



EDUARDO GIANFRANCESCO

## Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi\*

SOMMARIO: 1. La grande trasformazione: incognite, rischi ed opportunità 2. Questioni organizzative ed allo stesso tempo procedurali 2.1. I Presidenti delle Camere e le decisioni sul procedimento legislativo 2.2. L'articolazione interna del Senato ed il divieto di mandato imperativo 2.3. I rapporti tra Senato e Governo: l'esclusione del rapporto fiduciario 3. Questioni di procedimento 4. Procedimenti legislativi e riparto di competenze tra Stato e Regioni 4.1. La clausola di esercizio/flessibilità/prevalenza/supremazia 5. Conclusioni: La dimensione procedimentale e le sorti della riforma

### 1. La grande trasformazione: incognite, rischi ed opportunità

Non vi dovrebbero essere dubbi sul fatto che l'entrata in vigore della riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi segnerebbe una profonda trasformazione delle istituzioni parlamentari, oltre che del regionalismo italiano e dei rapporti Governo-Parlamento. Per quanto riguarda le Camere del Parlamento, si può forse dire che il mutamento che si realizzerebbe è il più rilevante della storia costituzionale italiana, ivi compreso il periodo statutario.

L'affermazione merita un minimo di motivazione: in epoca statutaria si è cercato di compensare l'eterogeneità strutturale tra i due rami del Parlamento - derivante dalla presenza di una camera di *nominati* (il Senato regio)<sup>1</sup> rispetto ad una camera di *eletti* a suffragio

---

\* Relazione presentata in occasione della Giornata di Studio "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere" a cura di Federalismi.it, Luiss Guido Carli - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Issirfa del Cnr, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo (Roma, 23 novembre 2015)-

<sup>1</sup> Sotto il punto di vista dell'estrazione dei componenti l'omogeneità del Senato rispetto alla Camera italiana era probabilmente maggiore di quella della coeva *House of Lords* rispetto alla *House of Commons* nella madrepatria della forma di governo parlamentare. Per un approfondimento sull'estrazione sociologica dei senatori nel periodo liberale, cfr. F. Grassi Orsini, *Incontro ravvicinato con il Senato del Regno in età liberale*, Napoli, 2010, per il quale, comunque, il Senato scontava una "naturale inferiorità" nei confronti della Camera elettiva (p. CX).

progressivamente sempre più ampio (la Camera dei Deputati)<sup>2</sup> - accentuando la loro omogeneità funzionale rispetto al procedimento legislativo<sup>3</sup>. Di qui l'accentuazione degli elementi di convergenza, in base ai quali anche il Senato di nomina regia era camera parlamentare e rappresentativa al pari dell'altra. Per uno dei paradossi della storia anche il Fascismo, pure profondamente avverso al Senato statutario in sé, finirà per perseguire un moto addirittura *convergente* nel processo di progressiva "fascistizzazione" della Camera alta, da ricondurre al pieno controllo del Regime così come operato per la Camera dei Deputati<sup>4</sup>.

A fronte di questa tradizione - ed ovviamente a fronte del bicameralismo funzionale perfetto della Costituzione del 1948 - il disegno riformatore qui considerato introduce un inedito moto *divergente*. Si può dire, anzi, che il successo della riforma risieda, non solo per l'aspetto parlamentare in senso stretto ma anche per quello del regionalismo e del rapporto Governo-Parlamento, nella effettiva differenziazione nell'organizzazione e nelle modalità di funzionamento del Senato rispetto alla Camera. Di più: ciò a cui occorre tendere è una diversa qualità di rappresentanza politica che, ben nota alle seconde camere degli ordinamenti federali, dovrà (cercare di) affermarsi con riferimento ad un'esperienza costituzionale che sicuramente federale non è ed anzi si caratterizza nella riforma per un'opzione ricentralizzatrice delle competenze regionali.

È abbastanza chiaro che se la riforma entrerà in vigore si avvierà un'esperienza caratterizzata da rilevanti *incognite*, priva di riscontri nella storia e nel diritto parlamentare italiano. Tali incognite - è il caso di precisare - sono accentuate, se non moltiplicate, dall'incerto "volto" del nuovo Senato della Repubblica chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali. Il punto esula dall'oggetto del presente contributo<sup>5</sup> e si può soltanto accennare ad una serie di questioni problematiche determinate dalle soluzioni organizzative accolte nel testo della riforma: la presenza di sindaci, ancorché eletti dai Consigli regionali, accanto ai consiglieri regionali; lo squilibrio nelle "delegazioni" di senatori regionali tra Regioni piccole e Regioni grandi; i

---

<sup>2</sup> Va evidenziato, comunque, come l'eterogeneità sia andata crescendo, con le conseguenti tensioni tra le Camere e nel sistema istituzionale complessivo, parallelamente all'estensione del suffragio universale ed all'affermazione dei partiti di massa nella Camera dei Deputati.

<sup>3</sup> Essendo notorio che il rapporto fiduciario intercorreva soltanto tra Governo e Camera dei Deputati; consuetudine costituzionale sintetizzata nel famoso detto "Il Senato non fa crisi". Per questa asimmetria tra le due Camere del Parlamento, cfr. M. Mancini - U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 439. Per quanto riguarda, invece, l'interpretazione restrittiva (o quanto meno non estensiva) delle prerogative della Camera dei Deputati ai sensi dell'art. 10 dello Statuto in materia di leggi di spesa, che operava una deroga all'affermazione di principio dell'art. 3 sull'equiordinazione delle due Camere nella spettanza del potere legislativo, cfr. sempre M. Mancini - U. Galeotti, *op. ult. cit.*, p. 310 ss. e specialmente p. 330, per la contrastata affermazione del potere del Senato di emendare le leggi di finanza così come di sospenderne la discussione.

<sup>4</sup> Sulla progressiva, ma lenta e faticosa, "fascistizzazione" del Senato regio, raggiunta solo *in extremis* dal Regime, cfr. E. Gentile, *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta*, in *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta. Inventari e documenti* (a cura dell'Archivio storico del Senato della Repubblica), Soveria Mannelli, 2002, p. 3 ss.

<sup>5</sup> Si rinvia, in proposito, alla relazione svolta da Nicola Lupo nel presente Convegno.

problemi di composizione della delegazione regionale per quelle non poche Regioni chiamate ad esprimere due soli componenti<sup>6</sup>.

Le incognite indubbiamente producono *rischi* ed il funzionamento del nuovo bicameralismo è sicuramente esposto ad essi. Le incognite producono, però, anche *opportunità* ed è questa, del resto, la ragione per cui ci si avventura in campi inesplorati. Con questa consapevolezza si può provare ad evidenziare alcune di queste incognite destinate a giocare un ruolo rilevante nei procedimenti decisionali e, mediamente, sull'identità delle due Camere del nuovo Parlamento.

