

# **La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla relazione dei “Saggi” alla proposta Renzi**

*di Giusto Puccini*

*6 maggio 2014*

*Sommario: 1. La questione della riforma del bicameralismo in Italia all’inizio della XVII legislatura. - 2. La riforma del bicameralismo nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali: il dilemma fra monocameralismo e bicameralismo. - 3. Segue: il dilemma fra elezione diretta ed elezione indiretta del «nuovo» Senato. - 4. Segue: il ruolo del «nuovo» Senato nell’esercizio della funzione legislativa e nella formazione degli atti normativi dell’Unione europea. - 5. Segue: il ruolo del «nuovo» Senato nell’esercizio della funzione di controllo parlamentare. - 6. La riforma del bicameralismo nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: la composizione ed il funzionamento del Senato delle Autonomie. - 7. Segue: il ruolo del Senato delle Autonomie nell’esercizio della funzione legislativa. - 8. Segue: il ruolo del Senato delle Autonomie nell’esercizio delle altre funzioni parlamentari. - 9. Considerazioni conclusive.*

**1.** Nel nostro Paese si è ormai da tempo diffusamente e profondamente radicata, sia nel mondo della scienza giuscostituzionalistica che in quello della politica, l’idea di un’assoluta inadeguatezza del sistema bicamerale contemplato dalla vigente normativa costituzionale, e della conseguente necessità di superarlo attraverso un’idonea revisione di quest’ultima.

Si tratta d’altronde di un’idea fondamentalmente ispirata ad un duplice ordine di ragioni sottostanti a tale inadeguatezza, e ad duplice ordine di finalità alle quali detta revisione dovrebbe conseguentemente ispirarsi: sia l’uno che l’altro, a mio avviso, largamente condivisibili.

---

Il presente contributo è il frutto della rielaborazione di una relazione presentata al *Seminario degli Allievi della “Scuola Barile” sulle proposte di riforma costituzionale*, Firenze, 13 febbraio 2014, i cui atti saranno pubblicati dalla ESI a cura di Andrea Cardone

Un primo ordine di ragioni e di finalità, che potremmo succintamente definire di natura «funzionale», attiene essenzialmente al funzionamento della nostra attuale forma di governo statale.

Esse, appunto, hanno a che vedere con l'attuale regime di indistinzione e di parità delle due Camere sotto il profilo delle funzioni ad esse attribuite: regime che, implicando da un lato il paritario assenso di entrambe su tutte le leggi ordinarie, dall'altro l'assoggettamento del Governo alla fiducia di entrambe, verrebbe a compromettere pesantemente l'efficienza e la capacità decisionale del Parlamento e dello stesso Governo e, al tempo stesso, a minare oltremodo la stabilità di quest'ultimo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nella letteratura più recente, siffatto ordine di ragioni e di finalità viene più o meno esplicitamente e più o meno ampiamente condiviso, in particolare, da C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, 2007, p. 537; S. BONFIGLIO, *Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1573; A. D'ATENA, *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 245 ss.; C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in [www.forum costituzionale](http://www.forumcostituzionale.it), 2008, pp. 20-21; C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, p. 135 ss.; C. TUCCIARELLI, *Last but not least: la riforma del sistema bicamerale*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, p. 207; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rass. parl.*, pp. 43, 45-46; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *Riv. AIC*, n. 3/2013, pp. 2-3. Non mancano peraltro, sul punto, anche voci almeno parzialmente dissonanti. Così, A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente bicameralismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2012, p. 6, ritiene che «l'opzione costituzionale a favore del bicameralismo perfetto in costanza di un sistema di governo parlamentare» non abbia «esposto i Governi italiani (...) né ai rischi connessi alla doppia fiducia (...) né ad appesantimenti procedurali eccessivi». E pure L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, Cedam, Padova, 2010, p. 78, reputa «non sufficientemente approfondite le critiche che si sono appuntate sulla lentezza del procedimento legislativo». A loro volta dubbi, se non addirittura contrarietà, in ordine all'esclusione del Senato «territoriale» dal rapporto fiduciario, esprimono I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 269; P. CARROZZA, *Il Senato come Camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata*, in *Quaderno n. 21 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 47. Dal canto suo, A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Riv. AIC*, n. 4/2013, p. 7, ritiene che almeno la concessione della fiducia al Governo dovrebbe comunque spettare al Parlamento in seduta comune.

Un secondo ordine di ragioni e di finalità, che potremmo succintamente definire di natura «rappresentativa», attiene essenzialmente, invece, alla fisionomia della nostra attuale forma di Stato.

Esse, appunto, hanno a che vedere con l'attuale disciplina della composizione delle Camere: disciplina che, essendo in entrambi i casi improntata al puro criterio della rappresentanza politica generale, non risulterebbe in sintonia con la connotazione spiccatamente autonomistica impressa dalla riforma del titolo V varata nel 2001 all'assetto dei rapporti fra Stato ed enti territoriali decentrati, ed alla conseguente imprescindibilità di una partecipazione di questi ultimi e/o delle relative comunità al procedimento legislativo statale<sup>2</sup>.

