

ANTONINO IACOVIELLO

La definizione del ruolo del Senato mediante i procedimenti che ne caratterizzano la funzione di raccordo tra Stato e regioni. Profili inerenti al procedimento legislativo^{*}

SOMMARIO: 1. Premessa 2. I procedimenti per la formazione delle leggi ed il ruolo del Senato 3. La composizione del Senato: un primo elemento di criticità, ed una possibile soluzione 4. I tempi stretti di azione e le soglie minime di interesse per la richiesta di esame: un secondo elemento di criticità ed alcune possibili soluzioni 5. L'assenza di adeguati strumenti di raccordo con particolare riguardo alle materie di interesse delle Regioni e degli enti locali 6. Il coinvolgimento del Senato nell'esercizio della clausola di supremazia "all'italiana" 7. Conclusioni

1. Premessa

Il progetto di riforma della Costituzione italiana prevede diverse modifiche al testo in vigore: le più significative riguardano il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari, la modifica delle regole sul riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni¹.

^{*} Intervento presentato 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).

¹ Disegno di legge costituzionale A.C. 2613, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della part II della Costituzione". Per una prima analisi complessiva del testo del disegno di legge di riforma costituzionale, come modificato, si vedano, tra i tanti, S. Pajno, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *federalismi.it*, n. 24/2014, e P. Bilancia e F. Scuto, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato - Regioni*, *Research paper*, Centro Studi sul federalismo, Torino, 2015. Con specifico riferimento alla modifica delle regole sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, si vedano R. Zaccaria, *La riforma costituzionale del Senato e del titolo V*, *Bozza*, pagg. 4 e ss., rinvenibile sul sito internet www.riformeistituzionali.gov.it, P. Caretti, *La potestà legislativa regionale nella proposta di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 2/2015, S. Mangiameli, *Titolo V - Il nuovo art. 117*, in *issirfa.cnr.it*, sezione Studi e interventi.

Nel corso dell'esame parlamentare, condizionato come ben noto dall'evoluzione degli equilibri politici, il disegno originario è stato progressivamente modificato²; sebbene molte delle criticità siano state superate, restano una serie di problemi aperti che potrebbero condizionarne l'attuazione.

Il superamento del bicameralismo perfetto è stato sin da subito tra i principali obiettivi che hanno ispirato il progetto di revisione della Costituzione.

Il nuovo modello di bicameralismo delineato dal legislatore costituzionale, in estrema sintesi, prevede l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario e la differenziazione dei poteri di Camera e Senato nel procedimento di formazione delle leggi.

Uno dei punti caratterizzanti è il ruolo attribuito al nuovo Senato nel procedimento di formazione delle leggi: in un contesto complessivo che riduce l'autonomia regionale (si pensi all'aumento delle materie di competenza statale, al conseguente ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva regionale, alla eliminazione della competenza legislativa concorrente, all'introduzione della c.d. clausola di supremazia)³, il Senato è infatti configurato come sede per la composizione dei possibili incroci di competenze tra Stato e Regioni e, soprattutto, come sede di garanzia degli interessi territoriali.

Diviene, almeno in astratto, la sede per un'adeguata considerazione delle istanze delle autonomie e per la composizione dei conflitti, con riferimento ai casi – peraltro frequenti – di incrocio delle competenze di Stato e Regioni; come tale, assume un ruolo di primo piano per la piena realizzazione di un armonico riassetto del sistema istituzionale.

Tuttavia, tale nuovo ruolo sembra condizionato dalla composizione e dai poteri ad esso effettivamente attribuiti. In questa sede, in vista di una possibile entrata in vigore della riforma, appare utile fermare l'attenzione sulle principali criticità e sui possibili correttivi da sperimentare in sede di attuazione.

2. I procedimenti per la formazione delle leggi ed il ruolo del Senato

Il coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo rappresenta il momento di verifica della coerenza del sistema delineato dal legislatore costituzionale.

