

La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte.*

di Giovanni Piccirilli

1. Premessa: la Camera delle autonomie territoriali, una questione di stretta attualità nel dibattito costituzionale. 2. Le criticità del sistema costituzionale con l'entrata in vigore della l. cost. 3 del 2001. 3. I tentativi più recenti di introduzione di una rappresentanza delle autonomie a livello parlamentare. 3.1. La "bicameralina" proposta all'art. 11, comma 1, della l. cost. 3 del 2001. 3.2. La proposta della Casa delle libertà: dall'elaborazione dei "saggi" di Lorenzago all'approvazione in Senato del ddl A.S. 2544-A, XIV leg. 4. Una Camera delle autonomie e non una Camera delle Regioni. 5. Le esigenze prioritarie nella prefigurazione di una Camera delle autonomie. 5.1. La differenziazione nella rappresentanza espressa tra i due rami del Parlamento. 5.2. La funzione di raccordo e la risoluzione di conflitti tra Stato ed autonomie. 5.3. La riduzione del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. 6. Le possibili caratteristiche di una Camera delle autonomie coerente con il sistema costituzionale vigente. 7. Il conseguente assetto del sistema bicamerale. 8. Camera delle autonomie e funzioni bicamerali. 9. Conclusioni.

1. Premessa: la Camera delle autonomie territoriali, una questione di stretta attualità nel dibattito costituzionale.

Il tema della riforma delle istituzioni repubblicane è spesso e variamente riemerso negli ultimi due decenni, ma mai con il vigore di questi ultimi anni. Mai prima d'ora, infatti, era stata una legge costituzionale ad indicare come prossima la revisione di un intero Titolo della parte seconda della Costituzione.¹

* Il presente saggio è frutto della sintesi delle parti principali della tesi di laurea in Istituzioni di diritto pubblico dal titolo "Le prospettive di rappresentanza delle autonomie territoriali nel Parlamento della Repubblica", discussa il 15 luglio 2004 presso la facoltà di Scienze politiche della LUISS "Guido Carli" in Roma, cui la Commissione ha riconosciuto dignità di pubblicazione.

¹ Ci si riferisce alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e, nello specifico, all'art. 11, comma 1: "Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali."

La “revisione” in questione, oltretutto, riguarderebbe l’assetto dell’istituzione centrale della Repubblica stessa,² quel Parlamento che il costituente del 1948 ha posto e disciplinato per primo tra i poteri dello Stato, a volerne rimarcare ulteriormente l’importanza e la centralità, specie successivamente alla mortificazione che esso aveva subito nel corso del ventennio fascista.

Se già da molte parti si era sottolineata la necessità di un diverso assetto dell’organo – Parlamento,³ ora è, come si è detto, una legge costituzionale a suggerirlo. E si tratta di una legge costituzionale di particolare importanza, non solo per la portata innovativa che ha segnato nell’ordinamento, ma anche perché, per la prima volta nella storia della Repubblica, è stata sottoposta a referendum popolare secondo le disposizioni dell’art. 138 Cost. Seppure nelle difficoltà della contingenza del voto,⁴ si può infatti affermare che sia stato il voto popolare diretto a determinare il nuovo assetto degli enti territoriali della Repubblica.

Particolarmente significativo è il dato eminentemente “territoriale” che caratterizza la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. È infatti interessante come il legislatore costituzionale abbia sentito la necessità di rivedere l’assetto del bicameralismo nella medesima sede in cui è stato ridisciplinato profondamente il rapporto tra Stato ed autonomie. La svolta che si è voluta compiere nel 2001, infatti, è stata ispirata al federalismo, anche se appare terminologicamente e concettualmente più corretto riferirsi ad una riforma effettiva di fondamento della Repubblica sul “policentrismo autonomistico”.⁵

² Su tutti: E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/81, pag. 343; più in generale, sulla centralità del Parlamento in uno stato democratico, H. KELSEN, *Il primato del parlamento*, trad. it., Giuffrè, Milano 1982.

³ La dottrina in materia è amplissima, già C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973, dove l’autorevole costituzionalista definisce il Senato un “inutile doppione”; più di recente G. CASTRONOVO, *Due Camere con le stesse identiche funzioni sono uno spreco e una anomalia pressoché solo italiana: necessaria una riforma del nostro sistema parlamentare*, in *L’amministrazione italiana* nr. 7-8/1997, pag. 1067-1069; AA. VV., *Il Parlamento nella transizione*, estratto dalla Tavola rotonda svoltasi nell’ambito della presentazione del Quaderno n. 2 della *Rassegna Parlamentare* tenutasi nella Sala del Cenacolo della Camera dei deputati il 24 giugno 1998 pubblicato in *Rassegna parlamentare* nr. 3/1999 pag. 519-618;

⁴ Il 7 ottobre 2001, giorno del referendum costituzionale in questione, la grave situazione internazionale catalizzava l’attenzione dell’opinione pubblica. Proprio nelle ore del voto, infatti, iniziava l’operazione Enduring Freedom con le incursioni aeree americane in Afghanistan. Ciò ha inciso notevolmente sia per ciò che concerne sia lo spazio di discussione che quello di informazione dei cittadini. La percentuale dei votanti, infatti, non è andata oltre il 34%. Inoltre ben il 35,8% dei votanti si è pronunciato contro tale modifica costituzionale (fonte sito internet del Ministero dell’Interno, www.mininterni.it).

⁵ In questo senso si attesta la posizione di G. BERTI e G. C. DE MARTIN in *Presentazione a Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura degli stessi autori, Edizioni LUISS, 2002, pag. 6.

Con il presente saggio ci si propone di esporre argomentazioni a favore della riforma dell'attuale sistema bicamerale mediante la creazione di una Camera delle autonomie territoriali, seguendo la traccia dettata dal nuovo Titolo V della Costituzione ed in coerenza con la disposizione cardine dell'ordinamento autonomico italiano, l'art. 5 Cost., che, si ritiene, possa leggersi come il reale principio ispiratore di una riforma costituzionale così delineata.

Infatti, la difesa e la promozione delle autonomie territoriali incontrerebbero, con la riforma dell'istituzione parlamentare nel senso di una sua apertura alla rappresentanza delle autonomie ai diversi livelli, un fattivo ed ulteriore riconoscimento, successivo alla parificazione tra le componenti territoriali della Repubblica realizzata dall'art. 114, comma 1, Cost. nel suo testo novellato⁶ ed al riconoscimento dello *status autonomistico* per gli Statuti di Comuni e Province attuato con comma 2 del medesimo articolo,⁷ attuando un concreto adeguamento dei principi e, soprattutto, dei metodi della legislazione (statale) alle esigenze dell'autonomia, proprio come richiesto dal citato art. 5, ultima parte, Cost.

L'attualità della questione è resa con evidenza ancora maggiore dal disegno di legge costituzionale attualmente in discussione alla Camera dei deputati, successivamente alla sua approvazione in prima lettura al Senato il 25 marzo scorso,⁸ e dal dibattito che esso ha generato, soprattutto a riguardo della soluzione in esso indicata per il cd. "Senato federale".⁹

⁶ Si attestano su tale posizione le analisi svolte in proposito da R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle istanze unitarie previste dalla Costituzione*, in *Federalismi*, rivista telematica n. 9/03 reperibile su www.federalismi.it e M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino 2003, pag. 43. Di analogo parere G. BERTI e G.C. DE MARTIN in *Presentazione a Le Garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 9 giugno 2003, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Giuffrè, Milano 2003, pag. 9.

⁷ A proposito si v. *infra* al par. 4.

⁸ Com'è evidente, ci si riferisce al ddl di riforma costituzionale A.C. 4862, XIV leg. (già A.S. 2544-A).

⁹ Sul tema si v. *amplius* al par. 3.2.

2. Le criticità del sistema costituzionale con l'entrata in vigore della l. cost. 3 del 2001.

Per quanto riguarda l'innovazione portata nell'ordinamento con la riforma del Titolo V, sembra opportuno segnalare come nel corso dell'elaborazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e all'indomani della sua entrata in vigore, sia apparsa subito evidente la assoluta novità nella definizione dell'intricato reticolo di competenze ripartite tra Stato ed autonomie territoriali. Il nuovo art. 117 Cost. ha segnato praticamente il rovesciamento del sistema precedente: se prima erano esplicitate le competenze legislative spettanti alle Regioni ordinarie per lasciare la potestà residuale allo Stato, oggi la logica è esattamente opposta.

La specificazione della materie di competenza esclusiva statale, per poi lasciare competenza in via residuale agli enti territoriali maggiori è peraltro una caratteristica tipica degli ordinamenti federali.¹⁰ Sulla natura dell'elencazione operata dal legislatore costituzionale del 2001 è stato ampio il dibattito in dottrina e a pochi anni di distanza si hanno in merito una serie di sentenze della Corte costituzionale, che aiutano nella comprensione del complesso delle novellate disposizioni costituzionali.

Nel dettaglio, la Corte ha acquisito un ruolo di guida nell'applicazione e nella concretizzazione delle riforma soprattutto per quello che concerne la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, mediante una giurisprudenza particolarmente "creativa", che ha fornito una specifica interpretazione del novellato testo costituzionale, da alcuni indicata come contornata di "bagliori di potere costituente"¹¹ e da membri della Corte stessa definita come risultato di "una funzione di supplenza non richiesta e non gradita per la quale la Consulta non dispone di strumenti necessari" non essendo "un organo legislativo".¹²

In sede di risoluzione di controversie in ordine alla definizione delle competenze statali e regionali, è emersa una interpretazione additiva dello schema configurato all'art. 117 Cost. e sono state prese le distanze da qualsiasi accezione che andasse del senso di una rigida ripartizione di

¹⁰ Su tutti si faccia riferimento all'art. 70 della Legge fondamentale tedesca ed al sistema di riparto delle competenze legislative tra *Bund* e *Länder* contenuto negli articoli successivi.

¹¹ La citazione è da A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2003, pag. 818

¹² La dichiarazione è di G. Zagrebelsky, presidente della Corte costituzionale, rilasciata nella conferenza stampa del 2 aprile 2004 e riportata da D. MARTIRANO in *La Corte non fa scelte politiche*, *Corriere della sera* del 3 aprile 2004, pag. 15.

“materie-oggetto” tra i due livelli di legislazione, assumendo l’esistenza di diverse tipologie concettuali nell’elenco considerato, tanto da comprendere anche categorie riconoscibili come un “valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale»”.¹³

La sussistenza di clausole trasversali nella formulazione del nuovo 117 Cost. era, per la verità, già stata avanzata come ipotesi in dottrina¹⁴ ben prima di una formale pronuncia della Corte costituzionale in tal senso. In ogni caso, l’esistenza di “valori costituzionalmente protetti” e, di conseguenza, il ruolo che l’attore statale deve rivestire per la loro promozione e tutela è di fondamentale importanza per una piena comprensione del nuovo Titolo V, o meglio, per una sua corretta comprensione nel senso indicato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Sono stati giudicati tali dalla Corte, nei casi di specie, la tutela della salute nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza sul il territorio nazionale e la tutela dell’ambiente.¹⁵

La dimensione dei due concetti permette un’analisi compiuta con un adeguato elemento di confronto pratico. Nel caso di specie, esemplificativo, della tutela della salute, il concetto di “materia trasversale” identifica una “competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie”, al fine di assicurare “a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni necessarie garantite, come contenuto essenziale di tali diritti” e con la specificazione che tale azione è necessaria per far sì che, successivamente, il legislatore regionale non vada a “limitarle o condizionarle.”¹⁶

¹³ Cost. 10-26 luglio, n. 407, reperibile su www.giurcost.it, par. 3.2.

¹⁴ Si v. R. BIFULCO, *La “trasversalità della clausola, (“Livelli essenziali”, diritti fondamentali e statuti regionali)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2003, pag. 143, ove si dice che “la clausola dei livelli essenziali, così come prevista all’art. 117, comma 2, agisce in maniera trasversale su tutte le materie” ed anche A. D’ATENA, *Le competenze finalistiche dello Stato all’interno della Relazione in Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, cit., pag. 30.

¹⁵ Rispettivamente nelle sentenze 19-26 giugno 2002, n. 282, e 10-26 luglio, n. 407.

¹⁶ Cost. 19-26 giugno 2002, n. 282, cit., par. 3.

Si tratta quindi di “materie-scopo”¹⁷ e non di “materie-oggetto”: non si riferiscono alle fattispecie concrete che devono essere normate, ma agli obiettivi che tramite esse si intendono perseguire e che per la loro stessa natura richiedono un incisivo ruolo del legislatore statale nella sua azione “unificante”.¹⁸

A dire il vero, anche se si tratta di una ipotesi non corroborata dalla dottrina, sembra possibile individuare una discrepanza tra l’indirizzo indicato dalla Corte ed un’altra previsione costituzionale, quella contenuta nell’art. 116, comma 3, riguardante il regionalismo differenziato. Qui infatti si prevede proprio nelle materie indicate nell’art. 117, comma 2, lettera s) (“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”) la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di “ottenere particolari forme di autonomia”. Appare infatti dubbio come si possa richiedere l’azione unificante del legislatore statale proprio in una materia (indipendentemente dall’intenderla nel senso di oggetto o di scopo) che lo stesso legislatore costituzionale del 2001 ha previsto come possibile campo per una differenziazione delle competenze, e quindi della disciplina, tra le diverse Regioni. Probabilmente tale problematica è da sciogliersi nel senso di una interpretazione del conferimento di maggiore autonomia da parte delle Regioni in tali ambiti quale un conferimento di “oggetto” di legislazione, facendo salva la determinazione degli scopi in capo all’attore statale.

Successivamente, un’ulteriore novità apportata dalla riforma del Titolo V è una totale opera di decostituzionalizzazione delle materie relative all’amministrazione, a favore di un’applicazione tendenzialmente integrale del principio di sussidiarietà nel campo amministrativo.¹⁹

È infatti la sussidiarietà il criterio principale di attribuzione delle funzioni amministrative, mentre la differenziazione e l’adeguatezza assumono tendenzialmente un carattere secondario.²⁰

¹⁷ Si v. F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, pagg. 2951-2952. Per un’analisi successiva si veda anche E. FOLLIERI, *Diversità tipologica delle «materie» elencate nell’art. 117 Cost. Materie-valori all’interno di Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, cit., pagg. 451 e sgg.

¹⁸ Si vedano anche a proposito le considerazioni svolte da A. D’ATENA in *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* n. 1/2003, pagg. 15 e sgg.

¹⁹ A tale proposito F. S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 366

²⁰ Sul punto cfr. E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3 2003, pag. 443.