E del resto, non può certamente dimenticarsi che, nel corso delle passate legislature XIV, XV e XVI, sono state formulate e discusse in entrambe le Camere (e, nel caso della XIV, da esse anche definitivamente approvate)<sup>3</sup> proposte di revisione costituzionale ricomprendenti una riforma del nostro bicameralismo dichiaratamente ispirata ai due ordini di ragioni e di finalità or ora richiamate<sup>4</sup>. E ciò, naturalmente, a

---

<sup>2</sup> Si vedano di recente in tal senso, in particolare, S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 67 ss.; C. DECARO, *La riforma*, cit., p. 135 ss.; C. TUCCIARELLI, *Last*, cit., p. 209; L. CASTELLI, *Il Senato*, cit. p. 99 ss.; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo*, cit., p. 39; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una riforma*, cit., p. 1; S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 1 ss.; A. MANZELLA, *La riforma*, cit., p. 1 ss.; F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, ESI, Napoli, 2013, p. 242 ss. Sottolineano, peraltro, l'utilità di una siffatta partecipazione (ed in specie, ovviamente, di quella regionale) anche ai fini di una «diminuizione del contenzioso costituzionale» P. CARROZZA, *Il Senato*, cit., p. 52; S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014, p. 15.

<sup>3</sup> Salva poi, com'è noto, la successiva bocciatura in sede referendaria.

<sup>4</sup> Sulla riforma del bicameralismo nella XIV e nella XV legislatura si vedano, in particolare, A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2006, p. 4 ss.; Idem, *Un Senato*, cit., p. 243 ss.; C. FUSARO, *La lunga ricerca*, cit., p. 12 ss.; C. DECARO, *La riforma*, cit. p. 125 ss. Sulla riforma del bicameralismo nella XVI legislatura, si vedano, fra gli altri, V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo*, cit., p. 45-47; A. D'ANDREA, *La riforma*, cit., p. 17 ss.

prescindere dall'effettivo grado di coerenza con questi ultimi riscontrabile nelle concrete soluzioni di volta in volta adottate.

Ebbene, non c'è dubbio che l'idea in questione abbia trovato molteplici e significativi riscontri, all'avvio della corrente XVII legislatura, non solo sul terreno della vera e propria iniziativa legislativa, ma anche su quello dei contributi conoscitivi forniti sul tema da taluni organismi appositamente istituiti da organi di vertice del sistema costituzionale con lo scopo di fornire al Governo ed ai parlamentari indicazioni tecnicamente qualificate e, al tempo stesso, politicamente equilibrate, in materia di riforme istituzionali.

Così da un lato, nel corso del primo anno della legislatura, si è assistito all'effettiva presentazione di svariati progetti di legge di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare esclusivamente o in gran parte rivolti al superamento del nostro attuale bicameralismo in una chiave identica o, comunque, non molto dissimile, da quella che aveva caratterizzato i progetti presentati in materia nelle legislature precedenti<sup>5</sup>.

Dall'altro lato, proposte aventi analogo oggetto ed ispirazione possono riscontrarsi, sia pur con gradi ben diversi di elaborazione e di articolazione, tanto nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica nel marzo del 2013<sup>6</sup>, quanto nella Relazione finale della

---

<sup>5</sup> Per quanto concerne la Camera dei Deputati, si vedano in particolare le proposte di legge costituzionale n. 148 d'iniziativa dei deputati Migliore ed altri, n. 839 d'iniziativa dei deputati La Russa ed altri (esattamente riprodotta questa, peraltro, di quella di iniziativa governativa approvata in prima lettura in Senato nella precedente XVI legislatura) e n. 1925 d'iniziativa dei deputati Giorgetti ed altri. Per quanto concerne il Senato, poi, si vedano in particolare i disegni di legge costituzionale n. 35 d'iniziativa dei senatori Zeller ed altri, n. 1420 d'iniziativa dei senatori Chiti ed altri, n. 1429 d'iniziativa governativa (all'analisi del quale, peraltro, verranno specificamente dedicati gli ultimi quattro paragrafi del presente scritto), e n. 1454 d'iniziativa dei senatori Minzolini ed altri.

<sup>6</sup> E precisamente in data 30 marzo. Il testo della Relazione, datata 12 aprile 2013, è reperibile in [www.quirinale.it/.../c...gruppi\\_lavoro/2013-04-12\\_relazione\\_finale\\_pdf](http://www.quirinale.it/.../c...gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale_pdf).

Commissione per le riforme costituzionali (c.d. Commissione dei «Saggi») istituita dal Presidente del Consiglio nel giugno dello stesso anno<sup>7</sup>.

Nella prima delle due relazioni, in effetti, si ritrova un capitolo espressamente dedicato al «superamento del bicameralismo paritario»<sup>8</sup>.

In esso appunto, partendosi dalla convinzione che «l'attuale modello di bicameralismo paritario e simmetrico» costituisca «una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale»<sup>9</sup>, si formula senz'altro una sintetica proposta così congegnata:

- assegnazione alla Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, della «competenza esclusiva» sul rapporto fiduciario;

- Senato composto da tutti i Presidenti di Regione e da membri eletti dai Consigli regionali, in parte – eventualmente – costituiti da sindaci;

- partecipazione del Senato al procedimento legislativo e voto definitivo della Camera sui disegni di legge, salva la partecipazione paritaria di entrambi all'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, oltre che di una serie di leggi ordinarie di particolare interesse per le autonomie territoriali puntualmente indicate<sup>10</sup>.