² Tra le modifiche di maggiore rilievo si segnala l'ampliamento dell'elenco delle materie affidate alla competenza paritaria di Camera e Senato: in tal modo, oltre a realizzare un'auspicata semplificazione procedurale, sono state incluse materie per cui sin da subito si è evidenziato il rischio di un possibile successivo contenzioso costituzionale. Sul punto si vedano S. Mangiameli, *Titolo V – Il nuovo art. 117, cit.*, e A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 26 giugno 2015, n. 2, 4 e ss.; con particolare riferimento al ruolo del Senato, si veda C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in *issirfa.cnr.it*, sezione *Studi e interventi*.

³ Sul ridimensionamento dell'autonomia delle Regioni si vedano G.C. De Martin, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; G. Serges, *La potestà legislativa delle Regioni del progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015; S. Mangiameli, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015.

La funzione di raccordo, in concreto, consiste nel favorire il bilanciamento tra le esigenze di unitarietà e quelle di differenziazione; tali esigenze vengono in contrasto prevalentemente nell'esercizio della funzione legislativa, con riferimento alle materie di competenza statale che incidono sulle competenze regionali.

Il Senato, in quanto istituzione rappresentativa del sistema delle autonomie, è la sede in cui devono essere evidenziate le esigenze di differenziazione, o di autonomia, con un grado di condizionamento del processo legislativo tale da favorirne la massima considerazione⁴.

La riforma costituzionale prevede una differenziazione dei poteri di Camera e Senato per materia: ad eccezione di una serie di materie per cui si continua a prevedere un coinvolgimento paritario di Camera e Senato⁵, e delle leggi di bilancio per cui sono previste regole specifiche⁶, tutti gli altri disegni di legge sono approvati dalla sola Camera dei deputati fatta salva la possibilità di un esame facoltativo del Senato, non vincolante per l'approvazione finale⁷.

⁴ L'efficacia della funzione di raccordo dipende molto dai poteri effettivi per imporre un'adeguata considerazione degli interessi del sistema delle autonomie. Sul ruolo del Senato quale Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, si veda S. Mangiameli, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, pubblicato in *Rassegna Parlamentare*, 1/2010, ora in S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, pagg. 79 e ss.; si veda altresì L. Castelli, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010. Per un esame delle diverse proposte di riforma del bicameralismo, si veda la sintesi elaborata dal Servizio Studi della Camera dei deputati, *Il metodo delle riforme istituzionali. I precedenti, Documentazione e ricerche*, n. 17, maggio 2013.

⁵ Le materie per cui è mantenuto il procedimento legislativo bicamerale sono espressamente individuate dal primo comma dell'articolo 70 comma 1 del testo proposto, come segue: leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali; leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71 Cost.; leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; legge che stabilisce 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 (ivi comprese le procedure di cui all'art. 117, comma 5, Cost.); legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65 Cost., primo comma; legge per la disciplina delle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica, nonché per la determinazione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (art. 57, comma 6, Cost.); leggi che autorizzano la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'unione europea (art. 80, comma 1, Cost.); legge per la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale (art. 114, comma 3, Cost.); legge per il conferimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni (art. 116, comma 3, Cost.); leggi per la disciplina dei casi e delle forme per la conclusione di accordi regionali con Stati, o di intese con enti territoriali interni ad altro Stato; legge per la determinazione dei principi generali per l'individuazione del patrimonio attribuito ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni; legge per la disciplina le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, comma 2, Cost.; legge per il distacco dei Comuni da una Regione e per l'aggregazione ad un'altra; leggi di modifica, deroga o abrogazione, delle leggi di competenza paritaria di Camera e Senato. Sui criteri per l'individuazione delle materie riservate alle leggi bicamerali si veda R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista Aic*, 4 settembre 2015, n. 3, 6, e la bibliografia ivi richiamata.

⁶ L'articolo 70, comma 5, Cost., nel testo novellato, prevede che "i disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione".