E proprio grazie alla sussidiarietà le autonomie locali infraregionali assumono in campo amministrativo una rilevanza forse maggiore delle Regioni, tenendo conto anche della considerazione secondo cui “la pubblica amministrazione in Italia è essenzialmente amministrazione locale, anzi comunale”.²¹

La partecipazione degli enti territoriali ai vari livelli ad una Camera effettivamente “territoriale”, dunque, andrebbe interpretata come tesa contemporaneamente alla difesa ed alla valorizzazione delle autonomie, senza per altro perdere di vista l’interesse unitario, poiché appare corretto che “con una forte proiezione centrale, le autonomie, divenute compartecipi dell’elaborazione dell’indirizzo politico nazionale, non ne userebbero solo per potenziare se stesse, ma si renderebbero insieme corresponsabili delle istanze dell’unità”.²²

Infine, una ulteriore novità inserita nell’ordinamento dalla riforma del Titolo V è la disposizione contenuta nel nuovo art. 116, comma 3, Cost. riguardante la possibilità per le Regioni ordinarie di ottenere “forme particolari di autonomia”.

Nell’aggettivo “particolari” è racchiuso il concetto di regionalismo differenziato, vale a dire che ciascuna delle Regioni ordinarie possa ottenere determinate forme di autonomia in settori diversi. Gli ambiti entro i quali possano dispiegarsi tali differenziazioni sono delimitati dallo stesso art. 116, comma 3, Cost. nelle materie di legislazione concorrente e in alcuni settori della competenza esclusiva statale quali la giustizia di pace, le norme generali sull’istruzione e le materie di cui alla lettera s) dell’art. 117, comma 2, Cost. (“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”).

È da segnalare come anche quest’ambito risulti di particolare interesse nel presente lavoro, Infatti, una differenziazione regionale, magari molto spinta, potrebbe portare a dover porre un’attenzione particolare nelle materie di possibile differenziazione. In particolare appare di non facile esercizio la funzione legislativa statale nel momento in cui una parte delle Regioni avesse ottenuto tali particolari condizioni di autonomia, specie nelle materie di competenza esclusiva dello Stato in cui ciò è permesso dalla Costituzione. Inoltre, la risultante differenziazione avverrebbe verosimilmente in maniera asimmetrica, per cui forse l’unica strada

²¹ M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, pag. 1278.

²² U. ALLEGRETTI, *Per una Camera “territoriale”: problemi e scelte*, in *Associazione per gli studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 7/96*, Giappichelli, Torino, pagg. 69-71.

percorribile dal legislatore statale sarebbe quella di emettere una legislazione cedevole alle particolari forme di autonomia concesse *ex art.* 116, comma 3, Cost.

In verità tale attività legislativa non sarebbe propriamente “cedevole”, ma incontrerebbe una sorta di applicazione “a macchia di leopardo”, conseguente cioè alla differenziazione attuata tra le diverse Regioni ed agli specifici ambiti di competenza in cui le stesse Regioni avessero ottenuto le particolari condizioni di autonomia.

Imprescindibile sarebbe, d'altra parte, che tale legislazione che potremmo definire “paracedevole” e, parimenti, la legislazione regionale negli ambiti di differenziazione, non risultassero divergenti oltre una certa misura che, però, difficilmente può essere soggetta ad apprezzamento. Questo infatti in nome di quell'esigenza se non di uniformità (impossibile in un sistema per sua natura differenziato), almeno di armonia e di non palese contraddizione, richieste comunque dal carattere unitario ed indivisibile della Repubblica *ex all'art.* 5 Cost. Anche in questo si ravvisa la persistenza della necessità di una salvaguardia di quell'interesse nazionale che è stato eliminato con la novella costituzionale del 2001, ma che rimane intrinsecamente nel sistema.

Sul punto, una Camera alta in cui fossero rappresentate le Regioni “differenziate” potrebbe trovare un nuovo elemento su cui basare la propria azione all'interno di un sistema non più solamente policentrico ma anche asimmetrico nel suo policentrismo.

3. I tentativi più recenti di introduzione di una rappresentanza delle autonomie a livello parlamentare.

3.1. La “bicameralina” proposta all’art. 11, comma 1, della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.²³

Nella medesima sede di revisione del Titolo V il legislatore costituzionale del 2001 ha ritenuto necessario, come anticipato in apertura, richiamarsi ad una riforma dell’istituzione parlamentare, resasi indispensabile dalla nuova disciplina del rapporto tra Stato ed autonomie. Ciò era richiesto anche e soprattutto dall’art. 5 Cost., ultima parte, che dispone l’adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie: ad un rinnovamento della disciplina delle autonomie territoriali come quello apportato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, deve, quindi, seguire una riforma della produzione legislativa a livello centrale.²⁴

Ritenendo in ogni caso opportuna sin da subito l’introduzione di un raccordo tra Stato ed autonomie territoriali all’interno del procedimento legislativo, il legislatore costituzionale del 2001 ha previsto la possibilità (art. 11, 1 comma) dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, rimandando, però, per la disciplina specifica ai regolamenti delle due Camere.

Innanzitutto sarebbe necessario valutare la coerenza di detta disposizione. La prevista *possibilità* dell’integrazione (art. 11, comma 1: “[...] i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica *possono* prevedere la partecipazione di rappresentanti [...]”) è stata intesa da alcuni alla stregua di un’autorizzazione, di un’abilitazione a procedere.²⁵

Rimane poi da stabilire se i regolamenti parlamentari, da soli, possano dar seguito a tale previsione normativa. Nei lavori alla Camera in apertura della XIV legislatura è stato osservato

²³ Il virgolettato è ripreso dall’espressione usata in diversi commenti, ad esempio, da P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, pag. 351 ed anche E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.unife.it/forumcostituzionale/contributi

²⁴ Cfr. N. LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/riforma/commenti/>

²⁵ In tal senso N. LUPO, *op. ult. cit.*; di altro parere R. BIFULCO, *In attesa della Seconda Camera federale*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino 2001, pag. 211, che sostiene “l’immediata prescrittività” del secondo comma dell’art. 11 valutando di conseguenza “solo apparente la natura facoltizzante del potere attribuito ai regolamenti parlamentari”.

dal presidente Casini come si debba far riferimento ad “una pluralità di livelli normativi”, inserendo la fonte legislativa almeno per disciplinare “le modalità di individuazione dei rappresentanti” delle autonomie.²⁶

Alla disposizione citata segue il comma 2 del medesimo articolo, ove si dispone che un parere contrario o condizionato della Commissione (nella sua composizione integrata) su un progetto di legge riguardante gli ambiti di legislazione concorrente o le materie di cui all’art. 119 Cost., possa essere superato dall’Assemblea deliberando “a maggioranza assoluta dei suoi componenti”, riprendendo una formulazione che è impiegata nei due regolamenti per il parere della Commissione Bilancio nei confronti della Commissione permanente in sede referente che, tra l’altro, è sempre apparsa capace di attuare un meccanismo di “vero e proprio dialogo” tra le due parti.²⁷

Tuttavia, la disposizione non è di semplice attuazione.²⁸ La compresenza di membri del Parlamento, rappresentanti della Nazione nella sua generalità (*ex art. 67 Cost*), con mandatarî delle autonomie, rappresentanti di interessi specifici, determinerebbe una eterogeneità non facilmente governabile in seno alla Commissione. Per di più, la previsione dell’art. 11 non accenna neanche alle proporzioni in cui debba intendersi l’integrazione da parte dei rappresentanti delle autonomie. Inoltre, i poteri di cui essa è dotata rappresentano sicuramente una garanzia per le autonomie, ma rischierebbero di appesantire ulteriormente i lavori del Parlamento, inserendo una ulteriore *navette* che, per di più, può comportare una particolare maggioranza in assemblea per l’approvazione del provvedimento.²⁹ Infine, come autorevolmente sottolineato, tale previsione introdurrebbe una riserva di assemblea per tutti i provvedimenti che avessero riscontrato un parere negativo o condizionato a modifiche da parte della Commissione

²⁶ V. verbale di seduta della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 16 ottobre 2001.

²⁷ Cfr. L. GIANNITI, *L’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2001, pag. 1120.

²⁸ G. FALCON definisce “timidissimo e per molti aspetti pasticciato” il meccanismo dell’art. 11, in *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, pag. 3

²⁹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato federale per l’Italia delle autonomie* (Atti del convegno tenutosi a Roma il 20 febbraio 2003), Provincia di Roma – Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2003, pag. 97.

nella sua composizione integrata, escludendo che si possa successivamente procedere in merito con decreti delegati o, ancora, con l'approvazione in Commissione in sede legislativa.³⁰

Le difficoltà nell'attuazione sono state riscontrate nella pratica, anche a fronte di un pronto avvio delle procedure parlamentari subito dopo il risultato del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001. Solo quattro giorni dopo, infatti, l'11 ottobre è stato istituito un Comitato paritetico tra le due Giunte per il regolamento di Camera e Senato, che ha tentato di sciogliere i nodi problematici cui si è fatto accenno in precedenza. Il Comitato, all'interno del dibattito sulla fonte necessaria all'attuazione, ha scelto di privilegiare la fonte regolamentare, rimandando però la disciplina delle incompatibilità alla fonte legislativa. Il problema della composizione è stato risolto con una composizione paritetica tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie (20 deputati e 20 senatori, 22 rappresentanti delle Regioni designati dai consigli regionali, salvo diversa disposizione degli Statuti, 13 rappresentanti dei Comuni e 5 delle province designati dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali) che però non risolve tutte le incertezze sollevate in precedenza.

Alle lentezze dell'attuazione dell'istituto, in ogni caso, si contrappone la sua necessità di giungere a funzionamento. La soluzione delineata, infatti, anche se, come si è osservato “non sembra da sola in grado di compensare le istanze partecipative dei territori”,³¹ potrebbe però rappresentare un nuovo filtro teso a ridurre la conflittualità tra centro e periferia e potrebbe risultare prezioso nel contenere ulteriormente il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.³²

3.2. La proposta della Casa delle libertà: dall'elaborazione dei “saggi” di Lorenzago all'approvazione in Senato del ddl A.S. 2544-A, XIV leg.

Con la XIV legislatura si apre una ulteriore fase del dibattito sulle riforme istituzionali, supportate dall'istituzione di un apposito ministero che, tra l'altro, detta un determinato indirizzo attraverso la sua stessa denominazione.³³

³⁰ Considerazione svolta dal prof. U. De Siervo, giudice della Corte Costituzionale, durante il suo intervento del 29 aprile 2004 al Corso di perfezionamento in discipline parlamentari e relazioni istituzionali presso la LUISS “Guido Carli”.

³¹ I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, pag. 193.

³² v. *infra*, par. 5.3.

³³ È, ovviamente, il Ministero per le riforme istituzionali e la devoluzione, di cui è titolare l'on. Umberto Bossi, segretario della Lega nord.

Sotto l'impulso del ministero e seguendo una pratica ormai consolidata nella coalizione di centro-destra, nell'estate del 2003 si sono riuniti quattro esponenti dell'attuale maggioranza (uno per forza politica) per preparare un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione.³⁴

L'articolato da essi predisposto è stato soggetto ad una serie di notevoli modifiche prima in sede di Consiglio dei ministri, poi, dopo la presentazione del ddl governativo alle Camere, dalla I Commissione Affari costituzionali del Senato ed, infine, dall'assemblea del Senato che ha approvato (in data 25 marzo 2004) un testo sostanzialmente basato sulla proposta dei "saggi" ma che presenta una serie di significative modifiche.³⁵

Centrando l'attenzione sul bicameralismo che le varie proposte prefigurano, il dato costante è una Seconda Camera denominata "Senato federale della Repubblica" e comunque eletta "a suffragio universale e diretto su base regionale".³⁶ Interessante è però lo sviluppo che si è avuto nei vari passaggi sulla configurazione dell'organo in questione, in merito al quale le soluzioni prospettate sono state ampie e diverse.

Innanzitutto c'è da segnalare come, fino allo schema approvato dal Consiglio dei ministri, si sarebbe fissato in Costituzione il sistema elettorale proporzionale per il Senato federale: previsione poi eliminata in Commissione, ove si stabilisce che l'elezione del Senato federale della Repubblica sarebbe disciplinata con legge dello Stato, in modo da garantire "la rappresentanza territoriale da parte dei senatori". Il dibattito in assemblea ha ribadito tale orientamento.

Un dato che merita particolare attenzione è l'emendamento alla proposta di modifica dell'art. 60 Cost. approvato in Commissione. Infatti in questa sede, diversamente dalle possibilità considerate in precedenza, si affermava una durata differente tra le due Camere, fissando in sei anni quella del Senato federale. Tale disposizione è stata eliminata nel dibattito in

³⁴ Si tratta dei sen. Calderoli (Lega nord), D'Onofrio (Udc), Nania (An) e Pastore (Forza Italia), definiti dalla stampa (e dalle stesse forze politiche) come "il comitato dei saggi di Lorenzago di Cadore".

³⁵ È stata preparata dal Ministero per le riforme un'utile scheda comparativa che pone a fronte il testo costituzionale vigente, l'articolato predisposto a Lorenzago, il ddl governativo come preparato dal Consiglio dei ministri (A.S. 2544, XIV leg.) ed, appunto, il ddl A.S. 2554-A nel testo approvato dalla Commissione. Tale scheda è reperibile su internet al sito http://www.governo.it/Riforme_Istituzionali/studi.html. Il servizio Studi del Senato ha successivamente predisposto un'analoga scheda comparativa che include il testo approvato dall'assemblea in prima lettura il 25 marzo 2004, escludendo l'originale bozza redatta a Lorenzago. Quest'ultima scheda è reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it

³⁶ Si v. le proposte di modifica dell'art. 57 Cost. nei vari articolati.

assemblea, ove si è optato da un lato, di parificare la durata delle due Camere, e, dall'altro, di legare maggiormente i momenti elettivi del Senato federale e dei Consigli regionali inserendo il meccanismo della cd. "contestualità affievolita". Lo schema predisposto dall'assemblea del Senato prefigura che il futuro Senato federale venga eletto contestualmente ai Consigli regionali, anzi, *rectius*, che questi vengano eletti in concomitanza con le elezioni del Senato federale. Infatti, in caso di scioglimento anticipato di un Consiglio regionale, è previsto dalla proposta di modifica dell'art. 60 Cost. che (tramite legge statale) sia stabilito che la successiva legislatura regionale sia abbreviata in modo tale da concludersi in coincidenza con quella del Senato federale.

Tale previsione è stata oggetto di numerose critiche, soprattutto da parte delle stesse Regioni, che hanno ravvisato nella disposizione ultima citata una sostanziale subordinazione della legislatura regionale alla durata del Senato federale e, nella stessa, una possibile causa di durata "breve o brevissima" di quest'ultima, con significative ripercussioni in senso negativo sulla "stabilità e sulla governabilità delle Regioni".³⁷ I Presidenti delle giunte regionali hanno infatti auspicato una separazione tra l'elezione del Senato federale e dei Consigli regionali da quella della Camera.