## 2. Questioni organizzative ed allo stesso tempo procedurali

### 2.1. I Presidenti delle Camere e le decisioni sul procedimento legislativo

Novità dirompenti rispetto alla tradizione sono destinate ad investire, secondo la riforma, i Presidenti delle Camere, per i quali si può sicuramente affermare che la loro estrazione (e forse lo spirito con cui interpreteranno il loro ruolo, almeno nella proiezione esterna dell'attività presidenziale<sup>7</sup>) è destinata ad una radicale differenziazione.

Per il Presidente della Camera dei Deputati è presumibile ritenere, infatti, che la scelta cada su di un esponente della maggioranza di governo, risultando difficile pensare che la maggioranza rinunci a tale posizione, pur nel dovere di imparzialità che comunque continuerebbe a caratterizzare la figura<sup>8</sup>. Il Presidente del Senato proverrebbe, invece, da un circuito politico-istituzionale del tutto diverso, a meno di non ipotizzare l'elezione a Presidente di uno dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica<sup>9</sup>. Esso potrebbe essere addirittura un Presidente di Regione, anche se l'ipotesi appare decisamente anomala e probabilmente tende ad escluderla la possibilità per il regolamento del Senato di introdurre ipotesi di incompatibilità a cariche negli organi interni "in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali", secondo quanto previsto dal nuovo secondo comma dell'art. 63 Cost.

---

<sup>6</sup> Sui problemi relativi alla composizione del Senato che traggono causa in buona parte dalla limitazione a novantacinque del numero dei senatori elettivi, rinvio a quanto ho espresso in E. Gianfrancesco, *I numeri del Senato*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). E' interessante osservare come le criticità della disproporzionalità estrema nella distribuzione dei rappresentanti regionali è evidenziata, dal punto di vista però delle Regioni più popolose, da G.L. Conti, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2015, p. 14.

<sup>7</sup> Si tratta di una dimensione ormai ineliminabile del ruolo dei Presidenti delle Camere. Cfr. per un esempio la parte terza del volume AA.VV. (a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivoecchi), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 331, dedicata alle relazioni internazionali curate dai Presidenti delle Camere.

<sup>8</sup> Son i due ineliminabili aspetti del Giano bifronte che con la sua enigmaticità continua a simboleggiare efficacemente la figura presidenziale.

<sup>9</sup> Ipotesi che non si sa se definire più incongrua o improbabile. Pressoché generale, anche tra gli interpreti più favorevoli alla riforma, appare la critica a tale modalità di designazione. La definisce giustamente "stravagante" G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 257.

Indipendentemente da tale circostanza, ma in modo preoccupante qualora essa si concretizzi, è da segnalare come scenari problematici possano aprirsi nell'ipotesi in cui il Presidente del Senato sia espressione di un blocco di Regioni che si contrappone all'indirizzo politico governativo, non solo in relazione alle modalità di svolgimento dell'attività di presidenza del Senato ma anche nei rapporti con il Presidente della Camera, specialmente per quanto riguarda le attribuzioni di spettanza congiunta. Se la comune appartenenza al sistema dei partiti nazionali ha fino ad ora permesso di stemperare questo tipo di tensioni, ricomponendole ad unità<sup>10</sup>, appare da verificare la tenuta di questa soluzione nel momento in cui una sorta di "doppia rappresentanza" - verso l'istituzione Senato e verso il sistema delle autonomie territoriali - potrebbe gravare sul Presidente del Senato, in un contesto, come è noto, in cui il sistema nazionale dei partiti appare non poco compromesso e sempre più in difficoltà nel ricondurre ad unità i comportamenti dei diversi protagonisti politici.

Un'occasione concreta in cui i problemi ai quali si è appena accennato potrebbero emergere in tutta la loro rilevanza è la decisione sulle questioni di competenza sul procedimento legislativo, ex art. 70, sesto comma, Cost., come modificato dal disegno di legge di revisione costituzionale<sup>11</sup>. La delicatezza di tale snodo procedimentale, in conseguenza delle soluzioni organizzative accolte dalla riforma, è nota: problemi di non semplice soluzione si pongono sia in ordine alla possibile sindacabilità delle decisioni in positivo assunte dai Presidenti, in ordine al tipo di procedimento da seguire, sia, ed ancora di più, per i possibili casi di mancato accordo.

In particolare, tale seconda ipotesi concretizzerebbe le preoccupazioni più pessimistiche appena sopra ricordate, dando corpo a degli scontri privi di precedenti nella storia costituzionale italiana tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, con un effetto di indebolimento dell'istituzione parlamentare nel suo complesso. Se il sistema delle relazioni istituzionali tra i poteri dello Stato (ed, in particolare, una pressione costante e crescente del Presidente della Repubblica...) non fosse in grado di evitare tale stallo, non resterebbe altro che pensare alla via del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale, sollevato da uno dei due Presidenti delle Camere (o da entrambi), per lesione delle proprie competenze costituzionali determinata dall'omessa adozione di un atto dovuto<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Si consideri l'attività svolta dai Presidenti come "uomini/donne della Costituzione", secondo la definizione di A. Manzella, *Il Parlamento*<sup>3</sup>, Bologna, 2003, p. 142, il quale osserva come "dal 1992, nelle convulse fasi della transizione italiana, i presidenti delle due Camere hanno di fatto costituito con i Presidenti della Repubblica una triade di riferimento, e a volte quasi di reggenza garantista, dell'intero sistema politico" (p. 141). Anche se la fase più acuta di tale crisi (ma non la transizione nel suo complesso) sembra superata, i Presidenti delle Camere hanno continuato a svolgere, anche congiuntamente, tali "prestazioni di unità".

<sup>11</sup> E più precisamente dalla Camera dei Deputati, in seconda lettura rispetto ad AS 1429-B, ad opera del sub-emendamento 0.10.22.3 dell'on Marco Di Maio (Gruppo parlamentare Pd). Per le vicende approvative dell'art. 10 del disegno di legge di revisione costituzionale, cfr. G. Piccirilli, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost.. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 7, nota 18.

<sup>12</sup> Sul punto, si rinvia alle chiare pagine di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>5</sup> - II - *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 433.

L'intestazione puntuale della competenza in capo ai Presidenti (anche se non accompagnata dalla dichiarazione esplicita di insindacabilità delle loro decisioni<sup>13</sup>), con una separazione di tale adempimento dal restante corso del procedimento legislativo e l'esigenza di ridurre le ipotesi di contenzioso costituzionale - in ipotesi perfino *intra*-potere nel caso in cui l'Assemblea contesti le decisioni dei propri Presidenti - inducono invece a ritenere non ulteriormente sindacabile la decisione in positivo assunta di comune accordo tra i due Presidenti sul tipo di procedimento legislativo da seguire<sup>14</sup>. In particolare, l'avvenuta approvazione del disegno di legge da parte dei due rami del Parlamento, nelle varie combinazioni di intervento previste dall'art. 70 Cost.<sup>15</sup>, pare in grado di esprimere un *consolidamento* della scelta presidenziale, restando esclusa la possibilità di ottenere, in un futuro incerto che potrebbe essere anche assai lontano, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via incidentale dell'intera legge per vizio formale della stessa.