Analogamente, nell'altra Relazione finale, proprio in apertura del primo capitolo, intitolato pur esso «Superamento del bicameralismo paritario», si legge che la Commissione si è pronunciata a favore di tale superamento «con un'opinione unanime»<sup>11</sup>, e che in essa, d'altronde, è risultata «largamente prevalente l'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato per attribuire la Senato della Repubblica la rappresentanza degli enti territoriali (...) e alla Camera dei Deputati il

---

<sup>7</sup> E precisamente con dPC 11 giugno 2013. Il testo della Relazione, datata 17 settembre 2013, è reperibile in [riforme costituzionali.gov.it/documenti- della- commissione/relazione-finale.html](http://riforme costituzionali.gov.it/documenti- della- commissione/relazione-finale.html).

<sup>8</sup> GRUPPO DI LAVORO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 16.

<sup>9</sup> GRUPPO DI LAVORO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI, *Relazione* cit., p. 16

<sup>10</sup> Cfr. GRUPPO DI LAVORO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p.16

<sup>11</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit, p. 9.

rapporto fiduciario e l'indirizzo politico»<sup>12</sup>. Aggiungendosi altresì, con evidente sottolineatura degli stessi due ordini di ragioni e di finalità poc'anzi qui richiamati, che «questa scelta è frutto di due motivazioni: a) la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità; b) l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali»<sup>13</sup>.

In tale capitolo, peraltro, il tema in questione viene affrontato con riferimento pressoché esclusivo al dilemma fra monocameralismo e bicameralismo, ed agli aspetti relativi alla composizione del Senato (ma in parte anche della Camera dei Deputati) nell'ipotesi - risultata comunque, come si è appena visto, «prevalente» - dell'adozione di una soluzione di tipo bicamerale.

Gli aspetti più propriamente funzionali inerenti all'ipotesi bicamerale, infatti, aventi essenzialmente ad oggetto i poteri ed il ruolo da assegnare al «nuovo» Senato, vengono invece pressoché esclusivamente trattati nel successivo secondo capitolo, intitolato «Procedimento legislativo»<sup>14</sup>.

2. Ora, nel caso di quest'ultima Relazione, ci troviamo indubbiamente dinanzi ad una trattazione del tema del superamento del nostro bicameralismo ben più ampia e approfondita rispetto a quella rinvenibile nell'altra; tanto più, poi, se integrata

---

<sup>12</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 9.

<sup>13</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 9. Ritiene peraltro che un pieno e coerente svolgimento realizzativo di entrambe le motivazioni in questione rappresenti una «classica quadratura del cerchio» O. CHESSA, *Il bicameralismo dei Saggi*, in *Le Regioni*, 2013, p. 665.

<sup>14</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 13 ss.

attraverso i tre documenti scritti, ad essa allegati, nei quali vengono riportati gli interventi dei commissari effettuati nella fase preparatoria<sup>15</sup>.

Al riguardo, non può certamente disconoscersi che, nella stessa Relazione, vengono assai meritoriamente affrontati pressoché tutti i principali nodi problematici inerenti al tema in questione.

Anzi, giova sottolineare come in essa vengano trattate e sviluppate anche tematiche fin qui scarsamente considerate sia nel dibattito scientifico che nelle proposte di riforma costituzionale presentate e discusse in Parlamento: quali, in specie quelle, pur assai significative, concernenti le funzioni del «nuovo» Senato diverse da quella legislativa.

Occorre anche osservare tuttavia come, riguardo ad alcune delle tematiche affrontate, il testo della Relazione non manchi di suscitare qualche seria perplessità, vuoi sotto il quello dell'adeguatezza del corredo argomentativo fornito a sostegno di talune delle soluzioni proposte dalla stessa Commissione ovvero indicate in alternativa fra loro, vuoi sotto quello della coerenza di talune delle soluzioni proposte dalla Commissione con i due ordini di «motivazioni» adottate, all'inizio del primo capitolo, a supporto della scelta a favore dell'opzione bicamerale, e poc'anzi testualmente riportate.

Così, con riguardo al primo capitolo della Relazione, non può farsi a meno di rilevare come, rispetto a taluni dilemmi-chiave, l'illustrazione delle diverse opzioni in gioco non risulti sempre corredata da adeguati supporti di ordine argomentativo.

Ciò vale in specie, a mio avviso, nel caso del dilemma, di natura «preliminare», fra monocameralismo e bicameralismo, laddove l'opzione a favore di quest'ultimo, a ben guardare, appare argomentata in termini piuttosto sommari<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Si veda appunto, al riguardo, COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione del 12 giugno 2013*, COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione del 17 giugno 2013*, e COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti e contributi*, documenti tutti reperibili in [riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-delbicameralismo.html](http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-delbicameralismo.html).

In proposito infatti, come si è già avuto modo di riportare, ci si limita a sottolineare «l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali»<sup>17</sup>.

Sembrerebbe dunque, in tal modo, darsi pressoché pacificamente per scontato che una simile esigenza non potrebbe essere altrettanto adeguatamente soddisfatta attraverso la soluzione della «costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali», pur prospettata dai fautori dell'opzione monocamerale<sup>18</sup>.

Diversamente, a mio avviso, una più approfondita considerazione di una soluzione del genere avrebbe imposto, quanto meno, di riflettere attentamente sia su taluni limiti denunciati, sul piano comparatistico, dalla concreta esperienza delle seconde Camere «territoriali», sia su taluni pregi per converso dimostrati, nel nostro ordinamento, dalla concreta esperienza del «sistema delle conferenze».