Altra previsione fortemente criticata del progetto dell'attuale maggioranza è relativa all'elettorato passivo per il Senato federale. La proposta di modifica dell'art. 58, dal ddl governativo in poi, restringe le categorie eleggibili a senatore non solo a coloro che hanno compiuto i quarant'anni di età (disposizione tuttora vigente), ma tali soggetti devono ricoprire od aver ricoperto "cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o [essere] stati eletti senatori o deputati nella Regione o [risiedere] nella Regione alla data di indizione delle elezioni". Le critiche a quanto riportato appaiono pienamente condivisibili. Del resto, una siffatta configurazione dell'elettorato passivo non servirebbe a creare un legame tra rappresentante e territorio, ma solo a perpetuare una classe politica locale (di residenza o di elezione), contrastandone anche il necessario ricambio.³⁸

Una disposizione prima modificata dalla Commissione e poi ripristinata dall'assemblea riguarda la presenza di senatori eletti nella circoscrizione estero. Infatti la Commissione,

³⁷ Conferenza dei Presidenti di Regione, *Osservazioni e proposte al ddl 2544 di riforma della parte seconda della Costituzione*, in www.leregioni.it/fascicoli_Conferenz/

³⁸ La previsione ha anche sollevato sarcastiche espressioni che sottolineavano come, invece di ricercare una piena *rappresentanza degli interessi* regionali e locali, si finisse solo per perseguire *gli interessi dei rappresentanti*.

privilegiando un Senato inteso come “organo precipuamente destinato ad esprimere le istanze territoriali interne all’ordinamento nazionale”,³⁹ aveva approvato la soppressione della rappresentanza all’interno del Senato federale (ma non della Camera) dei cittadini italiani residenti all’estero, reintrodotta in assemblea tramite l’emendamento n. 3503 a firma del sen. Nania.

Un tentativo di interpretare il Senato federale come organo espressivo delle autonomie regionali è contenuto nel comma 3 della proposta di modifica dell’art. 64 Cost., ove si dispone che “le deliberazioni del Senato federale non sono [...] valide se non sono presenti senatori eletti in almeno un terzo delle Regioni”. È stato però obiettato come “tale previsione, in presenza di senatori eletti con tecnica *non federale*, non basta a *federalizzare* l’organo”.⁴⁰ Quest’ultima obiezione non appare tuttavia condivisibile, in quanto il dato rilevante non dovrebbe ricercarsi in quanto realmente “federale” sia il Senato prospettato dalla riforma. Piuttosto può cogliersi nella disposizione dell’art. 64, comma 3, un’apprezzabile tentativo (anche se comunque in sé insufficiente) di realizzare una Seconda Camera che tenga conto al suo interno della presenza delle Regioni. Per di più, una analoga disposizione (cioè la valutazione, ai fini del numero legale, non solo del numero, ma anche della “provenienza” dei presenti) non è contemplata in un ordinamento autenticamente federale come quello tedesco.⁴¹

Si può poi cogliere un tentativo di affrontare il tema della rappresentanza nella predisposizione del testo modificativo dell’art. 67 Cost. Nel testo approvato del Senato si dispone che i membri delle Camere rappresentano “la Nazione e la Repubblica”, con l’intento di consentire una integrazione tra rappresentanza generale e rappresentanza territoriale.⁴²

Sul punto deve ricordarsi una proposta di modifica all’ordinamento vigente degna di nota, che era stata originariamente proposta, e poi eliminata nel corso del dibattito in assemblea al

³⁹ G. M. SALERNO, *Le novità del d.d.l. di revisione costituzionale proposto dalla I Commissione del Senato: alcune brevi considerazioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁴⁰ A. D’ATENA, *Parere reso dall’Associazione italiana costituzionalisti alla I Commissione del Senato della Repubblica in merito al ddl di riforma costituzionale A.S. 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁴¹ In seno al *Bundesrat*, infatti, è sufficiente la presenza della maggioranza dei componenti per la validità delle deliberazioni, senza considerarne la provenienza (art. 52, comma 3, Cost. Ted.). Inoltre, data la possibilità che un solo rappresentante sia portatore di tutti i voti del *Land*, è possibile assumere deliberazioni valide con la presenza dei mandatarî dei soli 7 *Länder* più popolosi.

⁴² L’integrazione tra Nazione e Repubblica che viene proposta si ritiene da intendere, appunto, come integrazione tra rappresentanza degli interessi generali della *Nazione* e delle istanze della *Repubblica*, quale entità costituita dalle sue componenti eminentemente territoriali elencate nell’art. 114 Cost.

Senato. Infatti, nel testo dell'A.S. 2544 approvato dalla Commissione, la nuova formulazione dell'art. 67 Cost avrebbe stabilito che "i deputati ed i senatori" rappresentano la Nazione e la Repubblica e non "ogni deputato ed ogni senatore", come ripristinato successivamente. L'idea contenuta nella proposta originaria avrebbe potuto condurre ad una sostanziale modifica al concetto odierno in merito al rapporto tra rappresentante e territorio, disponendo come non ad ogni singolo membro del Parlamento spetti la rappresentanza dell'intera Nazione, ma che, e particolarmente per il Senato federale, la rappresentanza generale sarebbe emersa dai componenti intesi nel loro insieme, portatori ognuno delle istanze particolari del territorio di elezione.

A dire la verità, la mancata caratterizzazione effettivamente territoriale sembra essere il punto debole del Senato federale prospettato in questa sede.⁴³ Ad esempio appare incomprensibile come possa da una parte considerarsi il Senato organo di espressione e di rappresentanza delle autonomie regionali quando, nello stesso progetto di legge, l'elezione del Capo dello Stato richiederebbe comunque l'integrazione dei rappresentanti regionali al Parlamento in seduta comune, denotando, di conseguenza, la necessità di un intervento teso, appunto, all'integrazione di un *quid* (la rappresentanza delle Regioni) che vi difetta, e che, proprio per questo, deve essere aggiunta.

Nell'ottica di una organica (e sostanzialmente "definitiva") riforma dell'istituzione parlamentare appare necessaria infine una più attenta riflessione. Tale riflessione sarebbe necessaria anche e soprattutto per raggiungere un'intesa sia con le stesse autonomie (ed *in primis* con le Regioni), sia con l'opposizione parlamentare, per evitare che una riforma approvata a stretta maggioranza venga bocciata dal successivo referendum *ex art.* 138 Cost., oppure che la stessa venga posta in discussione da una successiva (e diversa) maggioranza parlamentare.

⁴³ In tal senso U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2003, pag. 816; G. FERRARA, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, reperibile al sito internet www.costituzionalismo.it; S. CECCANTI, *La riforma costituzionale in Aula: Senato inaccettabile, superPremier inesistente*, sul forum dei Quaderni Costituzionali; dello stesso autore, *Le priorità nel dibattito sulla riforma costituzionale: una proposta di dibattito*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul cd. Senato federale*, sempre su www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. GAMBINO, *Una "riforma sbagliata", un "progetto che non aiuta": la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, Intervento al seminario Astrid del 3 aprile 2004, reperibile su www.federalismi.it, dove si definisce il Senato federale un "pasticcio indigeribile"; da ultimo, G. C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, reperibile al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it

4. Una Camera delle autonomie e non una Camera delle Regioni.

In sede di proposta di attivazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, la prima domanda da porsi, anche alla luce delle esperienze comparate, si ritiene debba riguardare *quali* autonomie debbano essere rappresentate e, di conseguenza, quale sia il *metodo* che meglio garantisca una effettiva rappresentanza delle istanze territoriali.

Una parziale risposta alla prima parte della questione può trarsi dallo stesso testo costituzionale novellato ed, in particolare, dall'art. 114, comma 1, Cost., ove si dispone che la Repubblica sia costituita "dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Una rappresentanza delle sole Regioni, infatti, potrebbe risultare insufficiente e non rispondente all'indirizzo dettato dalla citata riforma del Titolo V e, per certi versi, anche ad una connotazione culturale del sistema autonomico italiano, nel quale le identità territoriali sembrano essere maggiormente radicate innanzitutto nei Comuni e, magari, nelle realtà provinciali⁴⁴ (entrambe antecedenti allo Stato costituzionale), anziché nelle Regioni che, di fatto, sono un'invenzione del lavoro costituente del 1948.

L'obiezione che potrebbe opporsi, d'altra parte, ad una rappresentanza "allargata" agli enti locali potrebbe (e non del tutto infondatamente) riguardare la prospettiva secondo cui solo le Regioni sono, *ex art.* 117 Cost., titolari di potestà legislativa e che, di conseguenza, essendo il raccordo a livello parlamentare, debba esso concentrarsi innanzitutto sul profilo legislativo, escludendone i soggetti privi di tale potestà, al fine della funzionalità stessa del sistema.

Tuttavia, tale obiezione, sebbene fondata su una sua coerenza interna, sembra limitativa nell'approccio alla problematica di riforma della Camera alta nel suo complesso.

Innanzitutto, richiamandosi alla teoria,⁴⁵ classica in dottrina, della primarietà della dimensione rappresentativa in seno al Parlamento, una riforma dello stesso nel senso di una "apertura" alle autonomie non può ridursi alla sola funzione legislativa.

⁴⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *op. cit.*, pag. 151.

⁴⁵ Ci si riferisce innanzitutto a G. JELLINEK, *Das Recht des modernen Staates*, Berlin 1900, trad. italiana V. E. Orlando, Giuffrè, Milano 1949

In secondo luogo, abbracciando, seppure con una certa forzatura, l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza più recente sul rapporto tra principio di legalità, competenze amministrative, sussidiarietà "ascendente" e principio di adeguatezza, non si può sottovalutare la rilevanza degli enti locali che, oltre ad essere, in ogni caso, elementi costitutivi della Repubblica al pari delle Regioni e, perfino, dello Stato, sono i diretti assegnatari delle funzioni amministrative, cui, come ha prospettato parte della dottrina, "la legislazione seguirà".⁴⁶

Successivamente, ed a maggior contrasto dell'obiezione prospettata, non si può ignorare la connaturata politicità che gli enti locali rivestono nel panorama istituzionale italiano e l'importanza che lo stesso principio autonomistico ricopre all'interno del fondamento democratico dello Stato.⁴⁷ Il policentrismo autonomistico del sistema, infatti, si è progressivamente rafforzato nel corso del tempo e, con le due riforme costituzionali che hanno profondamente modificato la disciplina del rapporto tra Stato ed autonomie (prima la l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, e poi la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), ha cercato un pieno riconoscimento. È così giunto a compimento il lungo processo di effettiva realizzazione del principio autonomistico che, se già ben presente all'art. 5 Cost., necessitava di concreti strumenti di funzionamento. La disposizione dell'art. 114, comma 2, Cost. ne ha, di fatto, riconosciuto lo *status autonomistico*, dotando lo Statuto locale, al pari di quello regionale,⁴⁸ della caratteristica di atto fondamentale della vita dell'ente locale, sottolineandone, di conseguenza, la sua autonomia e politicità.⁴⁹

⁴⁶ L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, reperibile al sito internet www.pausania.it/numeroundici/

⁴⁷ Cfr. G. C. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, Cedam, Padova 1998, pag. 93; E. BIANCO, *Le autonomie locali al governo del Paese* (intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico S.P.I.S.A. 2000/2001), Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, Bologna 2001.

⁴⁸ Art. 114, comma 2, Cost.: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Sul punto si v. G. C. DE MARTIN, *Intervento*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* (Atti del convegno tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002), Giuffrè, Milano 2002, pag. 219; da ultimo anche G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*. cit., pag. 207.

⁴⁹ Cfr. P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli Enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, in S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 137.

Ad ulteriore supporto della tesi proposta, ci si richiama nuovamente alla novella costituzionale del 2001 e, nella fattispecie, alla previsione della composizione integrata della Commissione bicamerale per le questioni regionali contenuta all'art. 11, comma 1. Infatti, questa descrive una sostanziale conferma del modello tendente ad una Camera delle autonomie, e non ad una Camera delle Regioni, in quanto essa dispone che i regolamenti parlamentari possano “prevedere la partecipazione di rappresentanti [non] delle [sole] Regioni [e] delle Province autonome [ma anche] degli enti locali”.⁵⁰ Avendo preso come spunto per una riforma del Parlamento la prima frase dell'art. 11, comma 1 (cioè “sino alla revisione delle norme del Titolo I della seconda parte della Costituzione”), non si può, dunque, ignorare in che senso la relativa “norma-ponte” intenda colmare il sostanziale vuoto presente nel sistema costituzionale all'indomani della riforma del Titolo V, costituito dalla mancanza di un raccordo parlamentare tra Stato ed autonomie. Il legislatore costituzionale del 2001 ha, infatti, inteso che tale raccordo dovesse comprendere non solo le Regioni e le Province autonome ma, appunto, anche gli enti locali.⁵¹

In conclusione, appare opportuno segnalare come il modello prospettato andrebbe, in un certo senso, a discostarsi da tutte le principali esperienze comparate ed, anche, da tutte le proposte avanzate nel dibattito costituzionale italiano. Non si configurerebbe, infatti, né un federalismo bicefalo come nel caso tedesco o austriaco, né, sul punto, sarebbe paragonabile l'esperienza accentrata del sistema francese. Successivamente, va sottolineato come la partecipazione degli enti locali non fosse mai stata considerata in precedenza nelle diverse sedi di discussione di riforma del bicameralismo italiano.

Ci si dirigerebbe, dunque, verso una connotazione ancor maggiormente policentrica e policefala dell'ordinamento,⁵² rispondente al carattere autonomistico descritto dal nuovo Titolo V

⁵⁰ Si v. in proposito G. PASTORI, *Rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA. VV., *I problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano 2001; ed anche T. GROPPI, *Assemblee regionali ed enti locali: verso una Camera regionale delle autonomie?*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano 2002, pag. 123.

⁵¹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 100; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2001, pag. 1120; R. BIFULCO, *In attesa della Seconda Camera federale*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI, Giappichelli, I edizione, Torino 2001, pag. 211.

⁵² Cfr. S. BONFIGLIO, *La trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali: profili comparativi ed ipotesi di riforma in Italia*, Britannia, Roma 2002, pag. 20.

e che, forse, attuerebbe davvero fino in fondo il dettato dell'art. 5 Cost., adeguando i principi e, soprattutto, i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia (*rectius*, di *tutte* le autonomie) e del decentramento.⁵³ Ovviamente un ruolo, per così dire, privilegiato spetterebbe alle Regioni, per la peculiare importanza che esse rivestono nella vita politica del Paese, ma ciò non deve comunque porre in secondo piano la novità di una attiva partecipazione delle autonomie locali in seno alla Camera prospettata.