Al fine, peraltro, di non accentuare in modo eccessivo la separazione tra Presidenti ed assemblee nelle decisioni ex art. 70, comma 6, Cost. sembra utile il coinvolgimento delle Giunte del regolamento nella istruttoria della decisione<sup>16</sup>, fermo restando, per quello che si è appena detto, che (mai come in questo caso) la decisione finale ricade sui soli Presidenti.

## 2.2. L'articolazione interna del Senato ed il divieto di mandato imperativo

Ci troviamo di fronte ad un tema nel quale appare molto rilevante lo spazio rimesso al regolamento parlamentare che appare una fonte addirittura in grado di far assumere una fisionomia piuttosto che un'altra alla riforma. Sotto questo punto di vista pare definitivo l'abbandono di una ricostruzione - a dire il vero sempre più recessiva - di fonte, se non interna, destinata a segnare esclusivamente le modalità di auto-organizzazione dell'organo parlamentare<sup>17</sup>: non solo il regolamento della Camera appare una sede essenziale di definizione

---

<sup>13</sup> Come avveniva invece nel disegno di legge di revisione costituzionale approvato nel corso della XIV legislatura e bocciato in occasione del referendum confermativo ex art. 138 Cost. del giugno 2006.

<sup>14</sup> In questo senso, cfr. M. Manetti, *Pesi e contrappesi nel ddl Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015. *Contra* G. Piccirilli, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost., cit., p. 9*; G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 266; M. Cavino, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), il quale richiama anche la possibilità di un rinvio ex art. 74 Cost., nel caso di contestazione da parte del Presidente della Repubblica del carattere di legge bicamerale asimmetrica.

<sup>15</sup> Almeno nove secondo l'attenta analisi ed enumerazione di E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, p. 204 s. ma molte di queste combinazioni appaiono varianti rispetto ai fondamentali tipi dei commi da 1 a 5 dell'art. 70 novellato. Mi sembra condivisibile la distinzione fondamentale tra leggi bicamerali paritarie e leggi bicamerali asimmetriche (queste ultime con diverse graduazioni) avanzata da S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, paper in [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it).

<sup>16</sup> Con un'auspicabile inversione di tendenza rispetto alla deludente prassi sin qui maturata. In tema cfr. L. Bartolucci, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forumcostituzionale.it*. (19 novembre 2015).

<sup>17</sup> Naturale è a questo proposito, il riferimento alla sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale.

di tratti non secondari della *forma di governo*, ma il regolamento del Senato è chiamato ad invertere aspetti essenziali della *forma di stato* delineata dalla riforma.

Il punto centrale sul quale il regolamento del Senato è chiamato ad intervenire, in tale prospettiva, riguarda i criteri di composizione delle Commissioni, permanenti o temporanee, che intervengono nel procedimento legislativo secondo l'art. 72 Cost. novellato nonché delle Commissioni d'inchiesta ex art. 82 Cost. Per ciò che riguarda in particolare il procedimento legislativo, se l'articolazione del Senato in Commissioni non sembra eludibile, alla stregua della formulazione dell'art. 72 Cost.<sup>18</sup>, è evidente la volontà del disegno di legge costituzionale di impedire la loro strutturazione in proporzione ai gruppi parlamentari - volontà addirittura esplicita per le commissioni in sede deliberante - con un evidente disfavore per le forme di aggregazione su base politico-partitica tradizionale.

Spetterà al regolamento del Senato esplorare diverse forme di composizione delle Commissioni, in sede deliberante, innanzitutto, ma con un inevitabile effetto di traino anche per le Commissioni di tipo diverso e con riflessi sullo stesso *plenum* del Senato. Le possibilità sono veramente molteplici e non è possibile in questa sede soffermarsi su di esse. Atteso il numero limitato di senatori espressi da molte Regioni, sembra comunque difficile assicurare la presenza di ogni Regione in tutte le Commissioni, pena la compromissione della funzionalità complessiva dell'istituzione senatoriale<sup>19</sup>. Anzi, si può aggiungere che in presenza di un numero così ridotto di senatori sarà quasi inevitabile ridurre il numero delle Commissioni ed organizzare in modo innovativo la loro attività, anche in relazione a quella dell'Aula. In ragione di ciò sembra probabile che il regolamento disciplini la presenza in Commissione per "tipi" di Regione<sup>20</sup>, magari con una rotazione delle Regioni prescelte<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> E' sufficiente a tale proposito considerare la formulazione del primo comma dell'art. 72 Cost., riferito alle leggi bicamerali paritarie ed operante per entrambi i rami del Parlamento, il quale richiede il necessario esame da parte di una Commissione. *Contra*, rispetto alla necessaria presenza delle Commissioni nel Senato, G.L. Conti, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 20 ss., il quale invita a riconsiderare il sistema degli *Uffici* di epoca statutaria (p. 22); E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 212 s. Condivisibili perplessità per le ipotesi di possibile vigenza di leggi che, nel loro *iter* formativo, siano state oggetto della sola approvazione da parte di una Commissione in sede deliberante della Camera dei Deputati sono espresse da M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazioneincammino.it.*, p. 11.

<sup>19</sup> Funzionalità ancor più messa a rischio dal mantenimento delle funzioni e dei compiti di consigliere regionale del senatore. A questo proposito si imporranno modalità innovative e rigorose di programmazione dei lavori parlamentari con un'esigenza di coordinamento tra Senato e Consigli regionali e tra Consigli regionali tra di loro.

<sup>20</sup> Ad esempio: una combinazione di Regioni del nord, del centro e del sud (incrociando regioni ordinarie e speciali), ovvero Regioni grandi e regioni piccole; oppure più ricche e più povere. In alternativa (od in intersezione con i precedenti) un criterio può essere rappresentato dall'interesse specifico nella materia trattata nel disegno di legge in esame, ovvero la presenza di una particolare *expertise* della Regione nella materia.

<sup>21</sup> Un problema essenziale connesso - ed anzi logicamente preliminare - riguarda peraltro l'individuazione del soggetto competente ad operare la scelta di quali Regioni siano da rappresentare di volta in volta nelle Commissioni. Probabile che un ruolo venga svolto a questo proposito dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e/o dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Anche per questo è criticabile che il disegno di riforma taccia completamente sul

È evidente, quindi, che aspetti non secondari del volto del Senato – e dello Stato delle autonomie delineato dalla riforma – discenderebbero dalle opzioni regolamentari.