⁷ La Camera provvede sia all'esame ed alla prima approvazione del testo, sia alla deliberazione finale in caso di modifiche proposte dal Senato.

L'esame da parte del Senato dei disegni di legge diversi da quelli riferiti alle materie per cui si mantiene il procedimento bicamerale è meramente eventuale, e deve comunque essere concluso entro quaranta giorni dalla trasmissione.

Più precisamente, si prevede che dopo l'approvazione della Camera dei deputati i testi dei disegni di legge siano trasmessi immediatamente al Senato, che entro dieci giorni può disporre di esaminarli su richiesta di un terzo dei suoi componenti; nei successivi trenta giorni, può proporre proposte di modifiche su cui la Camera si pronuncia in via definitiva. In caso di decorso del termine di trenta giorni, ovvero in caso di mancata richiesta di esame, la legge potrà essere promulgata.

Rileva sottolineare che le modifiche proposte dal Senato possono essere superate a maggioranza semplice dalla Camera, con la sola eccezione delle leggi che intervengono in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale (art. 117, comma 4, Cost.); per tale categoria di leggi, qualora il Senato approvi le proposte di modifica a maggioranza assoluta, la Camera dei deputati potrà non conformarsi solamente pronunciandosi a maggioranza assoluta⁸.

Ne derivano diverse procedure differenziate, a seconda dell'oggetto di ciascun disegno di legge (procedimento bicamerale, monocamerale aggravato, monocamerale semplice, cui si aggiunge poi il procedimento monocamerale "a data fissa"); la definizione dei criteri per la sicura individuazione del procedimento legislativo da applicare al singolo caso, necessaria anche tenendo conto della concreta possibilità di disegni di legge a contenuto "misto", non è affidata alla Costituzione, ma è rinviata ai regolamenti parlamentari⁹.

In tale contesto, emergono alcuni elementi di criticità che potrebbero creare possibili squilibri, fino a ridurre il Senato ad un ruolo meramente consultivo.

3. La composizione del Senato: un primo elemento di criticità, ed una possibile soluzione

Un primo elemento di criticità, che rischia di condizionare il ruolo del Senato, deriva dalla sua composizione, anche con riferimento al numero dei componenti ridotto, come noto, in nome del contenimento dei costi della politica¹⁰

⁸ In dottrina si è posto il problema del caso in cui la Camera non raggiunga la maggioranza richiesta; si veda R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., pag. 9.

⁹ Sulle diverse procedure per la formazione delle leggi si rinvia a E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 205, pagg. 203 e ss.. Sul rischio di una conflittualità intercamerale a causa della moltiplicazione delle procedure di approvazione delle leggi si veda E. Cheli, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2015, pag. 2.

¹⁰ Sui nodi critici della composizione del Senato, si veda S. Mangiameli, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?*, Audizione innanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 27 luglio 2015.

Il Senato è composto da novantacinque senatori rappresentanti delle istituzioni territoriali, e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

I senatori sono eletti con metodo proporzionale dai Consigli regionali e delle Province autonome tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

La ripartizione dei seggi avviene in proporzione alla popolazione regionale, con base minima 2¹¹.

Secondo le prime possibili ipotesi di ripartizione dei seggi, si prevede una regione (Lombardia) con 14 seggi, una regione con 9 seggi (Campania), una regione con 8 seggi (Lazio), tre regioni con 7 seggi (Piemonte, Veneto, Sicilia), 2 regioni con 6 seggi (Emilia-Romagna), una regione con 5 seggi (Toscana), due regioni con 3 seggi (Calabria, Sardegna) e dieci, tra Regioni e Province autonome con 2 seggi (Abruzzo, Basilicata, Valle d'Aosta, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Molise, Umbria, Marche, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano)¹².