5. Le esigenze prioritarie nella prefigurazione di una Camera delle autonomie.

5.1. La differenziazione nella rappresentanza espressa tra i due rami del Parlamento.

Un dato che si può rilevare sull'attuale assetto dell'organo-Parlamento è una sostanziale coincidenza nella composizione delle due Camere. L'elettorato attivo, e quindi l'insieme dei soggetti (direttamente) mandanti del rapporto di rappresentanza, è differenziato solo dall'età (*ex* art. 58, comma 1, Cost. sono richiesti per la partecipazione all'elezione del Senato 25 anni e non 18) ed appare una differenziazione abbastanza esigua.

L'età è presa come discriminante anche per l'elettorato passivo, prescritto in 25 anni per la Camera dei deputati (art. 56, comma 3, Cost.) e in 40 per il Senato della Repubblica (art. 58, comma 2, Cost.).

Una disposizione che potrebbe essere fonte di significativa differenziazione, incidendo non sui soggetti rappresentati (né sull'elettorato passivo), ma sul metodo di nomina, è l'elezione "a base regionale", prevista all'art. 57, comma 1, Cost. L'applicazione pratica del principio ha però comportato che ciò si riducesse semplicemente una diversa ripartizione dei collegi elettorali ed una disciplina elettorale che, seppur differente tra le due Camere, in ultima analisi, porta le

⁵³ Un orientamento simile sulla questione, nel senso di una riforma dell'istituzione parlamentare che aprisse anche alle autonomie locali per una coerenza con il principio autonomistico dell'art. 5 Cost., era già reperibile in Cfr. G. C. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, cit., pag. 107.

stesse ad una sostanziale identità di composizione (oltre al dato dell'età che non sembra essere di primaria rilevanza) tanto da far autorevolmente notare come il sistema bicamerale sia “unico al mondo” in quanto composto di due Camere “non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa”.⁵⁴

Anche se il dibattito sulla rappresentanza delle autonomie territoriali (ed anche funzionali) fu ampio sia nella Commissione Forti che nell'Assemblea Costituente,⁵⁵ la formula compromissoria dell'elezione a base regionale ha fatto sì che l'unico compito delle Regioni nella procedura di composizione del Senato fosse il costituirsi come “circoscrizioni elettorali”.⁵⁶

Gli elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento furono esigui già dalla redazione della Carta costituyente, se si eccettua la originaria previsione di una durata diversa tra le due Camere, tra l'altro ridotta rispetto alla proposta formulata dal Comitato della Commissione Forti.⁵⁷ infatti fu disposta una durata del Senato di sei anni, a differenza della Camera che rimaneva in carica per cinque. L'indirizzo per una durata differenziata tra i due rami del Parlamento (non prevista nel progetto elaborato dalla Commissione Ruini)⁵⁸ si affermò tramite un emendamento proposto dall'On. Clerici, giudicato dalla dottrina “un colpo di mano dell'ultim'ora”.⁵⁹ L'Assemblea, però, decise di fissare in sei anni la durata del Senato senza diminuire a quattro la durata della Camera,⁶⁰ creando una sfasatura tra i due momenti elettorali piuttosto innaturale. In ogni caso ciò avrebbe potuto creare una sorta di meccanismo simile a quello delle elezioni di *mid term* del sistema statunitense, ma la possibile discrepanza nell'orientamento politico delle due assemblee, insieme al rapporto fiduciario che legava il governo ad entrambe le Camere, fece sì che tale istituto fosse sistematicamente disattivato con lo

⁵⁴ G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna 1980, pag. 182.

⁵⁵ Per Commissione Forti si intende la “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”, istituita presso il Ministero per la Costituente con d. lgt. 31 luglio 1945, n. 435, e presieduta da Ugo Forti. Tra i suoi componenti più autorevoli ricordiamo Mortati, Calamandrei, Crisafulli, Jemolo, Zanobini, Fanfani e Terracini, affiancati da Giannini come capo di gabinetto del Ministero.

⁵⁶ C. MORTATI, *Mozione sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Politica oggi*, n. 1-2-3/1946, pag. 13.

⁵⁷ Il progetto della Commissione Forti prevedeva infatti una durata di sei anni per il Senato e di quattro per la Camera dei deputati. Cfr. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-46)*, Il Mulino, Bologna 1979.

⁵⁸ Cfr. art. 58, comma 1, del progetto di costituzione, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, II sottocommissione, vol. VII pag. 922.

⁵⁹ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/84, pag. 230.

⁶⁰ V. dibattito del 9 ottobre 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, cit., pag. 1076

scioglimento anticipato del Senato in coincidenza con la scadenza della Camera, fino alla definitiva soppressione della previsione con l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2.⁶¹

L'elemento che più di tutti interessa il presente lavoro è la dizione dell'art. 57, comma 1, Cost. che prevede l'elezione "a base regionale" del Senato. Appare infatti l'unica disposizione che, a Costituzione vigente, leghi la rappresentanza nel Parlamento della Repubblica alle autonomie territoriali, e nel caso specifico, alle autonomie regionali. Nel dispiegarsi concreto della norma, ciò ha significato un mero accostamento delle Regioni a circoscrizioni territoriali all'interno della procedura elettorale per il Senato. Sul punto, forse, la legislazione elettorale avrebbe potuto stabilire una differenza nella determinazione della rappresentanza a base regionale del Senato rispetto a quella generale della Camera. Ma il quorum elevatissimo (65%) per l'elezione con sistema maggioritario uninominale posto dalla legge elettorale in vigore fino al 1993, rendeva di fatto la Regione una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario.⁶²

La formula "a base regionale" è stata frutto di numerose critiche⁶³ che, per la verità, appaiono fondate. Sul punto, nello stesso dibattito in Costituente, il Mortati sollevò le sue obiezioni argomentando come "il collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato" potrebbe realizzarsi a pieno solo con la creazione di una "Camera delle Regioni" che sia in tutto od in parte eletta dai Consigli regionali.⁶⁴

Un successivo problema legato alla conformazione attuale del bicameralismo è, potremmo dire, di carattere logico. Con la riforma elettorale del 1993, infatti, entrambe le Camere sono elette con un sistema prevalentemente maggioritario e, sia le differenze tra i due sistemi, che

⁶¹ Si è anche sostenuto, anche se forse con una posizione eccessivamente netta, che "con le leggi elettorali [...] e con la riforma costituzionale del 1963 [...] ogni distinzione tra i due rami del Parlamento è venuta meno", S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/83, pag. 1167.

⁶² "Troppo poco per affermare che il Senato è eletto «a base regionale!»", commenta autorevolmente T. MARTINES, "Il Senato eletto a «base regionale»", in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna 1984, *Le Camere*, tomo I, pag. 91.

⁶³ Lo stesso T. MARTINES (*op. ult. cit.*, pag. 90) la definisce una formula "generica, ambigua, polivalente" e "chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed fatica raggiunto dall'Assemblea Costituente". Di parere contrario G. FERRARI, che dichiara come la formula sia stata fatta "abilmente adottare" e che questa sia "suscettibile di sviluppi in senso regionalistico [...] riconoscendosi così nella Costituzione come germe, che si rivelerà fecondo o meno, a seconda delle tendenze che prevarranno in futuro", (*Problemi nuovi per il nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1949, pag. 210).

⁶⁴ C. MORTATI, intervento in Assemblea Costituente del 18 settembre 1947, in *Atti Costituente, Assemblea generale*, tomo IV, pag. 2921. L'espressione "Camera delle Regioni" fu introdotta dall'azionista E. Lussu.

i tentativi di riequilibrio proporzionale al loro interno, non appaiono sufficienti a determinarne una significativa differenziazione. Ciò ha una forte rilevanza, se unito a quanto disposto dall'art. 94, comma 1, Cost., secondo cui "il governo deve avere la fiducia delle *due* Camere". Appare infatti condivisibile la teoria esposta in dottrina di una fattiva "incompatibilità" della forma di governo parlamentare con un tale sistema bicamerale basato, appunto, su due Camere elette entrambe con un sistema (sostanzialmente) maggioritario ed entrambe depositarie del rapporto di fiducia.⁶⁵ Infatti, rendere il governo responsabile verso le due assemblee deve presupporre un diverso principio alla base delle stesse, oppure un diverso meccanismo di formazione della rappresentanza. Si potrebbe (e non in assurdo se si fa riferimento ai risultati elettorali del 1994 e del 1996) ipotizzare un risultato elettorale che determini la creazione di differenti (opposte) maggioranze politiche tra le due assemblee, con le immaginabili ripercussioni sulla funzionalità del sistema.

Il tipo di differenziazione nella rappresentanza in seno alle due Camere che si propone in questa sede è l'introduzione di una marcata rappresentanza delle autonomie territoriali, proprio in considerazione dell'evoluzione in senso policentrico che la Repubblica ha realizzato con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Come più volte ricordato in precedenza, le disposizioni cardine di tale impostazione sono innanzitutto la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. e l'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

La ragione di tale impostazione va ricercata nella particolare importanza che le autonomie (ed in particolare le autonomie regionali) hanno acquisito a seguito della citata riforma. Proprio per quanto detto in precedenza sulla necessità di una rappresentanza "rappresentativa" al fine di un maggiore riconoscimento dei soggetti stessi nella produzione normativa,⁶⁶ appare auspicabile, proprio in un'ottica inclusiva, aprire il meccanismo rappresentativo ai soggetti autonomistici, al fine anche di una riduzione del contenzioso costituzionale tra centro e periferia.

⁶⁵ Cfr. S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino 1994, pag. 10.

⁶⁶ Sul meccanismo del riconoscimento della norma imperativa, nuovamente, ci si richiama al Kelsen, ed in questo ambito alla classica *Anerkennungstheorie* presente in *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, 1911, trad. it. Giuffrè, Milano, 1949.

Bisogna d'altronde rilevare come, sempre limitatamente a ciò che concerne la rappresentanza, sia reale il rischio che potrebbe comportare l'introduzione di forme di federalismo molto avanzato all'interno del quadro istituzionale italiano (ed al quadro rappresentativo di riferimento) tali, al limite, di degenerare anche verso una potenziale e pericolosa "regionalizzazione della cittadinanza".⁶⁷

In tale ambito risulta rilevante anche il contesto europeo e l'evoluzione del concetto di cittadinanza che in esso si è sviluppata. Infatti, nel processo di integrazione europea, si sta cercando da più parti di generare attorno al soggetto comunitario un sentimento di appartenenza conseguente all'introduzione, a Maastricht, del concetto di doppia cittadinanza, del Paese di appartenenza e dell'Unione Europea.⁶⁸

Questo, se da una parte sicuramente giova allo sviluppo del progetto europeista, dall'altro rischia di erodere i diversi sentimenti nazionali, ove una tale azione in Europa non venisse bilanciata e sospinta dall'azione degli stessi Stati membri. Inoltre, affiancando ad un tale processo di devoluzione di compiti e di imputazioni verso le istituzioni comunitarie, un diverso ma contemporaneo movimento di riscoperta delle pulsioni e degli interessi localistici, si potrebbe arrivare al paradosso della dispersione del concetto originario di cittadinanza presso i "popoli", in parallelo alla trasformazione del concetto di sovranità presso gli Stati.⁶⁹

Non è infatti un caso che, proprio in occasione della modifica del Titolo V della Costituzione, si sia inserito per la prima volta in essa un riferimento esplicito alla Comunità Europea ed in particolare ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".⁷⁰ Infatti ora la legislazione, tanto statale quanto regionale, deve tener conto delle fonti del diritto che nascono

⁶⁷ Cfr. G. FERRARA, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, su www.costituzionalismo.it/articoli/

⁶⁸ In merito si considerino per un approccio generale le considerazioni svolte da A. M. DEL VECCHIO, *La considerazione del principio di effettività nel vincolo di nazionalità e di cittadinanza doppia o plurima (e problematiche relative)* in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, nr. 1/2000, pag. 17-31; per la parte relativa alla cittadinanza europea S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali* nr. 1/2000, pag. 39-58 ed anche F. CERRONE *La cittadinanza europea: integrazione economica ed identità* in *Politica del diritto* nr. 4/2000, pag. 581-594.

⁶⁹ Cfr. A. BEFFARDI, *Obiettivo: verso una Costituzione europea? La Costituzione come processo (ovvero ridar fiato alla politica)*, in *Questione giustizia* nr. 2/2000, pag. 305-309

⁷⁰ Art. 117.1 Cost. "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

negli organismi comunitari e che, come nel caso dei regolamenti europei, incidono direttamente sull'ordinamento interno, spesso senza neanche bisogno di una norma interna di recepimento.

5.2. La funzione di raccordo e la risoluzione di conflitti tra Stato ed autonomie.

Ruolo fondamentale che la Camera delle autonomie potrebbe assolvere riguarda la sua più volte citata funzione di raccordo tra centro e periferie che, sia nella funzione legislativa, sia negli altri ambiti funzionali, potrebbe agire nel senso di una riduzione delle conflittualità interistituzionali e tendere ad una collaborazione tra i diversi livelli di governo.⁷¹ In particolare, la realizzazione di una Camera territoriale con le caratteristiche prospettate permetterebbe un più realistico conseguimento di alcuni risultati estremamente rilevanti, quali, da un lato, la difesa e la contemporanea valorizzazione delle autonomie ai diversi livelli, e, dall'altro, la ricerca del fondamentale carattere unitario di un ordinamento fortemente policentrico.

Dal punto di vista del raccordo interistituzionale, risulta fondamentale in un sistema complesso la ricerca ed il conseguimento di una "intesa generale" tra Stato ed autonomie e la contemporanea "maturazione politica di un dialogo" istituzionale tra le varie componenti territoriali della Repubblica, al fine di evitare che una simile sintesi delle diverse istanze avvenga unicamente a livello settoriale.⁷²

Successivamente, dal punto di vista dell'esigenza di garantire l'unitarietà dell'ordinamento, una problematica che ha interessato il dibattito dottrinario e politico successivo alla approvazione della riforma del Titolo V è stata l'eliminazione dal testo costituzionale della dizione "interesse nazionale" come limite alla legislazione regionale. Anche se l'esigenza unificante che era alla base di una tale disposizione risulta essere presente in altri punti della stessa novella costituzionale,⁷³ non si deve per questo sottovalutare il ruolo che una Camera delle autonomie territoriali – configurata come organo costituzionale della Repubblica ed espressione delle autonomie – possa svolgere in un tale ambito. Il quadro costituzionale dell'art. 5 Cost. nel quale si realizza la riforma dell'istituzione parlamentare nel senso di una apertura alle autonomie territoriali, infatti, richiama esplicitamente il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica e,

⁷¹ Si v. in proposito R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova 1995.