Non ci si può nascondere, tuttavia, che un elemento in grado di frustrare qualunque disegno razionalizzatore è il mantenimento del divieto di mandato imperativo per “i membri del Parlamento” ad opera dell’art. 67 Cost. riformato. Vero è che tale disposizione fa venir meno la *rappresentanza della Nazione* in capo ai senatori<sup>22</sup>. Ma di fronte ad un’espressione tecnicamente precisa ed univoca, anche dal punto di vista del suo retaggio storico, come l’assenza di “vincolo di mandato”, tale scomparsa può significare soltanto che spetta al senatore interpretare e rappresentare – senza vincolo di mandato, appunto – la propria istituzione di provenienza e, mediatamente, il proprio territorio. Si tratta di una clausola di ancoraggio ad una visione tradizionale dell’istituzione parlamentare che può entrare in corto circuito con una effettiva natura rappresentativa delle *istituzioni* territoriali<sup>23</sup>. Né la formazione di convenzioni o addirittura di consuetudini costituzionali che tendano a vincolare ad un voto unitario i senatori espressi da ciascuna Regione è in grado di superare la precisa e puntuale formulazione del disposto costituzionale, con la conseguenza che l’architettura regolamentare in tema di criteri di composizione delle Commissioni - nonché della stessa Assemblea - del Senato non è in grado di assicurare in modo certo la propria efficacia.

Si può aggiungere che anche sul piano dell’effettività l’introduzione del vincolo di mandato incontrerebbe non pochi problemi a fronte di “delegazioni” regionali strutturalmente eterogenee, vista la presenza di sindaci e di consiglieri regionali al loro interno<sup>24</sup>.

Siamo insomma di fronte ad un’incognita che resta tale nonostante ogni tentativo di razionalizzazione e la cui soluzione sfugge per la parte determinante al controllo del giurista<sup>25</sup>.

### **2.3. I rapporti tra Senato e Governo: l’esclusione del rapporto fiduciario**

L’esclusione del rapporto fiduciario tra Senato e Governo è uno dei punti assolutamente centrali della riforma, emergente sin dalle sue prime formulazioni<sup>26</sup>. La stessa disarticolazione dell’organizzazione per gruppi politici-partitici richiamata nel paragrafo precedente appare direttamente collegata a tale opzione di fondo. Essa, tuttavia, al di là della sua nettezza

---

sistema delle Conferenze. A questo proposito, cfr. i rilievi di R. Bin, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 90 ss.

<sup>22</sup> Rappresentanza che viene mantenuta invece, ex art. 55 Cost., terzo comma, novellato, in capo ai Deputati.

<sup>23</sup> Sull’importanza del voto unitario per realizzare la funzione del Senato come Camera di rappresentanza delle comunità locali, cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, p. 86. Di qui la delusione dell’A. per le opzioni in concreto prescelte dal disegno di riforma.

<sup>24</sup> Come sottolineato da L. Violini, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015, p. 300.

<sup>25</sup> Scettico sulla effettiva possibilità dei componenti del nuovo Senato di svincolarsi dal contesto partitico regionale appare S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, cit., p. 6.

<sup>26</sup> Cfr. la relazione al disegno di legge governativo AS 1429, p. 5.

costringerà gli operatori politici e gli interpreti a confrontarsi con alcuni problemi inediti. In questa sede si accenna molto sinteticamente a due di essi.

L'esclusione del rapporto fiduciario tra Senato e Governo implica in modo naturale che il Governo non possa porre la questione di fiducia al Senato per ottenere l'approvazione di provvedimenti ritenuti essenziali per la propria politica. Questo può porre più di un problema per i disegni di legge nelle materie del primo comma dell'art. 70 Cost., come è noto cresciute non poco nella loro elencazione nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale.

Ciò che più conta, alcune di queste materie sembrano in grado di assumere *in astratto* un rilievo politico primario: si pensi alle leggi sull'ordinamento dei Comuni e delle Città metropolitane od alle leggi ex art. 80, secondo periodo, Cost.<sup>27</sup> Più in generale, pare difficile escludere che in peculiari circostanze ed in concreto un disegno di legge in una qualunque delle materie del primo comma dell'art. 70 Cost. non possa caricarsi di un significato politico rilevante, addirittura determinante per la permanenza in carica del Governo. Ebbene, in tali casi il Governo non potrà invocare *in modo formale* il rapporto fiduciario, con le conseguenze procedurali connesse e ben note alla utilizzazione della questione di fiducia<sup>28</sup>. La posizione di forza derivante dall'aver escluso il Senato dal circuito fiduciario potrebbe tramutarsi così in uno *status* di debolezza. Lo stallo potrebbe essere risolto mediante soluzioni regolamentari che *comunque* consentano al Governo di ottenere una decisione – positiva o negativa – sul testo dal Governo stesso ritenuto essenziale<sup>29</sup> oppure attraverso una sorta di questione di fiducia *informale*, pre-giuridica od anche potenzialmente giuridica: nessun vincolo costituzionale è infatti in grado di impedire al Governo di effettuare una dichiarazione politica che leghi la

---

<sup>27</sup> Come osservato da E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 210.

<sup>28</sup> Si può incidentalmente osservare che appare essenziale che il nuovo regolamento della Camera dei Deputati operi una razionalizzazione dell'istituto della questione di fiducia, anche alla luce della costituzionalizzazione del principio di omogeneità degli atti normativi primari (leggi e decreti-legge). E' da verificare, peraltro, il futuro dell'istituto stesso, una volta introdotto in Costituzione il "voto a data certa". E' presumibile pensare che, ancorché ridotto nella sua frequenza, esso sopravviverà come potente strumento di compattamento della maggioranza parlamentare di sostegno del Governo.

<sup>29</sup> Ponendolo in votazione prioritariamente rispetto alle altre proposte emendative, per poi passare alla votazione sui testi alternativi in caso di bocciatura. Ho già sostenuto questa tesi in E. Gianfrancesco, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. Gianfrancesco – N. Lupo), *Le riforme regolamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 245, nella consapevolezza che si tratterebbe di una deroga ai "principi di razionalità" della decisione parlamentare di ascendenza benthamiana, ancorché – a mio parere – non irrazionale ma fondata sulla diversa (e non priva di razionalità) logica del rapporto fiduciario Governo-Parlamento (p. 245, nota 33). Sul "metodo Bentham" – e per una sua difesa – cfr. l'attenta analisi di G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, cap. 2. In precedenza, nella letteratura costituzionalistica recente, A.A. Cervati, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995, p. 185 ss.

propria permanenza in carica ad una determinata decisione delle Camere parlamentari<sup>30</sup>. Si può discutere, poi, se da tale obbligo politico possa nascere una convenzione e, se del caso, una consuetudine costituzionale<sup>31</sup>.

Si tratta di un campo di indagine molto interessante per i futuri studiosi delle forme di governo, oltre che di diritto parlamentare.