Il ridimensionamento del numero dei componenti e i criteri per l'attribuzione dei seggi, pongono due problemi di natura "politica".

a. Sotto un primo profilo, si pone il problema di assicurare la proporzionalità della rappresentanza delle forze politiche di minoranza nelle delegazioni regionali, in maniera coerente con i risultati delle elezioni.

Sul punto, l'articolo 57, comma 6, novellato della Costituzione prevede che i seggi sono attribuiti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi".

Nei limiti di quanto possibile, i senatori dovrebbero quindi essere individuati in modo da assicurare uno spazio per le forze politiche diverse da quella vincitrice delle elezioni regionali.

Ci potrebbero essere diversi meccanismi per raggiungere tale obiettivo, ma nessuno sembra utile a risolvere il problema con riferimento alle Regioni con due soli seggi, per cui appare davvero difficile assicurare la proporzionalità della delegazione rispetto alle forze politiche rappresentate nei Consigli regionali.

In tali casi, certamente, il senatore da eleggere tra i componenti del Consiglio sarà scelto tra quelli di maggioranza; la compensazione, che potrebbe essere effettuata solo con la scelta del senatore da eleggere tra i sindaci, sarà difficilmente realizzabile per l'incertezza derivante dal fatto che a livello locale, come ben noto, le aggregazioni sono legate più al contesto dei singoli territori (liste civiche) che alle forze politiche attive a livello nazionale.

¹¹ La composizione del Senato è disciplinata dall'articolo 57 della Costituzione, novellato; con riferimento alla ripartizione dei seggi tra le Regioni, prevede che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due e che ciascuna delle Province autonome ne ha due. Secondo quanto previsto dal comma 5, la ripartizione dei seggi si effettua in proporzione alla popolazione regionale, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

¹² I dati sono estratti dalla rivista telematica *Regioni.it*, n. 2859 del 12 gennaio 2016; la proiezione è riferita alla popolazione rilevata nel censimento del 2011.

Per temperare la tendenza alla prevalenza delle maggioranze vincitrici delle elezioni regionali, in assenza di criteri oggettivi di riferimento, si potrebbe prevedere nella legge per l'elezione del Senato che almeno un senatore debba essere scelto tra una rosa di tre nomi di sindaci proposta dalle forze politiche di minoranza rappresentate in Consiglio regionale¹³.

In tal modo, anche per le Regioni con soli due senatori si potrebbe dare un senso compiuto all'articolo 64 comma 2, novellato, che fa riferimento ai diritti delle opposizioni parlamentari.

Si tratta di un tema di particolare rilievo, in considerazione dei possibili effetti del premio di maggioranza previsto dalla legge per l'elezione dei componenti della Camera dei deputati: considerato, infatti, che, almeno nel contesto attuale, si registra una significativa coincidenza tra la maggioranza politica nazionale e quelle territoriali, appare possibile una distorsione della rappresentanza che rischierebbe di rendere irrilevanti le opposizioni, peraltro in un contesto che prevede pochi limiti per temperare l'autonomia dello schieramento politico vincitore delle elezioni.

b. Sotto un secondo profilo, il ridotto numero di senatori non sembra consentire una rappresentanza bilanciata del territorio nazionale.

Muovendo dalla convinzione, auspicabile, che i senatori debbano svolgere le loro funzioni tenendo conto degli interessi delle aree territoriali di provenienza, e non della rispettiva appartenenza politica¹⁴, il numero dei seggi attribuito a ciascuna regione dovrebbe consentire, potenzialmente, una presa di posizione autonoma dei rappresentati delle Regioni del nord, del centro e del sud, in caso di un interesse differenziato per area territoriale e non trasversale.

Il riparto dei seggi dovrebbe quindi consentire alle Regioni del nord, del centro e del sud, di unirsi per chiedere l'esame di disegni di legge di rispettivo interesse; altrimenti, sarebbe preclusa la possibilità di impegnare l'Assemblea del Senato nell'esame di disegni di legge trasmessi dalle Camere che interessino prevalentemente specifiche zone del territorio nazionale.