⁷² Cfr. U. ALLEGRETTI, *Per una Camera "territoriale"*, cit., pag. 445.

⁷³ Si ritiene, infatti, che a tale esigenza unificante ben risponda l'art. 117, comma 2, lettera m). Una interpretazione simile è stata portata avanti da A. MANZELLA nel suo editoriale su *La Repubblica* del 26 marzo 2004.

in un tale contesto, ben si comprende come la rappresentanza delle autonomie possa rappresentare un idoneo strumento di riconduzione ad unità delle identità particolari.

L'interazione orizzontale e verticale tra i diversi livelli territoriali potrebbe efficacemente agire a difesa di un comune requisito di unitarietà nell'ambito della Repubblica. Si potrebbe, sul punto, pensare ad un ruolo di garanzia della Camera delle autonomie nei confronti dell'esigenza unitaria dell'ordinamento soprattutto in tema di legislazione regionale che, come vedrà in seguito, risulta essere la principale causa di conflittualità e, soprattutto, di contenzioso costituzionale.

A questo proposito, però, non appare corretto l'indirizzo dettato dalla proposta di modifica costituzionale attualmente in discussione, contenuta nell'A.S. 2544-A, XIV leg., che affida completamente al Senato federale, successivamente alla proposta del Governo, l'esame della compatibilità della legge regionale con l'ordinamento costituzionale.⁷⁴ Infatti ciò intaccherebbe nettamente le prerogative della Corte costituzionale ed, in ultima analisi, il carattere autonomico della fonte regionale.⁷⁵ Infine, ritenendosi il giudizio finale dipendente sostanzialmente dall'orientamento del Senato federale, si renderebbe l'intervento del presidente della Repubblica un atto meramente formale. Si arriverebbe, cioè, ad una funzione non già di raccordo e garanzia, bensì di giustizia costituzionale, che non può essere esercitata da un organo legislativo e rappresentativo.

Si riterrebbe preferibile un esame, sempre su iniziativa del Governo, da parte della Camera delle autonomie, che funzionasse da filtro preventivo al giudizio da parte della Corte costituzionale, in modo da snellire la mole di lavoro di quest'ultima, senza per questo intaccarne

⁷⁴ A.S. 2544-A, proposta modificativa dell'art. 127 Cost.: "Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, può sottoporre la questione al Senato federale della Repubblica, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale. Il Senato federale della Repubblica, entro i successivi trenta giorni, decide sulla questione e può rinviare la legge alla Regione, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, indicando le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi trenta giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Senato federale della Repubblica con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro gli ulteriori trenta giorni, può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica può emanare il conseguente decreto di annullamento".

⁷⁵ Si ritiene, infatti, che, ponendo il giudizio sulla costituzionalità di una legge regionale in capo ad un organo (anche) legislativo come il prospettato Senato federale, si renda la fonte regionale più debole della legge statale. Inoltre, non si comprende come possa sottrarsi alla competenza della Corte costituzionale il giudizio sulla compatibilità alla Costituzione (e nella fattispecie alla disposizione dell'armonia con l'interesse nazionale) di una norma di rango legislativo, tra l'altro senza modificare l'art. 134, comma 1, Cost. Sulla necessità di collaborazione con la Corte Costituzionale da parte del Parlamento sulla determinazione degli interessi nazionali si v. R. TOSI, *A proposito dell'"interesse nazionale"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pag. 86.

le attribuzioni affidando ad un organo rappresentativo dei territori una funzione che solo un collegio giudicante può svolgere.

In conclusione, sembrerebbe opportuno dotare la Camera delle autonomie di strumenti adeguati per poter gestire le risorse per la conduzione di una forma di perequazione tra le diverse Regioni. Ad esempio, si potrebbe pensare al conferimento in capo ad essa di un incisivo potere di intervento nella gestione del fondo perequativo disciplinato dall'art. 119, comma 3, Cost., al fine di completare la funzione di raccordo che essa svolge con una dimensione orizzontale di coordinamento tra le autonomie, anche dal punto di vista finanziario, conformemente all'ispirazione solidaristica e non competitiva del policentrismo italiano.⁷⁶

5.3. La riduzione del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

Da una ricerca svolta dal Servizio Studi della Camera dei deputati,⁷⁷ all'interno dell'Osservatorio sulla legislazione, si colgono dati importanti sulla rilevanza del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni all'indomani della riforma del Titolo V. I suoi contenuti risultano estremamente utili per comprendere se tale contenzioso circa le competenze tra centro e periferia sia, successivamente a detta riforma, davvero esplosivo come da molti paventato. Sono confrontati, all'interno di detto studio, i tre anni precedenti alla novella costituzionale con il primo successivo, il 2002, ed è quindi possibile un raffronto tra il "prima" e il "dopo". Naturalmente un limite di un tale studio è costituito proprio dalla sua tempestività, vale a dire nel fatto che occorrerebbe un lasso di tempo più lungo per studiare meglio il fenomeno e poter cogliere una vera e consolidata tendenza nel lungo periodo.

Inoltre credo sia necessario ricordare in questa sede che il 2000 e il 2001 sono stati anni di consultazioni elettorali molto importanti, che hanno portato non solo al cambio di maggioranza parlamentare ma anche al cambio di "colore" di diverse giunte regionali, o in ogni caso hanno comportato la fase di stallo tipica del periodo elettorale. Questo potrebbe aver influito sia sull'orientamento dei diversi attori, sia sull'effettiva procedibilità di un contenzioso

⁷⁶ Cfr. V. VISCO COMANDINI, *Preferenze delle collettività locali, federalismo fiscale e concorrenza tra le istituzioni*, in AA. VV., *Regionalismo, federalismo e Welfare State* (Atti del Convegno tenutosi a Roma il 9 e 10 maggio 1996), Giuffrè, Milano 1997, pag. 487.

⁷⁷ Servizio studi XIV leg, *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001*, Camera dei Deputati, Roma 2003.

costituzionale a pochi mesi dal voto o nel periodo immediatamente precedente e successivo allo stesso, per le diverse priorità dei casi specifici.⁷⁸ Infine, si precisa come i dati contenuti nello studio citato e riportati nell'analisi di seguito si riferiscano solo a ricorsi tra Stato e Regioni proposti in via principale e non anche in via incidentale.

In ogni caso, le cifre si mostrano per un certo aspetto sorprendenti, innanzitutto per ciò che riguarda i ricorsi per legittimità costituzionale proposti dalle Regioni e dalle Province autonome nei confronti di leggi dello Stato. Il numero di tali ricorsi, infatti, se raffrontati al numero di quelli degli anni precedenti, risultano aumentati in cifra assoluta, ma sostanzialmente in linea con la tendenza precedente alla riforma se viene rapportato, in percentuale, il numero di atti impugnati al volume della produzione legislativa totale.

Nel 2002, primo anno di vigenza del nuovo regime costituzionale, sono stati proposti, infatti, 35 ricorsi su 11 differenti atti statali a fronte di 120 atti aventi forza di legge che sono stati complessivamente emanati; la percentuale tra atti impugnati e totale degli atti avente forza di legge prodotti è quindi del 9,17%. Nel 1999, e quindi prima della riforma, i dati erano, rispettivamente, 28 ricorsi proposti su 19 atti differenti per una percentuale del 9,09% tra atti impugnati e totale degli atti stessi.⁷⁹

Una rilevazione che si può svolgere è innanzitutto un costante calo del numero di atti aventi forza di legge emanati dallo Stato, dovuta in parte ad una tendenza di lungo periodo che si verifica ormai da tempo, anche in conseguenza dei processi di delegificazione cui si è fatto ricorso soprattutto nella XIII legislatura. A fronte di questa generale diminuzione del volume della legislazione statale, si riscontra un numero tendenzialmente crescente di ricorsi (28 nel 1999, 31 nel 2001 e 35 nel 2002)⁸⁰ proposti dalle Regioni e dalle Province autonome, ma su un numero tendenzialmente sempre minore di atti differenti (19 nel 1999, 14 nel 2001 e 11 nel 2002). Ciò potrebbe significare una sorta di ripensamento della legislazione statale nei settori di

⁷⁸ Non a caso, infatti, nel 2000 i ricorsi proposti dalle Regioni e dalle Province autonome sono in numero evidentemente minore rispetto agli altri anni (10 rispetto ai 28 dell'anno precedente, il 1999) e una parte consistente degli stessi (3 su 10) sono stati presentati dalla Provincia autonoma di Trento nella quale non si è votato in quell'anno.

⁷⁹ Nel 2001, ultimo anno di vigenza del vecchio Titolo V, la percentuale di atti impugnati è stata del 8,70% con un totale di 31 ricorsi proposti (la fonte dei dati è sempre la ricerca del Centro studi della Camera dei deputati citato in precedenza).

⁸⁰ Per le ragioni indicate in precedenza si omette il dato del 2000 per ciò che riguarda i ricorsi proposti da Regioni e Province autonome.

interesse delle autonomie, cioè la tendenza verso una produzione legislativa che realizzi un numero minore di provvedimenti ma di respiro più ampio, tanto da poter (potenzialmente e fattivamente) essere impugnati su più punti nella presunzione di invasione delle competenze degli enti territoriali.

Diverso è il dato che riguarda i ricorsi di legittimità costituzionale proposti dal presidente del Consiglio dei ministri nei confronti delle leggi regionali. Qui si rileva una evidente impennata del numero dei ricorsi, che passano da 10-15 del periodo precedente alla riforma ai 57 del 2002. Il relativo rapporto percentuale tra ricorsi proposti e leggi emanate sale da una media vicina all'1,5% all'8,02%.

Questi dati, forse più dei primi, meritano alcune riflessioni. Ritengo sia necessario iniziare l'analisi dalla distinzione tra ricorsi in ambito di 117 Cost., comma 2 (cioè di potestà legislativa statale esclusiva) e comma 3 (cioè di competenza concorrente). È preponderante il numero di ricorsi inoltrati sul primo aspetto (più del doppio rispetto al secondo) e questo è un altro dato estremamente rilevante. Infatti da un tale assetto di ripartizione delle competenze che, a differenza dal passato, elenca le competenze statali esclusive e lascia alle Regioni la potestà legislativa in via residuale, ci si aspetterebbe un conflitto altissimo nel senso inverso a quello che stiamo riscontrando, vale a dire, ci si aspetterebbe un numero altissimo di ricorsi regionali nei confronti dello Stato sulle materie innominate. Invece, il volume del contenzioso è cresciuto in maniera notevole proprio sulle materie nominate e, per giunta, a causa delle presunte invasioni di competenze da parte delle Regioni nei confronti dello Stato. Questo ultimo dato mostra altresì la propria novità per il fatto che la *ratio* della riforma si incentra sostanzialmente sulla devoluzione di competenze e, da quanto si coglie, parrebbe che il patologico accrescimento del contenzioso costituzionale sia da attribuire non già ad una mancata applicazione della riforma costituzionale, bensì ad un'eccessiva spinta delle Regioni ad appropriarsi di ruoli e di competenze che neanche la riforma del Titolo V aveva loro attribuito.

Per la verità una successiva ricerca (aggiornata al 20 febbraio del 2004) svolta dal Servizio studi del Senato mostra come sia cresciuto nel 2003 anche il numero dei ricorsi proposti dalle Regioni su provvedimenti statali, non sollevando un "possibile contrasto dell'uno o dell'altro precetto con un articolo della Costituzione, bensì il difetto di competenza dello Stato ad

occuparsi di un certo oggetto perché «fuori materia»⁸¹. In quest'ottica, un altro aspetto interessante da sottolineare si inserisce nelle considerazioni svolte in precedenza circa le materie "oggetto" e delle materie "scopo".⁸² Risulta infatti altissimo il conflitto in merito a materie cd. trasversali, ed in particolare circa la lett. s) dell'art. 117, comma 2, Cost. circa la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" su cui soltanto fino al 31 dicembre 2002 sono stati sollevati 15 ricorsi davanti alla Corte costituzionale nei confronti di 9 Regioni ed una Provincia autonoma,⁸³ od anche la "tutela della salute", compresa nelle materie di legislazione concorrente del comma 3 del medesimo articolo.⁸⁴

Da questo punto di vista e per quanto appena riportato, la priorità del sistema legislativo considerato nel suo complesso, riferendosi cioè sia al livello centrale che a quello regionale, sarebbe sì una nuova configurazione della legislazione statale negli ambiti di interesse delle autonomie, ma anche una disciplina di dettaglio che specificasse meglio il campo di azione delle materie assegnate alla competenza statale (esclusiva o concorrente che sia) in modo da limitare negativamente lo spazio residuale destinato alle Regioni e cercare di smorzare il livello del contenzioso che vede come causa, probabilmente, un mal interpretato ruolo da parte dei soggetti autonomi.

A questo proposito si ritiene potrebbe assumere fondamentale importanza la creazione di una Camera delle autonomie, che fungesse da punto di raccordo del sistema, nella quale fosse forte la rappresentanza degli organi legislativi ed esecutivi regionali, tanto da poter concordare a livello centrale gli ambiti ed i limiti della legislazione tanto statale quanto regionale. Non basterebbe quindi una Camera "territoriale" (intesa come eletta a base territoriale), sarebbe invece necessaria una Camera in cui fossero rappresentati i diversi soggetti territoriali.

A sostegno di questa tesi credo si possa aggiungere l'elemento secondo cui molti dei provvedimenti legislativi statali che rivestono particolare importanza nei settori di interesse per le autonomie sono concordati dal Governo con i soggetti territoriali nelle apposite sedi di raccordo

⁸¹ Senato della Repubblica, Servizio Studi XIV leg., *Titolo V e giurisprudenza costituzionale. Quaderno di documentazione*, Roma 2004, pag. 18.

⁸² V. *supra*, par. 2.

⁸³ Nello specifico le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano.

⁸⁴ Su questo punto si registrano, sempre al 31 dicembre 2002, 9 ricorsi nei confronti di 6 Regioni diverse (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia ed Umbria).

(Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata) tanto che esse stesse vengono spesso considerate come sedi di “co-legislazione”.⁸⁵ Per questo, una volta raggiunta l’intesa tra i diversi soggetti in via preventiva, è chiaro che il contenzioso costituzionale successivo verrà estremamente ridotto. In questa chiave sarebbe forse opportuno cogliere le positività di questo tipo di impostazione proprio nella sede di progettazione di una nuova Seconda Camera, e mutuare (con le modifiche del caso) alcuni degli istituti che permetterebbero un significativo abbassamento del contenzioso costituzionale tra centro e periferia.

6.1. Le possibili caratteristiche di una Camera delle autonomie coerente con il sistema costituzionale vigente.

6.a. Il meccanismo di nomina dei rappresentanti.