Da un lato, infatti, si sarebbe dovuto fare i conti con il manifestarsi di una sorta di irresistibile tendenza di dette seconde Camere, presumibilmente dovuta alla loro condizione di «particolare “esposizione” nella comunicazione politica», a lasciarsi risucchiare in logiche di tipo politico-partitico del tutto estranee alla funzione rappresentativa delle autonomie territoriali<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. al riguardo I. RUGGIU, *Il Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 737-738, secondo la quale tale ipotesi monocamerale risulterebbe, nella Relazione in questione, «sommariamente descritta».

<sup>17</sup> COMMISSIONI PER LE RIFORME CCOSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 9. Riguardo all'opzione monocamerale in discorso, peraltro, si vedano i rilievi critici di R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2014, p. 1 ss.

<sup>18</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 10.

<sup>19</sup> Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 344-346, donde è tratta, fra l'altro, la citazione virgolettata riportata nel testo. E, nello stesso senso, si vedano altresì R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono della Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, pp. 913-914, laddove si parla appunto, in proposito, di «effetto (...) che appare irrimediabile, stante la

Dall'altro lato, all'opposto, si sarebbe dovuto prendere atto della circostanza che il nostro «sistema delle conferenze», consentendo ai rappresentanti degli esecutivi regionali e locali in esso operanti di muoversi sufficientemente al riparo dai riflettori dell'opinione pubblica, ha non di rado favorito l'affermazione da parte di dei medesimi, nei confronti del Governo, di posizioni «unitariamente» ispirate a logiche di autentica «lealtà territoriale», tendenti cioè al perseguimento degli interessi del «sistema-territori nel suo complesso»<sup>20</sup>.

Né d'altronde, a ben considerare, la prospettiva di un ulteriore consolidamento, sul piano istituzionale, del nostro «sistema delle conferenze», ancorché depurato, semmai, dalla posizione di preminenza in esso attualmente rivestita dal Governo<sup>21</sup>, avrebbe necessariamente dovuto escludere, di per sé, quella di una contestuale trasformazione del Senato in seconda Camera «territoriale»<sup>22</sup>.

---

peculiare esposizione mediatica del Parlamento, l'elevato tasso di pubblicità delle sue sedute, la sua posizione di cassa di risonanza della dialettica partitica».

<sup>20</sup> Così ancora I. RUGGIU, *Contro la Camera*, cit., p. 308.

<sup>21</sup> Si vedano, in tal senso, I. RUGGIU, *Contro la Camera*, cit., p. 380 ss.; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza*, cit., p. 932 ss. Tale prospettiva è stata recentemente rilanciata, sia pur sempre nel quadro una soluzione di tipo monocamerale, da I. RUGGIU, *Il Senato*, cit., pp. 742-743. Nel medesimo senso, ovviamente, si sono altresì espressi due fautori dell'opzione monocamerale all'interno della Commissione dei «Saggi»: P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Confronticostituzionali.it* - 10 ottobre 2013, p. 1.

<sup>22</sup> Come, del resto, la stessa positiva esperienza tedesca della *Ministerpraesident-Konferenz*, ovvero della Conferenza dei Presidenti dei *Laender*, starebbe ampiamente a testimoniare: si veda sul punto G. IOVINELLA, *Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 2005, p. 550 ss.; S. BONFIGLIO, *Le seconde Camere*, cit., pp. 1568-1569. Anche nell'ambito della Commissione, d'altronde, non è mancato chi, come Lorenza Violini ha ritenuto che, «pur a fronte della riconfigurazione della seconda Camera nel senso qui proposto», nel senso cioè di una Camera rappresentativa delle Regioni, fosse tuttavia «auspicabile il mantenimento del sistema delle Conferenze, in quanto esse costituiscono sedi fondamentali di negoziazione politica e gestione degli accordi tra Stato e autonomie»: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti*, cit., p. 48. Tale intervento, peraltro, si trova integralmente riprodotto in L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Riv. AIC*, n. 3/2013.

Dal combinarsi in chiave per così dire «sinergica» di queste due prospettive anzi, a mio avviso, la «rappresentanza al centro» delle autonomie territoriali potrebbe riuscire viepiù valorizzata ed esaltata, essendo in grado di manifestarsi in termini quanto mai efficaci in tutte e due le fasi cruciali del procedimento legislativo statale.

Laddove appunto, nella fase dell'«iniziativa» legislativa del Governo, l'incidenza delle posizioni espresse dai rappresentanti delle autonomie risulterebbe sensibilmente rafforzata dalla possibilità ad esse offerta di ricevere, nella successiva fase «decisoria» del procedimento, un robusto supporto all'interno ed ad opera del «nuovo» Senato.

L'incidenza del ruolo svolto dal «nuovo» Senato nella fase «decisoria», a sua volta, potrebbe risultare sensibilmente rafforzata sia, in caso di previa intesa fra Governo e autonomie, dal «naturale» raccordarsi del Senato medesimo ad una posizione di queste ultime condivisa dallo stesso Governo poggiante sulla maggioranza della Camera «politica», sia, in caso di mancata previa intesa fra Governo e autonomie, dall'altrettanto «naturale» raccordarsi del Senato ad una posizione di queste ultime comunque particolarmente incisiva, ove ed in quanto non tacciabile di subalternità rispetto a logiche di mera appartenenza politico-partitica<sup>23</sup>.

