro i quali può proporre emendamenti. Questo procedimento è previsto per le leggi di bilancio e leggi finanziarie che implicano nuove o maggiori spese. Anche in tal caso la Camera ha l'ultima parola, ma la peculiare importanza della materia trattata impone una presa di posizione da parte del Senato, che potrà sfociare in una proposta emendativa o limitarsi a un mero vaglio positivo sulla legge oggetto di disamina.

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

La presenza di *più procedimenti legislativi*, tra i quali scegliere a seconda della materia, costituisce un sicuro elemento di complicazione, che potrà dare adito a conflitti interpretativi e costituzionali. Approvare una legge con un procedimento diverso da quello richiesto dalla natura o dall'oggetto della legge può tramutarsi infatti in un *vizio in procedendo* della stessa, sindacabile dinanzi alla Corte costituzionale. Per questa ragione è stata introdotta una fase preventiva di arbitrato politico fra i Presidenti delle due Camere, che procedono d'intesa all'assegnazione dei progetti di legge alle diverse sedi procedimentali. La soluzione dei conflitti di competenza sembrerebbe affidata alla politica, anziché alla giurisdizione costituzionale. E semmai non è esclusa l'impugnazione in sede di conflitto di attribuzioni dell'intesa presidenziale. A nulla varrebbe prevedere che questa deliberazione debba essere insindacabile. E' dubbio, infatti, che la Corte costituzionale, che ha mostrato negli anni più recenti di voler eliminare ogni "zona franca" dal sindacato di costituzionalità – persino quella della legge

elettorale politica⁵ – possa considerare l’eventuale prevista insindacabilità come un ostacolo all’esercizio del proprio controllo.

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

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

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

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

In questa sua funzione di preventiva raccolta e sintesi degli interessi dei diversi livelli di governo e di controllo *ex post* delle politiche pubbliche, il Senato può giocare un ruolo importante nei rinnovati equilibri della forma di governo, senza essere confinato nella posizione di una Camera ancillare o subalterna all’Assemblea politica.

Perché tale disegno si realizzi compiutamente e non si passi da un bicameralismo perfetto a uno zoppo (una sorta di monocameralismo “di fatto”), è però necessario che il Senato sia dotato di un apparato di poteri adeguato ad assecondarne le ambizioni. Condizione che al momento non può dirsi rispettata.

Non è tanto l’assenza di un meccanismo di elezione popolare diretta dei membri a causare la complessiva dequotazione del Senato nel sistema dei poteri costituzionali. L’elezione diretta (che peraltro non necessariamente segnerebbe l’ascesa al seggio senatoriale di

⁵ Si fa riferimento alla celeberrima sentenza n. 1 del 2014.

personalità politiche di primo piano o di qualità superiore rispetto ai consiglieri eletti in secondo grado), può infatti servire a conferire maggiore legittimazione democratica all'organo, ma non a renderlo politicamente incisivo o influente. In prospettiva comparata, del resto, la diretta elettività è piuttosto l'eccezione che la regola, e non assicura, per sé sola, né la forza politica né il prestigio istituzionale delle Seconde Camere. Se non si correda il Senato di ulteriori poteri sostanziali, insomma, a poco o nulla servirà il crisma dell'unzione popolare.

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

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

Una forma di governo che, grazie all'effetto congiunto della riforma costituzionale e della legge elettorale, si verrà caratterizzando come un *modello parlamentare del primo ministro*⁶, ha più che mai bisogno di una sede politica di riequilibrio e di garanzia istituzionale, che agisca come istanza di moderazione e di freno rispetto alla logica del "partito pigliatutto" e che riassorba o quanto meno attenui le spinte centrifughe che provengono da una realtà sociale ipercomplessa.

Il Senato, organo permanente non soggetto a scioglimento, grazie alla sua rinnovazione parziale e al conseguente, non scontato allineamento della propria maggioranza rispetto alla

⁶ Così ci è parso possibile definirlo in G. Scaccia, *La legge elettorale Italicum fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione giustizia*, n° 1/2015, 16.

maggioranza di governo che domina la Camera, sembra l'organo meglio attrezzato per svolgere, accanto all'integrazione della rappresentanza territoriale, una funzione *countermajoritarian*. E per questo va dotato di poteri, che senza ritardare l'attuazione dell'indirizzo politico o porre granelli di sabbia nella macchina della legislazione, assicurino ad esso una capacità di influenza effettiva sugli equilibri del sistema istituzionale tale da collocarlo accanto, e non *sotto* la Camera politica.