Il modello proposto andrebbe, dunque, a costituire una Camera delle autonomie in luogo dell’attuale Senato della Repubblica, realizzando un sistema bicamerale nel quale si integrerebbero la rappresentanza politica della Nazione, realizzata nella Camera dei deputati tramite il suffragio universale e diretto, e la rappresentanza delle autonomie territoriali in una Camera delle autonomie, composta da rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, nominati (e revocati) su base regionale di concerto tra gli organi regionali (preferibilmente la Giunta) ed il Consiglio delle autonomie locali.

La rappresentanza delle diverse componenti potrebbe essere, come accennato, ponderata in base alla popolazione regionale, con la fissazione di un numero massimo ed uno minimo (ad esempio, dodici e tre).⁸⁶

Il potere di nomina potrebbe essere affidato alla Giunta regionale, da effettuarsi, però, d’intesa con il Consiglio delle autonomie locali, cui potrebbe spettare anche un incisivo potere di

⁸⁵ A. Palazzo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera territoriale?* in www.cahiers.org/new/HTM/ARTICOLI

⁸⁶ Il calcolo della consistenza numerica della delegazione potrebbe avvenire con il sistema attualmente in vigore in Austria (art. 34. comma 2, Cost. Aust.), ovvero con una ponderazione predeterminata in Costituzione sull’esempio del sistema tedesco.

proposta alla Giunta regionale in tema di revoca dei rappresentanti alla Camera delle autonomie, simile al potere in capo alla Commissione di vigilanza dei servizi radiotelevisivi nei confronti dei presidenti delle Camere per la “sfiducia” del Consiglio di amministrazione della Rai *ex l.* 25 giugno 1993, n. 206. In particolare, riallacciandosi a quanto detto in precedenza, si potrebbe attribuire formalmente il potere di tutte le nomine alla Giunta regionale, ma rendendone metà discendenti dalle indicazioni del Consiglio delle autonomie locali e per l'altra metà frutto di un proprio e sostanziale indirizzo regionale.

La caratterizzazione in senso territoriale e non politico potrebbe derivarsi sia dalla prefigurazione di un ambito funzionale tale da riguardare, all'interno del procedimento legislativo, esclusivamente oggetti di interesse delle autonomie, sia dalla disciplina interna alla Camera stessa. Si potrebbero, cioè, configurare i gruppi in seno alla Camera delle autonomie in modo da essere espressioni non delle parti politiche, ma delle componenti territoriali. Di conseguenza, i gruppi potrebbero essere costituiti da delegati di identica provenienza regionale, cui si potrebbe anche prospettare, almeno per alcuni ambiti di competenza, la previsione di voto unitario sulla base del modello tedesco del *Bundesrat*, magari negli specifici ambiti di interesse regionale, in cui l'indirizzo potrebbe essere dettato dallo stesso presidente della Giunta.

In questo modo si realizzerebbe un'assemblea che potrebbe riprendere e valorizzare l'esperienza maturata nel sistema delle Conferenze e, particolarmente, della Conferenza Stato-Regioni, tenendo però nella dovuta considerazione anche le esigenze degli enti locali, e non limitandosi esclusivamente alla prospettiva della rappresentanza regionale.

Per ciò che concerne invece i tempi e le durate delle nomine, lo schema proposto troverebbe naturale completamento in una nomina di tutti i rappresentanti al momento dell'istituzione della Camera delle autonomie, procedendo di seguito alle revoche ed alle nuove nomine, verosimilmente in base alle singole legislature regionali. La Camera delle autonomie sarebbe, di conseguenza, un organo permanente, rinnovato parzialmente successivamente ai rinnovi dei Consigli (e quindi delle Giunte) regionali.

6.b. La denominazione del collegio.

Un aspetto successivo, anche se per la verità secondario,⁸⁷ potrebbe riguardare la questione nominalistica. Tuttavia, richiamandosi al broccardo secondo cui *nomina sunt consequentia rerum*, tale aspetto appare interessante almeno sotto il punto di vista della fissazione di un indirizzo generale.

Per ragioni evidenti si ritiene opportuno abbandonare la denominazione “Senato”, in quanto etimologicamente portatrice di una nota di carattere *gerontocratico*⁸⁸ che non risulta presente nell’ipotesi prospettata. Come si è fatto nel corso della trattazione, si potrebbe allora ricorrere ad una denominazione più puramente descrittiva di “Camera delle autonomie”, “Camera delle autonomie territoriali” o “Camera della Repubblica”, proprio per sottolineare la natura composita e la pluralità (e diversità) dei soggetti (in ogni caso territoriali) in essa rappresentati.

Per la verità sarebbe forse preferibile una denominazione che sottolinei la natura non eminentemente politica, ma di raccordo tra centro e periferia che un tale collegio tenderebbe a incarnare. Si potrebbe, dunque, ipotizzare una denominazione simile a “Consiglio delle autonomie”, ovvero che richiami il sistema delle Conferenze. Analogamente si potrebbe pensare di inserire l’aggettivo “federale”, sulla scia di quanto proposto dal progetto contenuto nell’A.S. 2544-A, XIV leg.

Tuttavia appare, da un lato, maggiormente rispondente alla tradizione istituzionale italiana la denominazione “Camera”. Dall’altro, la caratterizzazione federale dell’ordinamento appare sempre più relativa ad una questione di interpretazione. Di conseguenza, sottolineando l’essenza dell’ordinamento stesso fondata sul policentrismo autonomistico,⁸⁹ “Camera delle autonomie” appare la denominazione più adeguata.

⁸⁷ Tuttavia si ricorda che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha anche di recente rilevato come la denominazione degli organi costituzionali abbia una sua rilevanza al di sopra del mero dato letterale, v. Cost. 10-12 aprile 2002, n. 106.

⁸⁸ Il termine “Senato”, infatti, discende dalla analoga denominazione dell’organo dell’antica Roma, la cui etimologia deriva da *senex*, cioè anziano. Sul corsivo adoperato v. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 25.

⁸⁹ Cfr. G. BERTI e G. C. DE MARTIN in *Presentazione a Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura degli stessi autori, Edizioni LUISS, 2002, pag. 6.

6.c. L'elettorato passivo.

Circa la definizione dell'elettorato passivo, si ritiene opportuno non inserire nella proposta elementi di radicamento territoriale dei rappresentanti in seno alla costituenda Camera delle autonomie, limitando la categoria degli eleggibili al solo dato anagrafico che, analogamente a quanto previsto per la Camera dei deputati *ex art. 56, comma 3, Cost.*, potrebbe essere individuato al venticinquesimo anno di età.

La titolarità della nomina e, soprattutto, il potere di revoca dei rappresentanti da parte di organi territoriali appare, infatti, ben sufficiente al fine di legare rappresentanti e rappresentati e di assicurare la tutela degli interessi territoriali di questi ultimi. Inoltre, una restrizione delle categorie eleggibili basata sulla nascita, sulla residenza o, peggio, sull'esperienza di cariche elettive regionali o locali (come proposta dal progetto di legge costituzionale attualmente in discussione), risulta non solo inadeguata allo scopo, ma, perfino, controproducente, in quanto, come già esposto nella parte di specie, si ritiene che previsioni come quella contemplata nell'A.S. 2544-A, XIV leg., finiscano soltanto per perpetuare la classe politico-amministrativa locale, tra l'altro, limitandone il necessario ricambio.

L'essenza composita della rappresentanza realizzata non permette di mutuare quanto esiste nell'esperienza tedesca, cioè la composizione della Camera territoriale di membri dei governi locali. Infatti, la necessità di rappresentanza per Province, Comuni e Città metropolitane sarebbe incompatibile con un tale orientamento.

Si potrebbe allora, come detto, eliminare qualsiasi tipo di restrizione dell'elettorato passivo diversa dal dato anagrafico, ed optare per un sistema di nomine concertate tra Regioni ed enti locali della stessa Regione, revocabili dalla Giunta regionale, riservando al Consiglio della autonomie locali la possibilità di "sfiduciare" - in base ad una mozione votata da una particolare maggioranza del collegio - i rappresentanti da esso proposti.

6.d. Le conseguenze sull'art. 67 Cost.

La strutturazione della Camera alta conformemente alle indicazioni contenute nella presente proposta comporterebbe una nuova concezione dell'art. 67 Cost., mutando il quadro in cui andrebbe a realizzarsi la rappresentanza nell'ordinamento costituzionale.

Al dettato dell'art. 67 Cost. nella sua formulazione attuale,⁹⁰ infatti, continuerebbero a rispondere i soli deputati, mentre i rappresentanti alla Camera delle autonomie non potrebbero considerarsi rappresentanti dell'intera nazione, ma esclusivamente delle autonomie territoriali (regionali e locali) che li hanno nominati (e che possono in ogni momento revocarli).

Si potrebbe allora pensare, almeno per questi ultimi, ad una nuova formulazione dell'art. 67 Cost. sul modello del testo dell'A.S. 2544, XIV leg., come approvato dalla I Commissione Affari costituzionali, precedentemente alle modifiche apportate nel corso del dibattito in assemblea. Vale a dire che, nell'ipotesi, i rappresentanti alla Camera delle autonomie, intesi cioè nel loro complesso e non singolarmente, rappresenterebbero la Repubblica, intesa nei suoi elementi costitutivi elencati all'art. 114, comma 1, Cost.

6.e. Il regime delle incompatibilità e la verifica dei poteri per i componenti della Camera delle autonomie.

Nodo problematico cruciale, all'interno della presente proposta, è costituito dalla previsione delle possibili cause di incompatibilità per i componenti della costituenda Camera delle autonomie e per le attribuzioni in capo a questa in tema di verifica dei poteri.

Si ritiene opportuno conservare nella disciplina relativa alla Camera delle autonomie alcune disposizioni costituzionali che impediscono attualmente l'esercizio della funzione parlamentare. Innanzitutto, la carica di rappresentante alla Camera delle autonomie dovrebbe conservare il regime di incompatibilità con le cariche di deputato, (art. 65, comma 2, Cost.),⁹¹ Presidente della Repubblica (art. 84, comma 2),⁹² membro del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104, ultimo comma), giudice della Corte Costituzionale (art. 135, comma 6), previste oggi per i senatori direttamente nel testo costituzionale.

Parimenti, si ritiene opportuno conservare alcune delle incompatibilità previste all'art. 7 del DPR 30 marzo 1957, n. 361. Nella fattispecie quelle relative alle cariche di capo, vice-capo della polizia ed ispettori generali di pubblica sicurezza; i capi di Gabinetto dei Ministri; i prefetti

⁹⁰ Art. 67 Cost.: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

⁹¹ Tale previsione ha lo scopo di "evitare la (astratta) possibilità di identità soggettiva tra le due Camere, che renderebbe insensata la previsione di un sistema bicamerale". In questo senso, A. PERTICI, *Il conflitto d'interessi*, Giappichelli, Torino 2002.

⁹² Sebbene la carica di Presidente della Repubblica sia da intendersi incompatibile con qualsiasi altra.

o chi ne fa le veci; i viceprefetti e i funzionari di pubblica sicurezza; gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle forze armate dello Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale.

Infine, risulta opportuno che l'incarico alla Camera delle autonomie sia incompatibile anche con la carica di parlamentare europeo, come introdotto recentemente nell'ordinamento sia per i deputati che per i senatori dalla l. 27 marzo 2004, n. 78, modificativa della l. 24 gennaio 1979, n. 18.

Da un altro versante, appare necessario non perpetuare alcune delle incompatibilità previste oggi per i senatori, che non hanno ragione di esistere in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Specialmente le incompatibilità previste con le cariche elettive regionali e locali (Consigliere regionale,⁹³ presidente della Giunta regionale, presidente della Giunta provinciale, Sindaco di un Comune superiore a 20.000 abitanti),⁹⁴ in quanto la *ratio* del collegio prospettato è proprio quella di porre a confronto i diversi livelli di governo e la attuale disciplina delle incompatibilità per i parlamentari risulta inconciliabile con un tale presupposto.

Anche il sistema di verifica dei poteri per i rappresentanti alla Camera delle autonomie non può essere identico a quello in vigore per l'attuale Senato della Repubblica. La derivazione indiretta dell'elezione, oltretutto operata direttamente da un organo previsto in Costituzione quale la Giunta regionale con la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali altrettanto riconosciuto in Costituzione, renderebbe preferibile una presunzione di legittimità nelle nomine da essi effettuate, con la possibilità di esame speciale soltanto nei casi di ricorsi specifici da parte di una minoranza – ad esempio un quarto – del Consiglio regionale interessato.⁹⁵

6.f. La determinazione del numero legale.

Altra questione rilevante riguarda i requisiti per la capacità deliberativa del collegio. In questo ambito, appare condivisibile la previsione contenuta nel progetto di riforma sostenuto

⁹³ Art. 122, comma 2, Cost.

⁹⁴ Art. 7 DPR 30 marzo 1957, n. 361.

⁹⁵ Allo stato attuale delle cose, sebbene per i senatori a vita nominati, com'è noto, dal presidente della Repubblica, la verifica dei poteri si limita, sostanzialmente, al dato anagrafico, un'autorevole dottrina sostiene che "non potrebbe escludersi la nomina a senatore a vita di cittadini non ancora quarantenni". Così F: CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI edizione, Giuffrè, Milano 2000, pag. 213. Di altro parere L. CIAURRO, *La competenza a verificare i titoli di ammissione dei Senatori a vita*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 1/1992.

dall'attuale maggioranza riguardante la seconda parte della Costituzione, ed in particolare il cosiddetto Senato federale, che richiede per la validità delle deliberazioni la presenza di rappresentanti provenienti da “almeno un terzo delle Regioni”.⁹⁶

Anche se, come ricordato in precedenza, una tale previsione non è presente, ad esempio, nell'ordinamento federale tedesco,⁹⁷ si ritiene preferibile legare il requisito di validità delle dichiarazioni di volontà di un organo composito – come sarebbe la Camera delle autonomie – alla effettiva collaborazione delle diverse anime che lo compongono, concorrendo alla costruzione della sua volontà.

Un problema estremamente difficile da risolvere riguarda la possibilità (o meno) di considerare rilevante ai fini della determinazione del numero legale un criterio esclusivamente “regionalistico”, oppure sottolineare una qualche rilevanza, anche in questo contesto, degli enti locali. Sotto questo punto di vista occorrerebbe richiamare lo spirito che anima la presente proposta di rappresentanza delle autonomie territoriali nel loro complesso, non limitandosi alla prospettiva regionalistica. Tuttavia, per questioni legate alla funzionalità dell'organo, appare opportuno considerare esclusivamente il dato numerico complessivo (cioè la maggioranza dei presenti) ed un certo dato territoriale che, si ritiene, debba (ora si) limitarsi alla dimensione regionale, pur sempre considerando la partecipazione degli enti locali nella formazione della rappresentanza e nell'incisività di intervento nel procedimento di revoca dei rappresentanti stessi.