Ripartendo le aree geografiche secondo la tradizionale suddivisione dell'Istat¹⁵, e tenendo conto del numero di seggi spettante a ciascuna Regione di cui si è detto, le Regioni del nord potrebbero contare su un totale di 44 seggi, quelle del centro su un totale di 17 seggi (19 se si considera anche l'Abruzzo, che secondo la ripartizione tradizionale ISTAT viene invece considerata Regione meridionale), quelle del sud su un totale di 34 seggi (compreso l'Abruzzo

¹³ Per un approfondimento sul tema, anche con riferimento ai possibili rimedi correttivi, si rinvia a A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pagg. 4 e ss..

¹⁴ Il problema è stato sottolineato innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato, da S. Mangiameli, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?*, cit., pag. 5.

¹⁵ La classificazione delle aree geografiche italiane, a fini statistici, è la seguente: il Nord comprende le regioni del Nord Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta) e quelle del Nord Est (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto); il Centro comprende le regioni Lazio, Marche, Toscana ed Umbria; il Sud comprende le Regioni dell'Italia meridionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia) e quelle dell'Italia insulare (Sardegna e Sicilia). L'Abruzzo è classificato nell'Italia meridionale per ragioni storiche, in quanto faceva parte del Regno delle Due Sicilie, prima dell'Unità d'Italia.

e le Isole, tradizionalmente considerate insieme alle Regioni meridionali; senza l'Abruzzo, i seggi sarebbero 32).

Considerato che l'esame dei disegni di legge di interesse regionale è disposto su richiesta di un terzo dei componenti del Senato, ovvero di circa 30 senatori, il riparto dei seggi non sembra assicurare piena parità di peso politico alle diverse macroaree territoriali del Paese.

Invero, la soglia minima richiesta per il coinvolgimento del Senato nel procedimento "monocamerale" resta problematica anche prescindendo dal riparto dei seggi su base territoriale: in tal senso, si osserva che almeno 21 senatori sono scelti tra i sindaci di ciascuna Regione, impegnati nello svolgimento di un incarico di amministrazione particolarmente assorbente. Pertanto, l'istruttoria dei disegni di legge trasmessi dalla Camera e la ricerca delle convergenze politiche, sarà affidata prevalentemente ai senatori scelti tra i componenti dei consigli regionali che, auspicabilmente, potranno dedicarsi quasi in esclusiva allo svolgimento del mandato senatoriale¹⁶.

Tenuto conto delle diverse funzioni che impegneranno i senatori, l'esame degli atti di interesse regionale sarà dunque condizionato dalla effettiva partecipazione ai lavori del Senato.

Molto dipenderà anche dall'organizzazione interna del Senato delineata dal regolamento interno.

4. I tempi stretti di azione e le soglie minime di interesse per la richiesta di esame: un secondo elemento di criticità ed alcune possibili soluzioni

Un secondo elemento di contrasto tra la funzione di raccordo attribuita al Senato e le procedure per l'effettivo esercizio di tale funzione, deriva dai tempi stretti previsti per l'esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati.

L'articolo 70 comma 5 della Costituzione, nel testo novellato, prevede che il Senato può disporre l'esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera entro 10 giorni dalla trasmissione; entro i successivi trenta giorni può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali si pronuncia poi la Camera in via definitiva.

Tale periodo può essere ulteriormente ridotto, come nel caso dei provvedimenti di urgenza o di conversione dei decreti legge.

Considerata la composizione del Senato, appare difficile sia realizzare la convergenza politica necessaria per disporre l'esame dei disegni di legge, sia l'approvazione di eventuali modifiche al testo trasmesso dalla Camera.

¹⁶ In dottrina, è stato rilevato che il numero dei senatori è quantitativamente troppo ridotto rispetto alle funzioni e ai compiti istituzionali, e funzionalmente priva di strumenti essenziali come supplenti e delegati dei titolari; in tal senso, S. Mangiameli, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?*, cit., pag. 3.