La seconda questione problematica che vale la pena evidenziare attiene ad un altro, anche se più circoscritto, aspetto dell'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario con il Governo. Si tratta della conciliazione di tale assunto con l'attribuzione a tale ramo del Parlamento della funzione di valutazione *delle politiche pubbliche, dell'attività delle pubbliche amministrazioni e dell'attuazione delle leggi dello Stato*<sup>32</sup>. Si tratta di funzioni di controllo in senso lato che hanno come uno dei destinatari naturali, anche se non esclusivi, l'amministrazione statale. Di qui, (se non si vuole che la funzione di valutazione si riduca ad un'attività astratta, da "centro studi" piuttosto che da organo comunque politico-rappresentativo), la possibilità (o il rischio) che una qualche forma di responsabilità politica del Ministro-vertice dell'amministrazione, ex art. 95 Cost., nonché del Gabinetto nella sua collegialità, torni ad affacciarsi, in forma "larvata" od in misura maggiormente percepibile<sup>33</sup>. Spetterà in parte al regolamento del Senato calibrare strumenti attuativi della previsione costituzionale mirati a realizzare una valutazione delle politiche pubbliche, dell'attività delle pubbliche amministrazioni e dell'attuazione delle leggi scevra di elementi del controllo politico in senso tradizionale<sup>34</sup>. Per il resto, spetterà alla sensibilità degli operatori istituzionali muoversi in tale direzione ed ancora una volta il dato

---

<sup>30</sup> E' la "fiducia-dichiarazione politica", primo stadio dell'evoluzione dell'istituto, analizzata da M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 20 ss., che richiama al proposito l'esperienza della Terza Repubblica francese e della Costituzione di Weimar.

<sup>31</sup> Il possibile parallelo con l'esperienza statutaria italiana può essere però fuorviante: a parte la già ricordata non configurabilità di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Governo e Senato prima della Costituzione del 1948 (Il Senato non fa crisi...), è da considerare che nel caso del disegno di legge di revisione costituzionale odierno è esplicitamente affermato il rapporto fiduciario del Governo con *uno* (soltanto) dei due rami del Parlamento, a differenza dello Statuto che taceva completamente sul punto. Di qui, la conclusione che nel caso presente difficilmente rapporto e questione di fiducia al Senato potrebbero oltrepassare il campo della mera rilevanza politica... a meno di non trovarsi di fronte ad una regola legale che affiancandosi ad un'altra che resta formalmente in vigore la svuota dal di dentro [convenzione costituzionale del primo tipo, anziché del terzo, utilizzando la classificazione di G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972].

<sup>32</sup> Art. 55, quinto comma, Cost. nel testo modificato dal disegno di legge di riforma. Sulla rilevanza delle funzioni in materia di "verifica [del]l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori", che si pongono come una sfida per il Senato "che non si rassegni a venire subito dequotato a «camera muerta»", cfr. C. Pinelli, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, paper in [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it).

<sup>33</sup> Il rischio di interferenza tra tale materia ed il rapporto fiduciario del quale dovrebbe essere titolare la sola Camera è rilevato anche da G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 259.

<sup>34</sup> Per la limitazione del Senato riformato a funzioni di controllo che chiamano in gioco la "responsabilità politica diffusa", specie nella prospettiva dell'impatto sui territori, e non già la "responsabilità istituzionale", cfr. M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, paper in [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it), pur sottolineando che altro è ragionare del controllo/verifica in astratto, altro in concreto (p. 4) e sottolineando, comunque, l'esigenza di ripensare i regolamenti parlamentari (p. 5).

procedimentale rinvia al modo di essere e di intendere le proprie funzioni da parte dei componenti del Senato e quindi alla dimensione – ed ai nodi – organizzativi e di composizione ben noti.

### 3 Questioni di procedimento

Si prendono ora rapidamente in esame una serie di questioni più propriamente procedurali relative ai procedimenti decisionali legislativi delle Camere quali risulterebbero dalla riforma. Una chiave di volta del sistema di riparto delle competenze legislative tra Camera e Senato è rappresentato dalla **omogeneità di contenuto dei disegni di legge** rientranti nelle diverse tipologie previste dall'art. 70 Cost. Non a caso il disegno di legge di revisione costituzionale sembra insistere sul punto nel primo comma dell'art. 70, prescrivendo che le leggi bicamerali perfette possiedano “oggetto proprio”. Del tutto opportunamente - recependo gli orientamenti di una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta a tale profilo<sup>35</sup> ed evitando che al Governo in sede di adozione dell'atto ed al Parlamento in sede di sua conversione sia consentito ciò che non è ammesso nel procedimento legislativo ordinario - l'art. 77 Cost. prevede il requisito **dell'omogeneità dei decreti legge e delle leggi di conversione**. Non può sfuggire l'opportunità di razionalizzazione e di crescita del sistema delle fonti che consegue a tali prescrizioni costituzionali che fissano finalmente a livello costituzionale esplicito precetti essenziali di civiltà giuridica, ben avvertiti anche da prima ed a prescindere dalla riforma costituzionale<sup>36</sup>.

Dal punto di vista del riparto della potestà legislativa tra le due Camere, occorre aggiungere che l'affermazione di tali requisiti è indispensabile a dare effettività alle decisioni presidenziali sul tipo di procedimento da seguire, altrimenti fin troppo facilmente aggirabili e difficilmente difendibili quanto alla loro insindacabilità, come si è sostenuto in precedenza. Immediata conseguenza di quanto si è appena detto è che i Presidenti delle Camere, nell'interesse della proprie attribuzioni e della propria dignità istituzionale, vigilino con scrupolo sul rispetto del requisito dell'omogeneità, disponendo lo stralcio o l'inammissibilità dei contenuti incompatibili. Anche in questo caso, un coinvolgimento attivo della Giunta del regolamento può attenuare la “solitudine” dei Presidenti.

I richiami espliciti della Costituzione a tale requisito possono condurre la Corte a dare rilievo esterno alla sua violazione, ricorrendo un'ipotesi di violazione diretta della Costituzione in grado di fondare una declaratoria di illegittimità costituzionale per vizio di procedimento. Ciò precluderebbe non solo l'ipotesi di indebita estensione, in corso di procedimento, delle

---

<sup>35</sup> Cfr., da ultimo, la sent. n. 154 del 2015.

<sup>36</sup> Sulla metamorfosi della decretazione d'urgenza nell'esperienza repubblicana, cfr. ora il quadro di D. Chinni, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, spec. cap. III.

leggi “a prevalenza Camera” nei confronti di leggi bicamerali paritarie, ma anche la tipologia inversa, ancorché a voler ritenere “cedevoli” le disposizioni eccedenti i confini del primo comma dell’art. 70 della Cost.<sup>37</sup>, in quanto comunque lesive della “ratio traslativa” della riforma volta a semplificare il procedimento legislativo. A parere dello scrivente, è l’esplicito fondamento in Costituzione di entrambe le ipotesi a giustificare soluzioni apparentemente opposte come quella dell’insindacabilità delle decisioni presidenziali sull’*iter* legislativo da seguire e quella della sindacabilità degli *errores in procedendo* nel corso di tale *iter*. Vale la pena di ribadire che l’uso rigoroso dei poteri presidenziali nella scelta del procedimento e nella difesa di esso da intrusioni di norme estranee dovrebbe attenuare di molto il rischio che tale divergenza di regime giuridico si ponga in modo lacerante.