6.g. La presidenza di assemblea.

All'interno di un tale assetto, ruolo importante assumerebbe la presidenza dell'assemblea. Anche in questo caso sarebbe utile appellarsi all'esperienza tedesca e instaurare una turnazione tra le diverse Regioni con una cadenza piuttosto breve, preferibilmente annuale.

L'importanza di una tale disposizione andrebbe sottolineata con una previsione di rango costituzionale, non demandandola né ad atti di autonomia della Camera in questione – come il regolamento interno – né ad accordi non coperti da norme di diritto positivo, come accade

⁹⁶ La disposizione è contenuta nell'A.S. 2544-A, nella proposta modificativa dell'art. 64, comma 3, Cost.

⁹⁷ In seno al *Bundesrat*, infatti, è sufficiente la presenza della maggioranza dei componenti per la validità delle deliberazioni, senza considerarne la provenienza (art. 52, comma 3, Cost. Ted.). Inoltre, data la possibilità che un solo rappresentante sia portatore di tutti i voti del *Land*, è possibile assumere deliberazioni valide con la presenza dei mandatari dei soli 7 *Länder* più popolosi.

proprio in Germania dove, come si è già avuto occasione di ricordare,⁹⁸ tale prassi nasce dall'Accordo di Königstein del 1950, ma non ha riscontro né in disposizioni costituzionali, né regolamentari.⁹⁹

La breve turnazione nella presidenza non costituisce, di per sé, ostacolo alla conservazione della attribuzione di supplenza al presidente della Repubblica in capo al presidente della Camera alta, come ancora l'esperienza tedesca dimostra.¹⁰⁰

Problemi, invece, potrebbero nascere sul versante della funzione di garanzia, esercitata attualmente dal presidente del Senato, congiuntamente a quello della Camera, tramite il potere di nomina di organi quali le autorità amministrative indipendenti o il Consiglio di amministrazione della Rai. Per la verità bisognerebbe rilevare che molte disposizioni di questo tipo sono state introdotte nell'ordinamento prima del 1993 e del passaggio alla "democrazia maggioritaria", in un periodo in cui era prassi che una presidenza di assemblea venisse concessa all'opposizione comunista,¹⁰¹ quando cioè le nomine effettuate d'intesa tra i due presidenti avevano una logica collaborativa tra le opposte parti politiche.¹⁰² Già ora, invece, essendo i due presidenti delle Camere comunque espressione della stessa maggioranza, tale funzione di garanzia appare posta in crisi dall'evoluzione successiva all'introduzione del sistema elettorale maggioritario.¹⁰³

⁹⁸ H. H. KLEIN, *Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die "Zweite Kammer"*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 108, Bonn 1984, pag. 333, riportato anche in traduzione italiana dal titolo *Il Bundesrat della repubblica federale di Germania*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1984, pag. 3. In particolare la descrizione dell'Accordo di Königstein del 1950 ivi contenuta, in cui i *Länder* si sono impegnati a rispettare la rotazione su base territoriale e non politica.

⁹⁹ *Ibidem*, pag. 10 della versione tradotta.

¹⁰⁰ V. art. 57 Cost. Ted.

¹⁰¹ Ne costituiscono un esempio le lunghe presidenze della Camera dei deputati affidate a cavallo tra gli anni ottanta e novanta ad autorevoli esponenti del Pci quali l'on. Ingrao e l'on. Jotti.

¹⁰² Infatti, molte delle norme che disciplinano i poteri di nomina dei presidenti delle Camere in quest'ambito sono state emanate tra il 1988 e il 1993. Ad esempio la nomina dei quattro componenti "laici" del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti, l. 13 aprile 1988, n. 117; i due componenti "laici" del Consiglio della magistratura militare, l. 30 dicembre 1988, n. 561; i nove membri della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, l. 12 giugno 1990, n. 146; i cinque membri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, l. 10 ottobre 1990, n. 287; infine, i cinque componenti del Consiglio di amministrazione della Rai, l. 25 giugno 1993, n. 206.

¹⁰³ Su tale posizione si attesta anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 142: "[il potere di nomina in capo ai presidenti delle Camere] è un carico che può diventare eccessivo ora che la dura legge del regime maggioritario tracima sul ruolo di garanzia dei presidenti. E ci si interroga ormai insistentemente sia sulle procedure di elezione delle autorità di garanzia; sia sulla sufficienza «garantista» del *quorum* di elezione degli stessi presidenti di assemblea".

In un contesto istituzionale caratterizzato da una Camera delle autonomie la cui presidenza fosse, per le ragioni precedentemente esposte, sottoposta ad una rotazione in base a criteri territoriali, non sembra opportuno affidare ad un simile organo la titolarità del potere di nomina per gli organismi considerati. Parimenti sembrerebbe di controversa opportunità investire di tale potere il presidente della Repubblica quale garante ed arbitro supremo dell'ordinamento, anche se dotato di potere di indirizzo costituzionale.

6.h. I senatori a vita e gli ex presidenti della Repubblica.

Appare evidente che la connotazione eminentemente territoriale della Camera delle autonomie mal si concilierebbe con la presenza di membri non rappresentanti delle autonomie, ma titolari di una carica vitalizia derivante da una nomina onorifica, ovvero dallo *status* di ex presidente della Repubblica. Oltretutto l'apporto in termini di esperienza e di prestigio istituzionale di simili figure potrebbe essere valido in una *chambre de réflexion* – come potrebbe considerarsi il Senato attuale – ma rimarrebbe priva di valorizzazione in un contesto di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Si potrebbe pensare allora, per i membri nominati, ad un “trasferimento” alla Camera dei deputati che, pur non essendo essa stessa una *chambre de réflexion*, rimarrebbe connotata del carattere di rappresentanza generale della Nazione, dove sembrerebbe naturale concedere particolare riconoscimento ai soggetti che hanno “illustrato la Patria per meriti altissimi”.

Per gli ex presidenti della Repubblica, invece, si potrebbe pensare ad una loro partecipazione alla Corte costituzionale sul modello di quanto accade in Francia nel *Conseil constitutionnel*, magari senza diritto di voto.

Con l'occasione di un intervento in materia, sarebbe auspicabile risolvere, contestualmente, la diafrasi costituzionale sul rapporto tra la titolarità delle nomine dei “senatori” a vita e sul numero complessivo dei mandati vitalizi, vale a dire se il potere di nomina sia da

attribuire al singolo presidente della Repubblica, ovvero all'istituto.¹⁰⁴ In questa sede, si propone di risolvere la questione con la fissazione di un numero massimo di componenti vitalizi alla Camera dei deputati, quantificabile in cinque unità.

Successivamente, sarebbe forse opportuna una disposizione transitoria che disciplini il "destino" dei senatori a vita in carica al momento della creazione della Camera delle autonomie. In merito, si potrebbe prospettare l'ipotesi secondo cui solo i senatori a vita già in carica andrebbero a far parte della Camera delle autonomie, mentre quelli di nuova nomina siiederebbero da principio alla Camera dei deputati, fermo restando il totale stabilito per il numero complessivo dei mandati parlamentari vitalizi.

6.i. La rappresentanza degli italiani all'estero.

Si ritiene che anche la rappresentanza degli italiani all'estero debba rimanere al di fuori da una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, a meno di non cadere nel paradosso di una impossibile parificazione dei connazionali residenti all'estero con una comunità autonoma costitutiva della Repubblica.

Come per il conferimento vitalizio del mandato parlamentare alle personalità che hanno illustrato la Repubblica per meriti in diversi ambiti, la rappresentanza dei cittadini della cosiddetta circoscrizione estero dovrebbe avvenire alla Camera dei deputati, titolare essa sola della rappresentanza dell'intera Nazione, entità culturale e politica differente dalla Repubblica, caratterizzata eminentemente dal dato territoriale. Appare infatti apprezzabile e doverosa la rappresentanza dei cittadini residenti all'estero, ma non conciliabile all'interno di un collegio precipuamente destinato agli interessi ed alla rappresentanza delle autonomie territoriali.

¹⁰⁴ Sul tema la dottrina è amplissima. Si ricordino, su tutti: G. FERRARI, *Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1957, pag. 16; V. DI CIOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, pag. 551; F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Cost.*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 671; M. G. TALAMI, *I senatori vitalizi*, Giuffrè, Milano 1986. Gli ultimi riferimenti citati approfondiscono anche il caso concreto verificatosi nel luglio del 1984, quando il presidente del Senato Cossiga, sentita la Giunta per il Regolamento, avallò l'interpretazione proposta dal presidente della Repubblica Pertini, nel senso di una titolarità del potere di nomina dei senatori a vita in capo a ciascun presidente. Lo scambio epistolare su questo tema tra il presidente della Repubblica ed il presidente del Senato è riportato, in nota, da F. RESCIGNO, *op. cit.*, pag. 16, nota 31.

6.1. La strutturazione in Commissioni.

Anche la Camera delle autonomie, come la Camera dei deputati, dovrebbe essere strutturata in Commissioni su ambiti di interesse specifico al fine di tutelare la funzionalità dell'organo, ovviamente rimanendo nell'ambito delle competenze che spetteranno alla Camera stessa.

Sarebbe opportuno che la composizione delle Commissioni rispondesse ad criterio di pariteticità tra le Regioni, magari rappresentate da un solo esponente, ed attivando un sistema di voto ponderato che richiami il numero dei rappresentanti che spettano alla singola Regione. Come si comprende, verosimilmente i rappresentanti delle Regioni più piccole non potranno essere presenti in tutte le Commissioni ma, del resto, è quanto accade attualmente alla Camera – diversamente dal Senato – ai gruppi parlamentari di limitata consistenza numerica,¹⁰⁵ come, ad esempio, al gruppo di Rifondazione comunista nella attuale legislatura.

L'esperienza del *Bundesrat* tedesco vede la partecipazione in Commissione non solo dei delegati dei *Länder* che, come visto, sono componenti dei governi locali, ma anche di altri funzionari dell'amministrazione dei *Länder* stessi. Un tale assetto è consentito dal fatto che la rappresentanza in seno al *Bundesrat* sia riservata a esponenti di organi esecutivi, realizzando un collegamento tra *Bund* e *Länder* in campo amministrativo e permettendo ai governi locali di partecipare all'amministrazione federale (*Bundesverwaltung*).

Anche quanto appena richiamato potrebbe risultare utile nella strutturazione della Camera delle autonomie della presente proposta. Infatti, sarebbe significativo un raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali che si occupasse non solo dell'ambito legislativo, ma anche del campo amministrativo. In questo risulterebbe utilissimo l'apporto degli enti locali, titolari delle funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà ed alla disposizione dell'art. 118, comma 1, Cost.

¹⁰⁵ V. artt. 19, comma 2, e 21, comma 3, reg. Camera e 21, comma 2, reg. Senato.

7. Il conseguente assetto del sistema bicamerale.

7.a. La collaborazione della Camera delle autonomie alla funzione legislativa.

Addentrandosi nell'ambito più squisitamente funzionale della Camera delle autonomie che si intende proporre, si ritiene opportuno che questa sia generalmente collocata su un piano non paritario con la Camera dei deputati all'interno del procedimento legislativo, anche alla luce delle esperienze comparate evidenziate nel capitolo quarto.

Sarebbe, però, necessario un pieno e paritario coinvolgimento della Camera delle autonomie in alcuni ambiti di competenza statale che costituiscono punti di contatto con gli ambiti di interesse specifico delle autonomie. Con l'introduzione di una Camera delle autonomie senza voler stravolgere completamente il quadro costituzionale vigente e ferma restando una assoluta parità in sede di revisione costituzionale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ed in materia elettorale,¹⁰⁶ si potrebbe pensare di affidare a questa Camera un ruolo paritario negli ambiti materiali di concorrenza di competenza *ex art.* 117, comma 3, Cost. nonché in alcuni ambiti di competenza esclusiva statale come, ad esempio, nelle materie contemplate all'art. 117, comma 2, lettere *b), m), n) ed s)*¹⁰⁷ poiché si ritengono essere aree in cui la partecipazione delle autonomie risulterebbe non solo utile a fini collaborativi, ma anche doveroso ai fini di una produzione legislativa che tenga conto delle diverse istanze provenienti dal territorio.

Nei restanti ambiti materiali si ritiene preferibile riservare una preminenza alla Camera dei deputati, nel senso che ad essa sia affidato l'esame di tutti i progetti di legge rientranti nei campi non citati in precedenza e che, successivamente alla approvazione degli stessi, sia previsto un sistema tramite il quale il suo orientamento possa prevalere sull'eventuale opposizione della Camera delle autonomie.

¹⁰⁶ Quest'ultima, ovviamente, riguarderebbe solo la legge elettorale per la Camera dei deputati.

¹⁰⁷ Art. 117, comma 2, Cost.: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] *b)* immigrazione; [...] *m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *n)* norme generali sull'istruzione; [...] *s)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Sul punto non appare idoneo il sistema adottato in Spagna,¹⁰⁸ che prevede in capo al Senato, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, un mero veto sospensivo con una efficacia limitata ai due mesi dalla sua posizione. Sarebbe preferibile disporre che una minoranza della Camera delle autonomie (un quarto o un quinto) possa chiedere il riesame di un provvedimento approvato dalla Camera politica ed, eventualmente, pronunciarsi sul testo anche facendo propri degli emendamenti.

Si potrebbe sottolineare il ruolo delle Regioni all'interno della funzione legislativa prevedendo che l'esame da parte della Camera delle autonomie di un provvedimento già approvato dalla Camera dei deputati avvenga, come detto, a richiesta di una minoranza dei suoi componenti ovvero a richiesta di tre Regioni, magari valorizzando la presenza dei presidenti delle Giunte regionali nelle delegazioni.

Il superamento dell'eventuale opposizione della Camera territoriale dovrebbe tener conto, sull'esempio dell'esperienza tedesca, dell'entità dell'opposizione in essa espressa e, comunque, avvenire successivamente ad una pronuncia sui relativi emendamenti proposti.

Alla ipotesi appena illustrata si potrebbe obiettare una competenza eccessivamente limitata della Camera delle autonomie ed un ampio spazio in cui la Camera dei deputati può, seppure attraverso i meccanismi descritti, prevalere in ultima istanza. Tuttavia ciò è il risultato di una voluta limitazione delle competenze in campo legislativo della Camera territoriale ai soli ambiti materiali di diretto interesse delle autonomie anche perché, essendo, come si vedrà in seguito, la Camera delle autonomie sganciata dal rapporto di fiducia con l'esecutivo, appare corretto non estendere eccessivamente la sua incidenza alle determinazioni di politica generale, al fine di non cadere nel possibile errore di una sua smisurata estensione che, come obiettato alla proposta contenuta nell'A.S. 2544-A, XIV leg., obbligherebbe il governo ad una continua negoziazione anche sugli ambiti che non riguardano direttamente le autonomie.¹⁰⁹

¹⁰⁸ V. par. 4.2.2.