Oltre alla presenza fisica dei senatori, occorrerà prevedere un'organizzazione di supporto per l'istruttoria sui singoli atti, ed un sistema di raccordo veloce con le istituzioni dei territori di provenienza.

Sotto il profilo organizzativo, una delle soluzioni possibili potrebbe essere l'istituzione di un ridotto numero di commissioni parlamentari, corrispondente agli ambiti materiali di competenza paritaria di Camera e Senato; a tali commissioni, potrebbe essere affidato sia l'esame degli atti trasmessi dalla Camera, ripartendone la competenza per materia, sia il compito di redigere proposte di atti da sottoporre poi all'approvazione dell'Assemblea. Il lavoro di Assemblea potrebbe essere così ridotto non solo per la richiesta di esame, ma anche per l'approvazione di proposte di modifica da sottoporre all'attenzione della Camera, risultando più compatibile on gli impegni istituzionali dei senatori.

Sotto il profilo funzionale, invece, si potrebbe pensare a procedure diverse da quella tradizionale che prevede la redazione, discussione e votazione di un testo redatto in articoli; si potrebbe pensare a un procedimento che preveda la formulazione delle proposte di modifica del testo approvato dalla Camera mediante un parere motivato, come accade ora con riferimento alla Conferenza Stato - Regioni.

Alla Camera sarebbe lasciato il compito di discutere gli emendamenti proposti eventualmente dal Senato unitamente al parere motivato, ovvero il compito di ricavarli dalla posizione espressa nel parere.

In tal modo, sarebbe assicurato il decentramento dell'attività istruttoria e della contrattazione politica.

Tale soluzione, già prevista ad esempio nel caso austriaco, che sembra peraltro il modello più vicino a quello proposto dal legislatore costituzionale, agevolerebbe forse il contributo del Senato senza aggravare il procedimento di formazione delle leggi¹⁷.

Diversamente, l'efficacia della funzione di raccordo affidata al Senato potrebbe essere compromessa dalla difficoltà di fare fronte all'esame ed alla valutazione dei disegni di legge di interesse regionale.

¹⁷ L'articolo 70 comma 5 della Costituzione, nel testo novellato, non sembra prevedere l'incorporazione degli eventuali emendamenti del Senato nel testo approvato dalla Camera; pertanto, la procedura proposta sembra essere una delle soluzioni possibili per consentire di concludere efficacemente l'esame di un disegno di legge in un termine che potrebbe addirittura essere di quindici giorni. In senso contrario, è stato autorevolmente osservato che dalla lettura dell'articolo 70, comma 5, della Costituzione, nel testo novellato, parrebbe doversi "*derivare che il senato debba deliberare specifici emendamenti e non generiche richieste, le quali dovrebbero essere poi elaborate in forma di articolato da parte della camera*" (Cfr. R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., pag. 8).

5. L'assenza di adeguati strumenti di raccordo con particolare riguardo alle materie di interesse delle Regioni e degli enti locali

L'articolo 70 comma 5 della Costituzione, nel testo novellato, prevede che la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva a maggioranza semplice sulle proposte del Senato; non sono previste eccezioni, tranne per il caso dei disegni di legge che danno attuazione all'articolo 117 comma 4 della Costituzione.

Pertanto, anche con riferimento all'esercizio del potere legislativo nelle materie dove è più alto il rischio di "incroci" di competenze tra Stato e Regioni (es. governo del territorio, tutela dell'ambiente, tutela e valorizzazione dei beni culturali, turismo, disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali, sulle attività culturali, sulle forme associative dei comuni), la Camera può decidere di non tenere conto delle eventuali proposte di modifica del Senato senza aggravii procedurali.

È un problema di particolare rilievo, che rischia di condizionare negativamente la funzione di coordinamento assegnata al Senato, fino a neutralizzarla in via di fatto.