Sempre al fine di prevenire ipotesi di elusione del riparto di competenze tra Camera e Senato, appare sicuramente preferibile, nel corso dei procedimenti legislativi ex art. 70, terzo, quarto e quinto comma, limitare i poteri della Camera dei Deputati nei confronti dei testi approvati e trasmessi al Senato e sui quali il Senato ha avanzato **proposte di modificazioni** all’alternativa secca accoglimento/non accoglimento delle proposte in questione. Ciò al fine di evitare l’introduzione in “seconda battuta” di contenuti ulteriori, anche nella forma di sub-emendamenti<sup>38</sup>, da parte della Camera, sui quali occorrerebbe riconoscere al Senato<sup>39</sup> una nuova possibilità di pronunciarsi, finendo così per riproporsi la problematica tra contenuti nuovi (da ritrasmettere al Senato) e non nuovi (per i quali l’*iter* sarebbe da ritenersi concluso) ben nota - e non rimpiainta - all’esperienza del controllo governativo sulle leggi regionali ex art. 127 Cost., anteriormente alla revisione costituzionale del 2001<sup>40</sup>.

Un ampio e responsabilizzante spazio di intervento è rimesso ai regolamenti parlamentari dalla proposta di modifica dell’art. 71 Cost. da realizzare attraverso l’inserimento di un secondo comma dell’articolo, il quale alla lett. b) valorizza in termini incisivi **l’iniziativa legislativa popolare**, segnando una discontinuità rispetto alla sconcertante esperienza sin qui maturata dal Parlamento italiano<sup>41</sup>. E’ il caso di osservare che tanto più questa previsione verrà presa sul serio tanto meno assumeranno rilievo altri istituti di democrazia partecipativa, ed in particolare i **referendum popolari propositivi e di indirizzo**, richiamati alla lett. c) del medesimo secondo

<sup>37</sup> Per questa ipotesi, cfr. G. Piccirilli, *L’ “oggetto proprio” delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost., cit.*, p. 8.

<sup>38</sup> Secondo un’ipotesi avanzata da M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l’8 agosto 2014*, cit., p. 11. I rischi sono quelli di una dilatazione della nozione di sub-emendamento, con una perdita del collegamento e della dipendenza che questo deve presentare rispetto all’emendamento di riferimento.

<sup>39</sup> Pena l’elusione (*rectius*: la violazione) del confronto - ancorché limitato nel tempo e nei possibili effetti - che la norma costituzionale assicura al Senato nei confronti delle deliberazioni della Camera in questo tipo di procedimento legislativo.

<sup>40</sup> Tale esperienza è opportunamente evocata da E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 219.

<sup>41</sup> Cfr. in argomento, di recente, M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, nonché N. Rodean, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, la quale considera anche le esperienze a livello regionale.

comma dell'art. 71 Cost., di più problematica conciliazione con i caratteri di fondo di un sistema costituzionale che resta imperniato sulla democrazia rappresentativa<sup>42</sup>. Del resto, lo stesso disegno di legge di riforma lascia trasparire una notevole dose di prudenza, rinviando, per quest'ultima previsione, ad una futura legge costituzionale la definizione di "condizioni ed effetti" degli istituti partecipativi menzionati.

Un uso innovativo delle nuove tecnologie ed un diverso modo di organizzare i lavori del Senato da parte del regolamento possono attenuare non poco la **ristrettezza dei tempi decisionali** imposti a questo ramo del Parlamento dal terzo comma dell'art. 70 Cost. La tempistica diventa veramente stringente nel caso dei disegni di legge prioritari ex art. 72, ultimo comma, Cost., del disegno di legge di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. o del disegno di legge di conversione dei decreti legge ex art. 77 Cost.<sup>43</sup>. Proprio tale ultima disposizione, unitamente all'ultimo comma dell'art. 70 Cost. per i disegni di legge in generale, sembra offrire un'indicazione utile sul metodo da seguire per evitare che l'esame del Senato sia contratto oltre limiti di ragionevolezza, specie nel caso di testi tecnicamente e/o politicamente complessi: l'esame in parallelo dei disegni di legge da parte del Senato mentre si svolgono i lavori della Camera sembra imporsi come soluzione procedimentale necessaria<sup>44</sup>, non costituendo un problema insormontabile la messa a punto di strumenti tecnici in grado di seguire "in tempo reale" l'andamento dei lavori e le modifiche progressivamente adottate presso la Camera dei Deputati, specie nella prospettiva dell' "integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari", ex art. 40, terzo comma, del disegno di riforma<sup>45</sup>. Questa ipotesi ovviamente ha un senso solo se ci si muove nella dimensione del rispetto di un principio che si potrebbe definire di "giusto procedimento legislativo"<sup>46</sup> che verrebbe, invece, inevitabilmente frustrato

---

<sup>42</sup> Sia consentito rinviare, sul punto, a considerazioni già svolte a partire dalla (incostituzionale per chi scrive) previsione dell'art. 15 st. Campania in E. Gianfrancesco, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in AA.VV. (a cura di J.M.<sup>a</sup> Castellà Andreu - E. Gianfrancesco - N. Lupo), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi*, in *Quad. reg.*, 2012, p. 500.

<sup>43</sup> A proposito dell'appartenenza del quale all'uno o all'altro dei procedimenti descritti dall'art. 70 Cost. va affermata la soluzione che fa riferimento alla materia incisa dal decreto-legge da convertire e, quindi: procedimento bicamerale paritario, nel caso di materie del primo comma, procedimento bicamerale asimmetrico nelle ipotesi diverse. Per tale soluzione, cfr. G. Piccirilli, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost.*, cit., p. 5; E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 234; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici, paper*, in [www.italiadecide](http://www.italiadecide), p. 8. In senso diverso, per la tesi che il disegno di legge di conversione sia assoggettato sempre al procedimento asimmetrico, cfr. M. Cavino, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, cit. Si tratta di una ricostruzione, però, che aprirebbe una via di aggiramento dell'art. 70, primo comma, Cost. con un effetto deleterio anche sull'uso ed abuso del decreto-legge.

<sup>44</sup> Per tale esame "in parallelo", cfr. già M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazioneincammino.it.*, cit., p. 15.

<sup>45</sup> Cfr., a questo proposito, le riflessioni di N. Lupo, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva" ma opportuna, paper* che rielabora l'intervento svolto al seminario del Gruppo di Pisa *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici* (Roma 24 novembre 2014), in corso di pubblicazione.

<sup>46</sup> C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), p. 5 scrive di una "ragionevole durata del procedimento legislativo, la cui misura va calibrata in primo luogo sulla necessità che il Senato contribuisca alla

nel caso in cui il vero volto del testo approvato dalla Camera dei Deputati apparisse all'ultimo minuto ad opera di un maxi-emendamento innovativo a sorpresa di iniziativa governativa...<sup>47</sup>

L'assenza di un qualsivoglia fondamento nel testo costituzionale novellato rende dubbio, invece, a mio parere riconoscere un ruolo formale, all'interno del procedimento legislativo in senso stretto e, quindi, nei regolamenti parlamentari, a sedi organizzative potenzialmente molto efficaci per realizzare il confronto Camera-Senato, quali sarebbero Commissioni composte da membri di entrambi i rami del Parlamento chiamate a trovare, qualora possibile, punti di mediazione tra la posizione delle due Camere<sup>48</sup>. Lo spazio per esse potrebbe ritrovarsi, piuttosto, in un'area pre-giuridica, possibile oggetto di convenzioni costituzionali tra Camera e Senato (e, probabilmente, sistema delle Conferenze<sup>49</sup>) od, al limite, in uno spazio disegnato da una disciplina legislativa *ad hoc*, sul modello delle Commissioni bicamerali<sup>50</sup>.