Su quali aspetti si potrebbe intervenire, in concreto?

1. Anzitutto andrebbe reintrodotta ciò che al Senato è stato tolto nell'art. 55 del testo di riforma, e in particolare la competenza a valutare l'impatto degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

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

2. Il secondo fattore da potenziare attiene alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché alla verifica dell'attuazione delle leggi statali. Queste funzioni, che oggi appaiono delle scatole vuote, vanno riempite in

sede legislativa e regolamentare sul modello dei migliori esempi internazionali (i *benchmarks* sono rappresentati dal Congresso statunitense e dalla *House of Lords*, che svolgono un'eccellente attività di analisi dell'impatto della regolamentazione).

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

3. Sempre in coerenza con la funzione senatoriale di integrazione della rappresentanza politica, credo sarebbe opportuno riattribuire al Senato il potere di concorrere con la Camera dei deputati alla deliberazione dello stato di guerra (art. 78 Cost.). La decisione più grave per la Repubblica richiede la massima corralità di condivisione e non sorprende che nei principali Paesi occidentali ad assetto bicamerale (Francia, Germania, Spagna, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Romania), la scelta sia affidata alle due Camere.

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

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

5. Vi è poi un rilievo prosaico, ma empiricamente decisivo. L'obbligo del doppio mandato e la previsione francamente demagogica dell'assenza di ogni indennità per l'incarico senatoriale pregiudicano seriamente la funzionalità dell'organo, che dipende – è lapalissiano rilevarlo – dalla possibilità dei suoi membri di dedicarvi tempo ed energie. Senatori *part-time*, che tenderanno a concentrarsi sull'incarico elettivo locale al quale è legata la loro carriera politica (anche come membri del Senato), non sembrano poter garantire l'operosità necessaria al buon andamento dell'organo. Dovremmo fare tesoro dell'esperienza francese, dove nel 2014 è stato introdotto il divieto di cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di parlamentare.

Quanto all'indennità, sono sempre possibili occulti “recuperi” in sede regolamentare, visto che la disposizione costituzionale non fa cenno ai rimborsi spese, ma la reintroduzione in sede costituzionale dell'indennità (nell'art. 69) sarebbe comunque preferibile, per la dignità delle istituzioni rappresentative e quale prova di maturità della classe politica.

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

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

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

di residualità in favore del legislatore regionale. Lo schema diventa dunque binario, alle competenze statali contrapponendosi le competenze regionali.

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

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

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

processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale.

La potestà legislativa regionale è di tipo esclusivo/residuale e si esercita sulle materie indicate nell'art. 117, terzo comma, del testo di riforma. Altre competenze regionali sono peraltro scorporabili per implicito dai titoli di attribuzione statale. Si fa riferimento, anzitutto, ai profili di disciplina che non sono qualificabili come "disposizioni generali e comuni", nelle materie di cui alle lettere m, n, o, s, u. dell'art. 117 riformato; e inoltre ai casi in cui la competenza statale si radica sulla dimensione nazionale o internazionale dell'interesse (porti e aeroporti civili, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione, sistema della protezione civile). Da dette competenze, infatti, è desumibile una competenza regionale per la disciplina, in quei medesimi ambiti, di rapporti e interessi di rilievo esclusivamente locale.

A completare il quadro, sta – nel quarto comma dell'art. 117 – la previsione di una "clausola di supremazia" della legge statale, attivabile in tutte le materie che non sono riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, su proposta del Governo, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale». La clausola (diversamente dall'omologo art. 72 della Legge fondamentale tedesca, al quale il testo in esame si ispira anche nel fraseggio), si applica senza limitazione di materia, e viene a porsi perciò come l'elemento di chiusura del riparto delle competenze, la clausola generale derogatoria degli elenchi di materie unilateralmente in quanto finalizzata a garantire, pur nella diversificazione pluralistica degli interessi, l'unità dell'ordinamento. Una vera e propria "competenza di necessità" (*Bedarfkompetenz*)⁷, che assorbe e razionalizza in forma normativa la funzione che la Corte costituzionale aveva, creativamente, assegnato all'istituto della "chiamata in sussidiarietà" della funzione amministrativa (cfr. sentenza n. 303 del 2003).