Per recuperare un maggiore spazio di manovra a tutela degli interessi regionali una soluzione possibile potrebbe essere il ricorso alla c.d. clausola di differenziazione, di cui all'articolo 116, comma 3¹⁸.

Le Regioni, potrebbero sperimentare un coordinamento politico per la promozione di azioni comuni al fine di chiedere ed ottenere ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116 comma 3.

In tal modo, si potrebbe sperimentare una diversa forma di collaborazione tra Stato e Regioni ispirata al principio di leale collaborazione.

Il coordinamento normativo necessario a livello nazionale potrebbe essere assicurato ricorrendo all'intesa legislativa di cui all'articolo 8 comma 6 della legge 131 del 2003¹⁹.

Si potrebbe così arginare il limite di cui si è detto, avviando peraltro una nuova fase del regionalismo, caratterizzata dall'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni su richiesta, come nel modello spagnolo.

¹⁸ Sulla clausola di differenziazione, si vedano L. Michelotti, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 101 ss.; L. Violini, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 199 ss.; G. Braga, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, III.1, Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2003, p. 97 ss..

¹⁹ L'articolo 8 comma 6 della legge n. 131/2003 prevede che "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

Il bilanciamento tra le competenze statali e regionali sarebbe assicurato facendo salva la necessaria pianificazione unitaria, assicurata dal meccanismo dell'intesa da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni.

6. Il coinvolgimento del Senato nell'esercizio della clausola di supremazia "all'italiana"

Un ulteriore elemento di criticità attiene al procedimento per l'approvazione delle leggi in materie non riservate alla competenza statale, di cui all'articolo 117 comma 4²⁰.

L'esercizio della funzione legislativa statale nelle materie affidate alla competenza legislativa regionale è ammesso solo "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"; si configura quindi come eccezionale.

Il compito di verificare la sussistenza dei requisiti previsti dalla Costituzione spetta in prima battuta proprio al Senato, che dovrebbe essere in condizione di difendere gli interessi territoriali compromessi dall'intervento statale.

È invece previsto che le proposte del Senato sono superabili a maggioranza semplice dalla Camera, tranne nei casi in cui il Senato le approvi a maggioranza assoluta.

I tempi stretti a disposizione, oltre ai problemi derivanti dalla composizione del Senato di cui si è detto, rendono difficile il raggiungimento della predetta soglia, con conseguente compressione del ruolo del Senato.

Come ben noto, l'esame del Senato è disposto nel termine di dieci giorni dalla trasmissione del testo approvato dalla Camera.

Non è chiaro se tale termine sia riferito all'avvio dell'esame del testo, o se invece sia riferito addirittura alla pronuncia definitiva del Senato.

Per tentare una prima interpretazione occorre leggere la disposizione insieme al comma precedente ed a quello successivo del medesimo articolo 70.

Il comma 3, che disciplina il procedimento diciamo "ordinario", prevede espressamente che "ogni disegno di legge è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni su richiesta di un terzo dei suoi componenti può disporre di esaminarlo"; il comma 5, successivo a quello in esame, prevede invece che i ddl di cui all'articolo 81 comma 4 della Costituzione "sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modifica entro quindici giorni dalla data di trasmissione".

In entrambi i casi si rinviene un riferimento sia all'esame del testo sia alla deliberazione di proposte di modifica.

Nel caso dei ddl riferiti all'esercizio della clausola di supremazia, invece, si rinviene solo il riferimento all'esame del Senato.

²⁰ La c.d. clausola di flessibilità, o di supremazia, è stata individuata come "il punto più critico della riforma del riparto delle competenze legislative"; in tal senso, A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pagg. 13, cui si rinvia per un approfondimento. Si veda sul tema anche E. Gianfrancesco, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *issirfa.cnr.it*, sezione Studi e interventi.