Costituisce un'occasione persa, sotto questo punto di vista, la pura e semplice soppressione da parte della riforma della Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista dall'art. 126 Cost., che, adeguatamente ristrutturata e ridenominata, avrebbe potuto svolgere, con la indubbia maggiore efficacia del fondamento costituzionale esplicito, tale funzione.

#### 4. Procedimenti legislativi e riparto di competenze tra Stato e Regioni

Per ciò che concerne l'intreccio tra riparto delle competenze Stato-Regioni e procedimenti parlamentari, ci si limita a segnalare alcune ipotesi in cui la sovrapposizione pare creare problemi interpretativi, restando incerto che la natura rappresentativa delle istituzioni territoriali del Senato sia in grado di offrire una risposta risolutiva.

Ciò avviene in primo luogo con riferimento a talune competenze "nominate" delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost., rispetto alle materie di competenza bicamerale paritaria del primo comma dell'art. 70 Cost. E' prevedibile, infatti, che un doppio elenco di materie, assegnate alla competenza di enti diversi si esponga più facilmente a problemi di sovrapposizione e coordinamento, richiedendo una "calibratura" attenta che non sempre nel testo in esame è ravvisabile. Occorre peraltro riconoscere il progresso derivante dall'eliminazione dall'elenco delle materie di competenza bicamerale paritaria delle leggi

---

direzione politica del Paese attraverso la legislazione così da esercitare, al tempo stesso, i compiti di "garanzia" riconducibili al suo "nuovo" ruolo di organo rappresentativo delle istituzioni territoriali".

<sup>47</sup> In particolare sulla prassi dei maxi-emendamenti, cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.; AA.VV., (a cura di N. Lupo), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010.

<sup>48</sup> Nettamente a favore dell'introduzione della *Commissione di mediazione*, richiamando l'esperienza tedesca, L. Violini, *Note sulla riforma costituzionale*, cit., p. 302 s.

<sup>49</sup> Si vedano, a proposito del (mancato) rilievo delle Conferenze nel disegno di legge di revisione le considerazioni già svolte a nota 21.

<sup>50</sup> Per un inquadramento generale delle quali, cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*<sup>3</sup>, cit., p. 117 ss.

attuative degli artt. 29 e 32, secondo comma, Cost. che ben poco avevano a che fare con la tematica del rapporto tra livelli di governo territoriale differenti.

Tra i casi problematici mi sembra che a possibili conflitti interpretativi si esponano, tra le materie del primo comma dell'art. 70 Cost., la distinzione tra *tutela* delle minoranze linguistiche del e la *rappresentanza* delle minoranze medesime, di spettanza regionale; le *funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane* e talune competenze che costituiscono da sempre un nucleo duro di intervento regionale inevitabilmente proiettato sul piano comunale: *pianificazione del territorio, dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali*, sempre per utilizzare le formulazioni del terzo comma dell'art. 117 Cost. Merita di essere segnalato, peraltro, come l'attribuzione alla competenza legislativa bicamerale paritaria della competenza a fissare le *funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane* costituisca una scelta di rilievo, in sé da non considerare negativamente, se non per i profili di possibile sovrapposizione con alcune competenze regionali già accennati, ma che appare in grado di sconvolgere o almeno di turbare un quadro tradizionale ed assestato per cui i Comuni intrattengono rapporti privilegiati con lo Stato piuttosto che con le Regioni e che nel vigente titolo V ha portato all'attribuzione alla competenza legislativa esclusiva statale della definizione delle loro funzioni fondamentali. Il disegno di legge, invece, muovendo qualche timido passo nella direzione di un approccio federale al tema, prevede un ruolo determinante del Senato nell'approvazione delle leggi che fissano tali funzioni fondamentali per Comuni e Città metropolitane, rompendo il monopolio statale tradizionale. Ciò che appare fonte di possibili tensioni interne al Senato è il ruolo che i sindaci in esso presenti potranno giocare, non essendo essi comunque - isolatamente considerati - maggioranza e pur essendo prevedibile una loro mobilitazione su posizioni unitarie non necessariamente coincidenti con quelle dei senatori di estrazione regionale. A tutto ciò si aggiunge la circostanza dell'impossibilità per il Governo di utilizzare l'arma della questione di fiducia in seno al Senato per far valere interessi unitari/statali. Sembra così aprirsi un campo interessante ma non privo di incognite in ordine al rapporto tra enti territoriali, potendo anche in questo caso il regolamento giocare un ruolo in ordine alla costruzione di scelte organizzative e procedurali tali da disinnescare il rischio di pericolose spaccature interne alle componenti costitutive del Senato.

Per i casi di procedimento legislativo asimmetrico di cui al terzo comma, è possibile che l'incertezza nel riparto verticale di competenza tuttora presente in una molteplicità di materie dell'art. 117, secondo comma, nel testo della riforma<sup>51</sup> si traduca in una contrapposizione tra

---

<sup>51</sup> Molti osservatori hanno sottolineato l'incertezza del riparto verticale di competenza legislativa tra Stato e Regioni che si vorrebbe radicalmente semplificato grazie all'eliminazione della potestà ripartita ma che pare destinato a ripresentarsi in conseguenza dei criteri utilizzati dal disegno di riforma per definire non poche voci del secondo comma dell'art. 117 Cost. Cfr., di recente, G. Rivosecchi, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: Le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 170 ss.; S. Mangiameli, *Dove vanno le Regioni?*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it); P. Colasante, *La competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3 del 2014, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), par. 6.

Camera dei Deputati e Senato, nella misura in cui questo riesca a farsi portatore di una posizione unitaria tra le Regioni. L'incertezza del riparto competenziale può così riflettersi negativamente sui rapporti tra Camera e Senato, fermo restando che trattandosi di procedimento asimmetrico alla fine riuscirebbe prevalente la "volontà interpretativa" della Camera. Non sfugge, tuttavia, che il quadro dei rapporti tra le due Camere del Parlamento ne uscirebbe deteriorato e probabilmente il vero decisore sarebbe la Corte costituzionale in sede di giudizio in via d'azione ex art. 127 Cost. Di qui l'importanza di soluzioni regolamentari che favoriscano il confronto continuo e, nei limiti di quello che può fare una disposizione regolamentare<sup>52</sup>, costruttivo, nei tempi stretti (ma questo può essere anche uno stimolo) ricordati nel paragrafo precedente, affinché la decisione giurisprudenziale del discrimine tra competenza statale e competenza regionale sulla base di una legge sostanzialmente decisa dalla sola Camera dei Deputati sia prevenuta ed, al limite, orientata in via di fatto da un'avvenuta definizione consensuale tra Camera e Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali<sup>53</sup>.