Va apprezzato, in sede di analisi, il tentativo di ancorare l'accertamento della competenza regionale a precisi elenchi di materie, anziché – come nel vigente art. 117, quarto

⁷ Analoga a quelle previste nell'art. 11, comma 2, della Costituzione austriaca; e già nell'art. 9 della Costituzione di Weimar del 1919.

comma, Cost. – alla mera clausola di residualità, che, per ragioni altrove illustrate⁸, ha funzionato malissimo ed anzi ha mortificato uno degli aspetti più innovativi del progetto costituzionale del 2001. Ora le competenze regionali, enumerate e quindi fondate su un testo, saranno più facilmente delimitabili e difendibili in sede giurisdizionale. Permane, però, la previsione che le Regioni sono titolari di potestà legislativa in riferimento a tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato e permane pure un possibile terreno di controversie interpretative per tutte le competenze statali definite secondo la tecnica delle “disposizioni generali e comuni”. In questo ambito, infatti, dovrà discriminarsi fra norme che sono qualificabili come disposizioni generali, e in quanto tali appartengono alla competenza statale, e norme che insistono sullo stesso ambito materiale, ma non hanno natura di disposizioni generali e comuni, e pertanto ricadono nella competenza regionale. Un’operazione non semplice, che potrebbe alimentare contenzioso.

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

⁸ G. Scaccia, Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV – Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, F. Modugno e P. Carnevale (a cura di), Napoli, 2008, 113 ss.

3.1. Riallocazione centripeta della legislazione e ripensamento dell'istituto regionale

La riforma del regionalismo delinea un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione “federalista” e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all’esercizio della funzione legislativa. L’elemento di sistema che caratterizza la riforma è in effetti la netta riduzione degli spazi della legislazione regionale. Il massiccio incremento delle competenze esclusive statali, la soppressione di quelle concorrenti, unitamente alla presenza di una clausola di supremazia che funge da criterio di chiusura (e di deroga) degli elenchi di materie delineano i contorni di un riparto di competenze che ulteriormente marginalizza la già debole produzione legislativa regionale. Sotto questo riguardo il regionalismo di ispirazione federalista vagheggiato dalla riforma del 2001 cede il campo a un autonomismo legislativo “per concessione statale”, o se si preferisce “ottriato” nel quale gli ambiti di competenza regionale sono soggetti a incursioni statali più penetranti e più difficilmente controllabili in sede di giudizio costituzionale di quelle attualmente previste. In conseguenza di ciò, i confini delle materie regionali non si ricavano tanto dall’analisi delle norme costituzionali di competenza, ma finiscono per risultare piuttosto il mero “effetto riflesso” della volontaria autolimitazione del legislatore statale. In questo senso la riforma *in itinere*, che ha nella svalutazione della potestà legislativa regionale il proprio *Leitmotiv*, potrebbe prospettare un più generale ripensamento della collocazione istituzionale delle Regioni, e uno spostamento dell’asse cartesiano dell’autonomismo dall’attività legislativa all’attività esecutivo-amministrativa⁹.

Non è detto che non sia proprio questa la strada da seguire per garantire all’ente regionale un nuovo protagonismo istituzionale. Occorre in effetti prendere atto, con disincantato realismo, che le più importanti politiche pubbliche sono ormai determinate in larga misura in ambito europeo e nazionale, sicché per la legislazione regionale resta solo un margine di intervento residuale, interstiziale, di mera attuazione e integrazione, raramente di autentica progettazione e innovazione normativa. La Regione andrebbe ripensata, dunque, come ente di prossimità che dispone di una competenza legislativa non attuativa di quella statale solo in alcune ben delimitate materie; e che per il resto si pone come snodo fondamentale per

⁹ Secondo una prospettiva che in dottrina è stata da ultimo avanzata da M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni* 4/2012, 673 ss. e, se si vuole, G. Scaccia, *L’ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC* 1/2014.

l'attuazione in via amministrativa delle principali politiche pubbliche, statali ma anche europee, senza sovrapporsi alle strutture burocratiche decentrate dello Stato, ma piuttosto sostituendole. Le politiche del lavoro, della salute e dell'assistenza sociale, le politiche turistiche e dell'ambiente, le politiche agricole, di sviluppo economico e di formazione professionale, le politiche culturali e persino dell'integrazione degli stranieri (per i profili non attinenti all'ordine pubblico), potrebbero essere decentralizzate e affidate alla cura della Regione quale ente di coordinamento degli enti sub-regionali. La Regione dovrebbe porsi, in altri termini, come organo di raccordo fra Stato e municipalità, da un lato rappresentando "al centro" gli interessi territoriali attraverso i "propri" senatori; dall'altro gestendo l'attuazione delle decisioni statali, e cioè calandole sulle realtà territoriali.

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

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