**3.** Ma, a ben considerare, qualche difetto sul piano dell'argomentazione sembra emergere anche con riguardo all'ulteriore fondamentale dilemma, conseguente alla scelta a favore dell'opzione bicamerale, fra elezione diretta ed elezione indiretta dei membri del «nuovo» Senato: ovverosia fra un Senato composto da membri «eletti direttamente dai cittadini in concomitanza con le elezioni regionali» ed un Senato,

---

<sup>23</sup> Naturalmente, un simile raccordo con le posizioni espresse nelle conferenze dai vertici monocratici degli esecutivi regionali e locali sarebbe per così dire «automatico» nel caso in cui si adottasse un sistema di elezione indiretta del «nuovo» Senato: in tal caso, infatti, gli stessi vertici risulterebbero largamente presenti anche all'interno Senato medesimo. Diversamente, nel caso in cui si adottasse un sistema di elezione diretta del «nuovo» Senato, il raccordo in questione andrebbe opportunamente assicurato mediante la previsione di apposite forme di stabile e costante collegamento informativo fra le conferenze ed il Senato medesimo: cfr. in tal senso, ancora, I. RUGGIU, *Contro la Camera*, cit, p. 40 ss.; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza*, cit., p. 951.

invece, del quale «dovrebbero far parte tanto rappresentanti delle Regioni quanto rappresentanti dei Comuni»<sup>24</sup>.

Al riguardo, in effetti, non si può fare a meno di rilevare come, nel testo della Relazione, vengano puntualmente esplicitamente soltanto argomenti favorevoli all'elezione diretta. Laddove appunto, fra l'altro, si rileva che, in questa ipotesi, «il vantaggio sarebbe quello di avere soggetti legati al territorio in maniera più forte di eletti in secondo o terzo grado, responsabilizzati di fronte ai cittadini, probabilmente di livello qualitativo migliore e non necessariamente appartenenti a un circuito partitico»<sup>25</sup>, e che «Senatori eletti direttamente diventerebbero da un lato, interlocutori della Camera politica, dall'altro, autorevoli interlocutori dei vertici regionali e rispetto a questi ultimi altrettanto rappresentativi dei territori»<sup>26</sup>.

Sommariamente argomentata risulta invece, nella Relazione, la posizione favorevole elezione indiretta: quella cioè secondo cui i membri del Senato dovrebbero essere eletti in parte dai Consigli regionali e in parte dai Consigli delle autonomie locali, salvo semmai stabilire se i Consigli regionali debbano eleggere i Senatori nel proprio seno o, invece, al di fuori di essi<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 10.

<sup>23</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 10.

<sup>24</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., pp 10-11. Aggiungendosi altresì che un simile tesi «secondo i proponenti presenterebbe alcuni vantaggi», posto che «eviterebbe complicati meccanismi di bilanciamento tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni e favorirebbe un maggior ricambio nella classe politica locale e nazionale»: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 11.

<sup>27</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 10. Nella Relazione peraltro, si noti, non viene minimamente presa in considerazione l'idea di una limitazione della rappresentanza in Senato alle sole Regioni, con esclusione quindi di quella degli enti locali minori: idea che, tuttavia, aveva trovato nella Commissione più di un sostenitore. Si vedano appunto, al riguardo, gli interventi di Augusto Barbera, Ginevra Cerrina Feroni e Lorenza Violini in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione del 17 giugno 2013*, cit., rispettivamente alle pp. 16, 24 e 25.

Al riguardo, infatti, ci si limita ad accennare genericamente, ancorché significativamente, che un simile sistema di elezione «contribuirebbe a definire senza equivoci il nuovo ruolo costituzionale del Senato»<sup>28</sup>.

E ciò, nonostante l'indiscutibile serietà e l'intrinseca coerenza logica proprie delle principali argomentazioni svolte a favore di tale sistema in alcuni fra i molteplici interventi di Commissari favorevoli all'elezione indiretta riportati nella documentazione scritta allegata alla Relazione.

Si pensi in specie, in proposito, alla considerazione secondo cui l'elezione diretta dei senatori «mal giustifica la differenziazione di funzioni fra le due Camere, portatrici in definitiva della stessa legittimazione popolare»<sup>29</sup>.

E si pensi altresì all'ulteriore considerazione secondo cui, un'autentica «rappresentanza istituzionale delle Regioni» comporterebbe necessariamente la presenza in Senato di chi «si senta portatore degli interessi della comunità regionale che costituisce la base elettorale della Regione di cui è esponente, come interpretati e mediati dalla istituzione regionale»<sup>30</sup>.

Né d'altronde viene esplicitato nel testo della Relazione alcun specifico argomento a sostegno all'ulteriore opinione contigua a quella favorevole all'elezione indiretta, e pur «risultata assolutamente prevalente»<sup>31</sup>, secondo cui i presidenti di Regione dovrebbero far parte del Senato come membri di diritto.

---

<sup>28</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 10.

<sup>29</sup> Così si esprime testualmente Valerio Onida in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti*, cit., p. 31. Nel medesimo senso, peraltro, si vedano anche le considerazioni di Elisabetta Catelani, Massimo Luciani e Anna Moscarini, *ivi*, pp. 2, 22 e 24.

<sup>30</sup> Così ancora Valerio Onida in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti*, cit., p. 31. Con siffatta impostazione si mostra concorde, fra gli altri, Lorenza Violini in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione del 17 giugno*, cit., p. 25, laddove sottolinea, appunto, che «non si può pensare di rappresentare i territori», e che, piuttosto, «bisogna rappresentare le “istituzioni regionali”».

<sup>31</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 11.