#### **4.1 La clausola di esercizio/flessibilità/prevalenza/supremazia**

Al di là delle sue possibili denominazioni, la previsione del quarto comma dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto dal disegno di riforma può costituire una opportuna chiave di chiusura del "sistema" di ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Chi scrive resta convinto della opportunità della soluzione della non equiparazione tra Camera e Senato in ordine alla sua attivazione<sup>54</sup>. Potrà apparire una concezione schmittiana ma la deroga all'ordinario regime di riparto delle competenze non può essere consensuale, pena l'alta probabilità della sua inefficacia. Non può che essere l'organo parlamentare direttamente espressivo della rappresentanza politica generale ad assumerne la responsabilità politica e giuridica. Dietro di esso, sempre in termini di responsabilità oltre che di potere, è possibile scorgere la maggioranza parlamentare e, quindi, il Governo.

Va considerato, peraltro, come richiedere il consenso necessario del Senato sull'attivazione della clausola del quarto comma dell'art. 117 Cost. determinerebbe il rischio di creare tensioni laceranti in tale ramo del Parlamento se, come è probabile su di una questione politicamente così rilevante<sup>55</sup>, il Governo cercasse di mobilitare i rappresentanti di Regioni/Comuni

---

<sup>52</sup> Sul problema delle Commissioni di mediazione si veda la conclusione del paragrafo precedente.

<sup>53</sup> Restando tuttavia un'evenienza difficilmente evitabile che l'intervento della Corte costituzionale sia determinato dalle Regioni rimaste minoritarie rispetto all'accordo politico raggiunto in seno al Senato. In assenza di un voto unitario per delegazione ed anzi vista la già ricordata previsione del divieto di mandato imperativo appare non agevole ragionare di una preclusione all'impugnazione da parte delle Regioni che hanno eletto senatori che si sono espressi a favore della legge.

<sup>54</sup> Ribadisco le valutazioni espresse in E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., p. 175. Non giustificata dalle concrete tendenze della legislazione regionale italiana ritiene l'introduzione di tale clausola C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit., p. 3.

<sup>55</sup> A prendere ovviamente sul serio la clausola e soprattutto la sua attuazione da parte della prassi...

omogenei alla maggioranza nazionale, in assenza, tra l'altro, della possibilità di utilizzare la questione di fiducia.

Ciò che appare piuttosto inaccettabile nella previsione costituzionale in esame è la menzione dell' "interesse nazionale" come causa (potenzialmente assorbente delle altre)<sup>56</sup> di attivazione della clausola, ovvero di un parametro che, inteso seriamente, sfugge ad una giuridicizzazione apprezzabile e frustra l'estrema forma di tutela delle Regioni rappresentata dall'impugnazione ex art. 127 Cost.<sup>57</sup>.

## 5. Conclusioni: La dimensione procedimentale e le sorti della riforma

Costituisce un dato ormai assodato l'ispirazione ricentralizzatrice della riforma costituzionale rispetto alle autonomie regionali (ordinarie<sup>58</sup>); ricentralizzazione che dovrebbe essere compensata dalla creazione di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali<sup>59</sup>. Sennonché non pochi aspetti del nuovo riparto di competenze Stato-Regioni presentano elementi di incertezza, continuando a presentarsi margini di sovrapposizione legislativa tra i due enti<sup>60</sup>. Al tempo stesso, una serie di limiti delle opzioni organizzative in tema di composizione del Senato sono stati da tempo evidenziati e si sono ulteriormente accentuati nel corso dell'approvazione di ottobre 2015 del testo della riforma presso il Senato<sup>61</sup>, rendendo più labile il legame dei Senatori con le proprie istituzioni territoriali.

A fronte di un quadro non privo di elementi di incertezza<sup>62</sup>, per quanto riguarda competenze ed organizzazione, la funzionalità dei procedimenti di decisione parlamentare delineati dal disegno di legge di revisione costituzionale - e che saranno definiti dai regolamenti parlamentari

---

<sup>56</sup> Ovvero la "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica".

<sup>57</sup> Potendosi ritenere possibile un sindacato di legittimità alla stregua di criteri di ragionevolezza e proporzionalità per la "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" a dimostrazione che la clausola in questione potrebbe non essere poi così "bruta" ed unilaterale, con buona pace di Carl Schmitt...

<sup>58</sup> Un discorso completamente diverso e tendenzialmente schizofrenico vale per il trattamento riservato dall'art. 39 del disegno di legge di revisione costituzionale alle autonomie speciali.

<sup>59</sup> Tale *trade-off* ispiratore della riforma è stato evidenziato da molti osservatori. Cfr., per tutti, S. Pajno, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista Aic*, n. 3/2015, p. 13; M. Cecchetti, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti stato-regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 2.

<sup>60</sup> Cfr. nota 51.

<sup>61</sup> Em. n. 2.204 a prima firma Finocchiaro. Sui problemi aperti da tale modifica, cfr. le considerazioni di V. De Santis, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2 co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forumcostituzionale.it*. (24 novembre 2015).

<sup>62</sup> I margini di indeterminazione della riforma, per quanto riguarda la sorte delle autonomie territoriali, sono recentemente evidenziati da M. Cecchetti, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2015, che scrive di disciplina costituzionale "a direzione plurima variabile" (p. 1 s.) e da S. Mangiameli, *Dove vanno le Regioni ?* (dicembre 2015), in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), *Sezione studi e interventi*, per il quale "un'interpretazione sistematica, soprattutto se avallata da una equilibrata giurisprudenza della Corte costituzionale - potrebbe dar vita a percorsi favorevoli alla regionalizzazione e responsabile della Repubblica" (p. 2).



- assume un ruolo centrale affinché la riforma, nell'ipotesi della sua entrata in vigore, possa "decollare".

Come si spera emerga dalle riflessioni sin qui svolte, la disciplina dei procedimenti decisionali delle Camere, pur presentando dei margini di opinabilità, è in grado di trasformare molte *incognite* in *opportunità*. Non è nel controllo esclusivo del giurista orientare l'esperienza attuativa dei modelli costituzionali in una direzione piuttosto che in un'altra e, principalmente, nel senso delle opportunità piuttosto che dei rischi. Al giurista compete, invece, di segnalare le possibili opzioni interpretative di disposizioni costituzionali a contenuto normativo plurimo, così come di individuare possibili convenzioni costituzionali in grado di riempire lacune concrete del disegno costituzionale ed in grado, se del caso, di trasformarsi in consuetudini costituzionali che orientino il diritto costituzionale vivente nel senso delle opportunità piuttosto che dei rischi.

Al tempo stesso, è compito del giurista prendere atto, qualora la riforma entri in vigore, del successo o dell'insuccesso di tali tentativi e se, quindi, nel suo complesso la riforma del bicameralismo e del titolo V della parte seconda della Costituzione rappresenti un'entità normativa dotata di una sua vitalità e se costituisca un avanzamento od un arretramento rispetto all'esperienza precedente.