¹⁰⁹ Sul punto, ed in particolare sull'obiezione alla proposta di modifica costituzionale menzionata si v. S. GAMBINO, *Una "riforma sbagliata", un "progetto che non aiuta": la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, Intervento al seminario Astrid del 3 aprile 2004, reperibile su www.federalismi.it

7.b. Le conseguenze della riforma sulla Camera dei deputati.

Ovviamente un intervento di tale portata sulla funzione legislativa dovrebbe essere accompagnato da una ridefinizione degli equilibri interni alla Camera politica.

Come si è avuto modo di riscontrare nell'analisi delle esperienze comparate, l'impostazione del procedimento legislativo nel senso di una generalizzata prevalenza della Camera politica richiede l'inserimento di meccanismi di garanzia per le opposizioni, al fine di evitare una involuzione del sistema in una sorta di dittatura della maggioranza.

Ad esempio si propone di rafforzare il ruolo di garanzia del presidente della Camera dei deputati, inserendo un *quorum* più alto per la sua elezione (magari richiedendo una maggioranza dei tre quinti o dei due terzi). Per la verità una tale esigenza è ravvisata da alcuni anche nel contesto attuale.¹¹⁰

Inoltre, sarebbe necessario introdurre strumenti di razionalizzazione dell'attività parlamentare attivando un vero e proprio statuto delle opposizioni e, magari, prevedendo in capo ad esse la possibilità di adire la Corte costituzionale per il giudizio su provvedimenti legislativi prima della loro entrata in vigore, ad esempio affidando la titolarità del ricorso ad un terzo dei deputati.

8. Camera delle autonomie e funzioni bicamerali.

¹¹⁰ Si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 142, la citazione del testo cui ci si riferisce in questo punto è riportata nel presente capitolo alla nota 103.

8.a. Il controllo dell'esecutivo.

Alla luce delle esperienze comparate e di quanto esposto finora, appare necessario che la Camera dei deputati sia l'unica depositaria del rapporto fiduciario con il governo.¹¹¹

La Camera delle autonomie, infatti, non appare capace di esprimere un indirizzo politico costantemente coerente sia al suo interno, sia con quello della Camera politica. Va precisato come ciò non costituisca un limite della soluzione prospettata. Anzi, come si è più volte avuto occasione di ribadire, la Camera delle autonomie dovrebbe allontanarsi quanto più possibile dall'essere un'assemblea politica, onde rimanere fedele alla sua vocazione di rappresentanza delle istanze degli enti territoriali.

Tuttavia, sempre richiamandosi alle esperienze comparate, non si esclude che essa assuma un ruolo nell'ordinamento anche in tema di controllo in senso più generale o di indirizzo politico costituzionale, attraverso la presentazione di mozioni, risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni.¹¹² In Germania, infatti, i ministri federali possono sempre assistere alle sedute del *Bundesrat* e devono farlo quando è loro richiesto da una certa componente del collegio (art. 53 Gg.).

8.b. Il Parlamento in seduta comune, l'elezione e la messa in stato d'accusa del presidente della Repubblica.

In sede di proposta si ritiene necessario modificare alcune disposizioni relative al Parlamento in seduta comune ed alle funzioni tassativamente elencate in Costituzione che esso svolge.

In particolare, si ritiene che la composizione prospettata della Camera delle autonomie renda il Parlamento in seduta comune un collegio sufficientemente rappresentativo della

¹¹¹ In proposito si v.: art. 67 Cost. Ted.: "Il *Bundestag* può esprimere al Cancelliere federale la sfiducia [...]"; gli artt. 70, 74 e 76 Cost. Aust.; art. 113, comma 1, Cost. Sp.: "Il Congresso dei deputati può far valere la responsabilità politica del governo per mezzo dell'approvazione a maggioranza assoluta della mozione di sfiducia"; art. 96, comma 2, Cost. Belgio: "Il governo federale presenta le sue dimissioni al Re se la Camera dei rappresentanti, a maggioranza assoluta dei membri, adotta una mozione di sfiducia [...]"; art. 50 Cost. Fr.: "Quando l'Assemblea nazionale adotta una mozione di sfiducia o respinge il programma o una dichiarazione di politica generale del governo, il Primo ministro deve presentare al presidente della Repubblica le dimissioni del governo". La versione in italiano, come tutte le citazioni dei testi costituzionali di altri Paesi richiamate nel presente lavoro, sono tratte dalle traduzioni proposte in E. PALICI DI SUNI PRAT (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2001.

¹¹² Si esprime in tal senso anche U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit.

Repubblica, ed insieme, della Nazione da far apparire superflua l'attuale integrazione, in sede di elezione del presidente della Repubblica, dei rappresentanti regionali.

Di converso, appare opportuno mantenere le disposizioni degli artt. 90, comma 2 – messa in stato d'accusa del presidente della Repubblica – 104, comma 4 – elezione dei componenti non togati del Consiglio superiore della magistratura – 135, ultimo comma – sul relativo giudizio del presidente della Repubblica da parte della Corte costituzionale in composizione integrata, che comporta la redazione della lista dei componenti aggregati da parte del Parlamento – per cui tale funzioni verrebbero svolte sempre dal Parlamento in seduta comune, in continuità con quanto accade ora.

8.c. L'elezione dei giudici della Corte Costituzionale e le garanzie costituzionali degli enti locali.

Discorso a parte merita l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, per il particolare rilievo che merita il ruolo delle autonomie – e delle Regioni in particolare – all'interno della questione. Infatti, come si è visto nel capitolo quarto, in questo ambito l'intervento della Camera territoriale risulta estremamente incisivo in tutti gli ordinamenti presi in considerazione.¹¹³

Attualmente, *ex art.* 135, comma 1, Cost. sono nominati dal Parlamento in seduta comune cinque giudici costituzionali su quindici. Si ritiene, però, che l'intervento diretto delle autonomie nella determinazione dell'organo assegnatario non solo della risoluzione dei conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato, ma anche delle controversie legislative tra Stato e Regioni, debba essere debitamente sottolineato. A tal fine, occorrerebbe distinguere i giudici costituzionali eletti dalla Camera dei deputati da quelli eletti dalla Camera delle autonomie, eliminando la disposizione secondo cui a ciò provvede il Parlamento in seduta comune.

Si evidenzia a questo punto, però, una nuova questione. Infatti sarebbe opportuno che, in seno alla Consulta, i giudici di nomina parlamentare fossero nominati, come avviene nel caso tedesco,¹¹⁴ in egual numero dalle due assemblee. Contemporaneamente, sarebbe opportuno che il numero dei giudici della Corte non aumentasse ulteriormente e che rimanesse dispari, al fine di

¹¹³ Si v. in proposito: art. 94, comma 1, Cost. Ted.; art. 147, comma 2, Cost. Aust. ed art. 159, comma 1, Cost. Sp.

¹¹⁴ Si v. ancora l'art. 94 Cost. Ted.

evitare una paralisi decisionale.¹¹⁵ Si potrebbe allora pensare di decurtare a quattro i giudici nominati dal presidente della Repubblica, consentendo di mantenere un collegio di quindici componenti, portando a tre le nomine spettanti a ciascuna Camera. Con questo non si ritengono lese le prerogative della presidenza della Repubblica, sia perché il potere di nomina dell'organo rimarrebbe estremamente incisivo (mantenendo la possibilità di nominare quattro giudici su quindici), sia perché si potrebbe prevedere, come accennato in precedenza, la partecipazione (anche senza diritto di voto) degli ex presidenti della Repubblica alle decisioni della Consulta.

In conclusione, sarebbe opportuno in questa sede non limitarsi ad una modifica della composizione della Corte costituzionale, ma prevedere, contestualmente, un canale di accesso al giudizio della Corte anche per gli enti locali. Ciò si renderebbe necessario da più punti di vista, non solo interni alla riforma dell'istituzione parlamentare che si propone nel presente lavoro. Infatti, a rendere necessaria una (parziale) riforma del Titolo VI della seconda parte della Costituzione sarebbe sia la funzione che gli enti locali assumerebbero tramite la partecipazione (seppur indiretta) alla Camera delle autonomie – che li renderebbe corresponsabili della funzione legislativa – sia l'assetto della forma di Stato già previsto dall'attuale Titolo V novellato, che sviluppa compiutamente il principio autonomistico dell'art. 5 Cost. e, per questo, richiederebbe mezzi concreti di garanzia costituzionale per le autonomie potenziate dalla riforma.¹¹⁶

9. Conclusioni.

La proposta portata avanti nell'ultimo capitolo potrebbe verosimilmente incontrare un significativo ostacolo sulla via della sua possibile realizzazione: l'opposizione (probabile) della classe politica ed, in particolare, della classe senatoriale, nei confronti di una modifica costituzionale che possa metterne in pericolo la stessa "sopravvivenza" e, in ogni caso, ridimensionarne la forza e la legittimazione conferita dalla elezione popolare diretta.

¹¹⁵ Ciò risulta maggiormente utile se si ricorda il fattore secondo cui nel nostro ordinamento non esiste la possibilità di espressione di un parere dissenziente (il famoso *dissent*) in sede di decisione della Corte costituzionale, come invece accade negli ordinamenti americano e tedesco.

¹¹⁶ Cfr. G. C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, reperibile al sito internet www.amministrazioneincammino.it

Ciononostante, si ritiene che l'assetto costituzionale italiano necessiti comunque di una riforma dell'istituzione parlamentare e la direzione ipotizzata nel presente lavoro potrebbe costituire, almeno a livello teorico, una risposta alle criticità rilevate nel sistema.

La crisi della dimensione rappresentativa di un Parlamento che dovrebbe fungere da "federatore" in uno Stato complesso,¹¹⁷ rischia di essere un peso insopportabile all'interno del *federalizing process* in atto e potrebbe finire per alimentare il processo di ridimensionamento di quella centralità che, invece, l'organo rappresentativo e legislativo dovrebbe detenere nel sistema costituzionale.

Dall'altro versante, il rafforzamento del sistema delle autonomie e la portata innovativa della riforma del Titolo V rischiano di rimanere incompleti ed inattuati ove venisse a mancare il naturale sbocco del raccordo interistituzionale realizzato in una Camera rappresentativa delle autonomie che partecipano, ai diversi livelli, alla vita della Repubblica e che, oltre tutto, in forza del principio di sussidiarietà, vedono innanzitutto le autonomie locali impegnate a rispondere alle esigenze dei cittadini.

Una Camera delle autonomie, dunque, da realizzarsi nell'ambito del progetto più generale di riforma dell'organizzazione dei poteri costituzionali, divenuta necessaria per l'adeguamento degli stessi alle esigenze poste dalla citata riforma del Titolo V e dall'evoluzione storica ed istituzionale della Repubblica, ormai vicina ai suoi "primi" sessant'anni.

Come è stato già accennato in precedenza, sebbene la riforma proposta si collochi al cuore del sistema, una volta compiuta potrebbe essa stessa risultare non eccessivamente invasiva, tanto da non stravolgere l'impianto costituzionale vigente ma, anzi, apparire il naturale (e necessario) completamento di un lungo processo di valorizzazione e di rafforzamento delle autonomie. Potrebbe, dunque, costituire la conclusione ed il coronamento di quel progetto rivolto ad una "via italiana al federalismo", iniziato con le riforme amministrative della seconda metà degli anni novanta e giunto a parziale realizzazione con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Si è detto realizzazione *parziale* proprio per la condizione di necessità che accompagna la riforma del Titolo I della seconda parte della Costituzione, indicata anche dal legislatore costituzionale del 2001.

¹¹⁷ Per il virgolettato si cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pag. 35.

Infine, la creazione di una Camera territoriale potrebbe rispondere alle spinte disgregative del sistema – che alcune frange dell’orizzonte politico sembrano non disdegnare – attraverso la sintesi in un unico luogo degli interessi delle autonomie che, come si è avuto più volte occasione di ricordare, potrebbero in questo nuovo spazio rendersi “insieme corresponsabili delle istanze dell’unità”.¹¹⁸ Dunque, il vero perno della riforma prospettata risulta essere l’art. 5 Cost. nella sua completezza: l’equilibrio ricercato nell’attuazione di una tale riforma vedrebbe collocarsi da una parte l’adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento e, dall’altra, il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica.

Alla luce di quanto appena riportato, il problema principale sembra ritornare non tanto sull’opportunità e sugli effetti della riforma proposta, quanto sulla possibilità concreta dell’esistenza (o della costruzione) di quella volontà politica indispensabile per compierla. Sarebbe a questo fine necessario quel *coraggio di innovare* che, ad avviso del Mortati, difettò già in sede di Assemblea Costituente,¹¹⁹ e che risulta nuovamente essenziale per imprimere una svolta decisiva nell’organizzazione dello Stato e del Parlamento in particolare. La titolarità del potere di revisione costituzionale in capo allo stesso Parlamento pone la questione (spinosa) di un organo “autoreferente”, cui spetta anche il compito, in via generale, di riformare l’ordinamento ed, in particolare, di riformare se stesso. Tuttavia, confliggendo l’indicato processo di riforma con gli interessi di un’intera assemblea parlamentare – della quale è necessario l’assenso, ma che verrebbe definitivamente soppressa – tale *coraggio* nell’innovazione sarebbe quantomai imprescindibile.

La mancata concretizzazione di una sede di confronto tra Stato ed autonomie a livello parlamentare renderebbe comunque necessaria in altre vie la realizzazione di un efficiente raccordo interistituzionale indispensabile in un sistema simile a quello disegnato dal nuovo Titolo V. Non riuscendo (o non volendo) attuare una riforma così radicale, sarebbe allora quantomeno opportuno valorizzare in modo significativo le sedi esistenti di collegamento tra Stato ed autonomie territoriali. A tal fine si potrebbe pensare a dare riconoscimento e tutela di rango costituzionale al sistema delle Conferenze, finora considerate istituzioni di un federalismo

¹¹⁸ U. ALLEGRETTI, *Per una Camera “territoriale”: problemi e scelte*, in *Associazione per gli studi e ricerche parlamentari*, *Quaderno* n. 7/96, Giappichelli, Torino, pagg. 69-71.

¹¹⁹ Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973.

“sommerso”,¹²⁰ ma che, con un tale riconoscimento, farebbero ben “emergere” la svolta verso una forma di Stato non solo più velatamente, ma fattivamente, federale.

¹²⁰ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto di federalismo “sommerso”*, in *Le Regioni* n. 5/2000 pag. 853.