Considerato che si tratta dei disegni di legge che consentono l'intervento statale in materie riservate alla competenza regionale, appare preferibile l'interpretazione più garantista: si ritiene pertanto che la disposizione vada letta nel senso che l'esame è disposto d'ufficio, ovvero senza la previa richiesta da parte di un numero minimo di senatori, entro 10 giorni dalla trasmissione; non essendoci un termine diverso, eventuali proposte di modificazione dovranno essere deliberate entro 30 giorni dalla data in cui viene formalizzata la decisione di procedere all'esame.

La norma potrebbe quindi essere attuata prevedendo nei regolamenti parlamentari la calendarizzazione dell'esame dei ddl di cui all'articolo 117 comma 4, anche senza previa richiesta dei senatori; per evitare il decorso del termine di dieci giorni, pure possibile, si potrebbe prevedere la possibilità per ciascun senatore di mettere in votazione un ordine del giorno che impegni il presidente a disporre l'esame.

Pur accedendo a tale interpretazione, l'intervento del Senato resterebbe piuttosto marginale, in quanto l'aggravio di maggioranza richiesto alla Camera in caso di approvazione da parte del Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti non sembra sufficiente ad assicurare un'adeguata considerazione delle posizioni del sistema delle autonomie.

Ne consegue che, anche con riferimento ai disegni di legge di cui all'articolo 117 comma 4 della Costituzione, il procedimento previsto dal testo in discussione non consente un'efficace rappresentazione degli interessi regionali.

In considerazione della natura delle leggi, che derogano ai criteri di riparto delle competenze, si sarebbe dovuto prevedere un più forte coinvolgimento del sistema delle autonomie, anche tenendo conto dell'articolo 5 della Costituzione.

Per assicurare il bilanciamento delle esigenze di unitarietà, che giustificano il superamento dei confini della legislazione statale, con le esigenze di differenziazione eventualmente opposte dal Senato, sarebbe auspicabile che in via di prassi la Camera dei deputati avvii comunque tavoli politici di confronto con delegati del Senato nel caso intenda discostarsi dal parere, a prescindere dalle maggioranze con cui è stato approvato.

7. Conclusioni

Concludendo, i procedimenti previsti dal legislatore costituzionale non consentono al Senato di svolgere appieno la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, prevista espressamente dall'articolo 55 della Costituzione, nel testo novellato.

Rischiano anzi di neutralizzare il Senato, in via di fatto, con conseguente discordanza tra il modello dichiarato e quello che deriverebbe dall'applicazione delle nuove regole costituzionali.

Con riferimento al procedimento legislativo, pur facendo il massimo sforzo in sede di eventuale attuazione della riforma, il ruolo del Senato resterebbe comunque circoscritto alla mera segnalazione delle posizioni regionali alla Camera "politica", senza la possibilità di condizionarne l'azione.



La Camera dei deputati resterebbe infatti libera di non tenere conto della posizione espressa dal Senato, con conseguente ridimensionamento della funzione di raccordo ad esso affidata.

Tale circostanza, unitamente ai possibili effetti della legge elettorale sulla composizione della Camera dei deputati, concorre sostanzialmente a sbilanciare gli equilibri tra i poteri, a favore del governo e a scapito del Parlamento²¹

Su questo aspetto caratterizzante si confrontano più posizioni diverse, difficilmente conciliabili.

Sarebbe davvero opportuno cercare la massima convergenza possibile, non solo parlamentare, ma del Paese che ha un forte bisogno di recuperare fiducia ed affidamento delle Istituzioni.

Affidare al referendum la conferma di una riforma che investe la seconda parte della Costituzione, quella più tecnica, non è un buon risultato politico²².

²¹ Sul punto, si veda G. Azzariti, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in www.costituzionalismo.it (8 aprile 2014).

²² Lo strumento del referendum confermativo, con le note caratteristiche che gli sono proprie, è stato previsto per assicurare la partecipazione popolare in caso di mancata convergenza parlamentare; quella che era un'eccezione, sta diventando una regola.