Semmai, gli argomenti favorevoli all'elezione indiretta del «nuovo» Senato ed alla contestuale presenza in esso dei presidenti di Regione, si trovano sintetizzati nella «riserva» di un commissario apposta al testo medesimo: laddove, in particolare, si sottolinea che l'«elezione diretta, anche se in concomitanza con quella dei consigli regionali, rischierebbe di fare dei senatori più i rappresentanti delle forze politiche di appartenenza, con la relativa dialettica, che i rappresentanti della Regione come istituzione»<sup>32</sup>.

Si osservi inoltre come, nella Relazione, non venga attribuito alcun puntuale ed esplicito rilievo ad un argomento favorevole ad una trasformazione del Senato in organo composto esclusivamente da presidenti di Regione e/o da consiglieri regionali e consiglieri comunali in carica, pur destinato di per sé ad avere in concreto un peso tutt'altro che trascurabile nella scelta fra elezione diretta ed elezione indiretta.

Si vuole alludere, con ciò, ad un argomento che potremmo succintamente definire di natura «finanziaria», in quanto avente essenzialmente a che vedere con l'esigenza, sempre più intensamente avvertita nella società civile, di una drastica riduzione dei c.d. «costi della politica».

Appare del tutto evidente infatti come, in relazione ad una simile esigenza, si lascerebbe senz'altro preferire l'introduzione di una seconda Camera composta esclusivamente da membri non necessitanti di alcuna apposita remunerazione per l'esercizio della relativa carica, in quanto remunerati per altra e diversa carica elettiva contemporaneamente esercitata a livello decentrato.

E del resto, la necessità di raccordare la riforma del nostro bicameralismo anche ad un'esigenza del genere è stata decisamente sottolineata, con specifico riferimento

---

<sup>32</sup> Si tratta della riserva di Valerio Onida: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 12.

al tema della riduzione del numero dei parlamentari, in più di uno degli interventi dei commissari riportati nella documentazione scritta allegata alla Relazione<sup>33</sup>.

Con riferimento al dilemma fra «elezione diretta» ed «elezione indiretta» del Senato, invece, un argomento come quello in questione risulta soltanto implicitamente e vagamente evocato nella Relazione, laddove si afferma che «dovrebbe essere stabilito che i membri di diritto non abbiano titolo a retribuzione, ma solo al rimborso delle spese»<sup>34</sup>.

Certo, appare innegabile che si tratti di un argomento scarsamente rilevante e significativo sul terreno vero e proprio della «politica costituzionale».

E tuttavia non può neppure sfuggire la notevole incidenza dell'argomento in questione dal punto di vista della «effettiva realizzabilità», nel nostro Paese, di una riforma costituzionale all'insegna del bicameralismo differenziato.

Tale argomento infatti, grazie all'immediatezza ed al vigore della sua presa sull'opinione pubblica, appare destinato, se non a neutralizzare del tutto, quanto meno a controbilanciare sensibilmente l'altro argomento addotto - in maniera ricorrente e all'interno della stessa Commissione - a sostegno, invece, della più agevole «praticabilità» di una riforma del genere in caso di opzione a favore

---

<sup>33</sup> Si vedano appunto, in tal senso, l'intervento di Beniamino Caravita di Toritto in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Resoconto della riunione di lunedì 17 giugno*, cit., p. 13, e quelli di Elisabetta Catelani, Ginevra Cerrina Feroni e Ida Nicotra in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti*, cit., pp. 11, 14 e 28. La sussistenza di una simile correlazione fra riduzione del numero dei parlamentari e riduzione dei «costi della politica», invece, viene recisamente negata nella Relazione: «Nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia. In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli stati membri dell'Unione europea» (COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit. p. 11).

<sup>34</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 11.

dell'opposta soluzione dell'«elezione diretta»: l'argomento cioè della «nota indisponibilità dei senatori in carica a votare il loro suicidio politico»<sup>35</sup>.

Anche un siffatto argomento, del resto, sembra per l'appunto affiorare nelle comunicazioni svolte nell'aula del Senato il 24 febbraio 2014 dal Presidente del Consiglio Renzi in occasione del dibattito sulla mozione di fiducia relativa al Governo da lui presieduto: laddove appunto, nel sottolineare la «possibilità di superare l'attuale conformazione del Senato mantenendo fermi il no al voto di fiducia e il no al voto di bilancio», si fa altresì riferimento alla «possibilità di svolgere la funzione senatoriale non come incarico figlio di un'elezione diretta e con un'indennità, ma, come nel modello tedesco, attraverso l'assunzione di responsabilità dei territori»<sup>36</sup>.

4. Qualche dubbio, d'altro canto, viene a sollevare anche la lettura della parte della Relazione in esame concernente gli aspetti più propriamente «funzionali» della forma di bicameralismo differenziato in essa delineata.

Certo, difficilmente contestabile appare il fondamentale proposito di assicurare alla Camera dei deputati, in sintonia con la riserva alla stessa della titolarità del rapporto fiduciario e dell'indirizzo politico, «una prevalenza (...) nell'esercizio della funzione legislativa»<sup>37</sup>.

E piuttosto convincente risulta altresì la specifica soluzione prospettata al fine di assicurare una simile prevalenza nell'ambito del procedimento legislativo.

---

<sup>35</sup> Così testualmente C. PINELLI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Astrid Rass.*, n. 21/2013, p. 3. All'interno della Commissione, si è espressa inequivocabilmente in senso analogo Elisabetta Catelani, osservando che «l'elezione indiretta è la soluzione in astratto preferibile (...) che tuttavia rischia di non essere accettata dallo stesso organo che deve approvare poi la riforma costituzionale»: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Approfondimenti*, cit., p. 9.

<sup>36</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, Assemblea, 197° Seduta, *Resoconto stenografico*, p. 19.

<sup>37</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit. p. 9.

Essa si lascia apprezzare, infatti, non solo per la sua coerenza con detto proposito fondamentale, ma anche per la sua innovatività e per la persuasività delle argomentazioni addotte a sostegno della medesima.

Al riguardo, in effetti, la Relazione delinea una soluzione mirante a staccarsi nettamente da quelle prospettate fin qui in sede parlamentare.

In tali proposte appunto, facendosi essenzialmente riferimento alle materie contemplate nel nuovo titolo V, si tende generalmente a distinguere il ruolo del «nuovo» Senato a seconda del tipo di «materia» da disciplinare, ed a conferire al medesimo un ruolo addirittura prevalente nelle materie di legislazione concorrente così come in quella attinente all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali<sup>38</sup>. Adottandosi dunque una soluzione che, per un verso, si caratterizzava per un grado quanto mai elevato di complicazione e di incertezza dal punto di vista pratico, e, per un altro verso, conferiva contraddittoriamente al Senato la possibilità di operare, attraverso l'esercizio della funzione legislativa, quel pesante condizionamento sull'azione e sulle sorti del Governo, che pur si mostrava di volergli sottrarre mediante la contestuale previsione della sua esclusione dal circuito fiduciario.

Ben diversamente, nella Relazione in esame, si ripudia senz'altro il «criterio della ripartizione per materie fra Camera e Senato, che avrebbe dato adito ad incertezze e conflitti»<sup>39</sup>, e si punta piuttosto a precisare i ruoli rispettivi della Camera e del Senato

---

<sup>38</sup> Una costruzione del genere, del resto, è rintracciabile anche nel testo del disegno di legge di revisione costituzionale approvato in prima lettura al Senato nel corso della XVI legislatura: cfr., al riguardo, le considerazioni critiche di A. D'ANDREA, *La riforma*, cit., pp.18-19, e di V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo*, cit., p. 45 ss. Ed altrettanto può dirsi, per quanto concerne la corrente XVII legislatura, a proposito della proposta di legge costituzionale n. 839 presentata alla Camera dei Deputati e del disegno di legge costituzionale n. 35 presentato al Senato, entrambi citati nella precedente nota 5.

<sup>39</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 13.

in seno al procedimento legislativo attraverso il ricorso all'elaborazione una nuova tipologia delle leggi parlamentari<sup>40</sup>.

Al tempo stesso, la Relazione contempla un ruolo paritario del Senato soltanto per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale e per quelle «ordinarie bicamerali»<sup>41</sup>, riservando invece alla Camera l'«ultima parola» in ordine a tutte le altre leggi ordinarie<sup>42</sup>; e preoccupandosi comunque di precisare che quelle «bicamerali» dovrebbero riguardare esclusivamente «l'ordinamento e le funzioni di Regioni e autonomie locali nonché i loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo», e che esse «dovrebbero essere specificamente indicate in Costituzione»<sup>43</sup>. Salva peraltro, in ogni caso, la necessità di una qualche riflessione, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, circa l'ammissibilità o meno di una partecipazione paritaria del «nuovo» Senato, ove formato secondo il modulo dell'elezione indiretta, al procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale, stante la loro attinenza alla sfera della «rappresentanza politica nazionale»<sup>44</sup>. E salva altresì la considerazione dell'estrema problematicità, se non addirittura dell'assoluta impossibilità, dell'individuazione di tipi di leggi ordinarie che, pur avendo

---

<sup>40</sup> Si tratterebbe, appunto, delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, delle leggi «organiche», delle leggi «ordinarie bicamerali» e delle leggi «ordinarie con voto prevalente della Camera»: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 13.

<sup>41</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 13.

<sup>42</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 14.

<sup>43</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 13. Anche secondo R. BIFULCO, *Le proposte*, cit., p. 3, siffatte «articolate proposte (...) appaiono largamente condivisibili».

<sup>44</sup> Si vedano in particolare, al riguardo, gli interrogativi formulati, con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, da G. BRUNELLI, *Appunto per la discussione*, presentato al Seminario «Riforma della Parte II della Costituzione: la Proposta del Governo», svoltosi il 24 marzo 2014 a Roma, Sala della Regina, Camera dei Deputati, p. 2.

«sistemicamente» ad oggetto i rapporti fra Stato ed autonomie o l'ordinamento di queste ultime, non risultino tuttavia comunque espressione di scelte di indirizzo politico e non siano quindi, come tali, riconducibili nell'ambito del rapporto fiduciario.

Non del tutto coerente, invece, con la riserva alla Camera dei deputati della titolarità del rapporto fiduciario e dell'indirizzo politico, sembrerebbe la proposta, sia pur anch'essa indiscutibilmente innovativa, di assegnare al «nuovo» Senato «un particolare ruolo, nel rafforzato quadro della Unione Europea, soprattutto per la specifica capacità di interloquire con le autonomie territoriali, come presidio al principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative della UE»<sup>45</sup>.

Ora, appare senz'altro incontestabile l'attuale sussistenza di una «legittimazione “costituzionale” europea della Seconda Camera»<sup>46</sup> e, quindi, della possibilità di un significativo coinvolgimento di quest'ultima nella partecipazione parlamentare alla definizione della politica europea ed al processo di formazione degli atti dell'Unione europea.

Ciononostante, a mio avviso, avrebbe meritato e meriterebbe comunque un qualche ulteriore approfondimento la questione circa la necessità o meno di conferire alla «nuova» Camera ed al «nuovo» Senato, in ordine agli atti inerenti a detta partecipazione, ed implicanti generalmente il compimento di scelte di indirizzo politico riconducibili al rapporto fiduciario, una posizione, rispettivamente, di preminenza e di secondarietà sostanzialmente corrispondenti a quelle ad essi conferite, nella stessa Relazione, nell'ambito del procedimento legislativo<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 17.

<sup>46</sup> Così A. MANZELLA, *La riforma*, cit., p. 9.

<sup>47</sup> Si pensi appunto, al riguardo, ai vari tipi di atti parlamentari - alcuni dei quali, fra l'altro, di natura propriamente legislativa - previsti agli artt. 6 e seguenti della l. n. 234/2012: cfr. di recente, sul tema, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. int.*, p. 705 ss. E del resto, non può certamente trascurarsi che nella stessa *Grundgesetz*, al novellato art. 23, a proposito

5. Né manca poi, a mio avviso, di suscitare qualche perplessità l'altro fondamentale proposito, manifestato nella Relazione in esame, di assicurare al «nuovo» Senato, parallelamente, una «prevalenza (...) nell'esercizio di alcune funzioni di controllo»<sup>48</sup>, in vista del conferimento al medesimo anche di un peculiare ruolo di garanzia costituzionale<sup>49</sup>.

Nella Relazione si legge appunto che, «in un sistema nel quale il rapporto *fiduciario* è attribuito alla sola Camera, eletta con regole che favoriscono la determinazione della maggioranza politica attraverso il voto dei cittadini, al Senato devono spettare, per il principio dei contrappesi costituzionali (...) maggiori poteri di controllo che non coinvolgano il rapporto fiduciario», posto che «i meccanismi di coesione politica sottesi al patto di maggioranza possono (...) rendere i poteri di controllo della Camera meno incisivi e meno garantiti»<sup>50</sup>. In questa prospettiva, dunque, il Senato dovrebbe «conservare il potere di inchiesta parlamentare e il sindacato ispettivo» ed «esercitare in modo sistematico la funzione di controllo parlamentare sull'attuazione delle leggi e sugli andamenti di finanza pubblica»<sup>51</sup>, eventualmente anche attraverso la titolarità di «una sorta di rapporto privilegiato (ma non esclusivo) con la Corte dei conti, con l'Ufficio parlamentare del bilancio e,

---

dell'adozione degli atti normativi dell'Unione europea, si stabilisce fra l'altro che il *Bundesrat* «deve partecipare al processo di formazione della volontà dello Stato federale nella misura in cui dovrebbe concorrere ad un provvedimento corrispondente del diritto interno».

<sup>48</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 9.

<sup>49</sup> Si tratta del resto di una prospettiva che sembra incontrare più di un consenso in dottrina: cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato*, cit., p. 99 ss.; IDEM, *Le seconde Camere*, cit., p. 1574; P. MARTINO, *Secondo Camere e rappresentanza*, Giappichelli, Torino, p. 299; L. CASTELLI, *Il Senato*, cit., pp. 21, 34 ss.; A. MANZELLA, *La riforma*, cit., p. 1 ss.

<sup>50</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 17.

<sup>51</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 17.

secondo alcuni, con il Cnel profondamente riformato»<sup>52</sup>. Sempre secondo la Relazione, d'altronde, «tra i compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato», dovrebbe «assumere particolare rilievo la “valutazione delle politiche pubbliche”»<sup>53</sup>.

Orbene, quanto meno problematica si appalesa, a mio avviso, la conciliabilità di una simile ipotesi non soltanto con lo stesso fondamentale proposito di assicurare alla Camera dei deputati «una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa», ma anche con l'intento, non meno fondamentale, di attribuire al Senato «la rappresentanza degli enti territoriali, intesi sia come territorio che come istituzioni».

Sotto il primo profilo, in effetti, viene spontaneo rilevare come lo svolgimento di compiti quali quelli inerenti alla «valutazione delle politiche pubbliche» debba ritenersi in ogni caso indispensabile ai fini di un corretto ed efficace esercizio della funzione legislativa.

Sembrerebbe dunque piuttosto contraddittoria una qualche forma di penalizzazione, in ordine al diretto e autonomo svolgimento di tali compiti, ad un organo parlamentare, quale la «nuova» Camera «politica», pur destinato per l'appunto a rivestire, nell'ambito del procedimento legislativo, un ruolo prevalente.

Sotto il secondo profilo poi, riesce tutt'altro che agevole scorgere una piena coerenza del conferimento al «nuovo» Senato di un ruolo di garanzia concepito in una chiave propriamente «antimaggioritaria» con la sua configurazione come Camera «espressione delle autonomie territoriali», propriamente chiamata quindi, semmai, a tutelare gli interessi di queste ultime nei confronti dello Stato<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 17.

<sup>53</sup> COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit., p. 16.

<sup>54</sup> Viene del resto da chiedersi, al riguardo, se i poteri di controllo-garanzia sovente spettanti alle seconde Camere «territoriali» negli ordinamenti costituzionali federali, a cominciare da quello tedesco, siano stati ad esse conferiti in funzione di tutela delle minoranze politico-parlamentari nei confronti dell'azione governativa ovvero, piuttosto, in funzione di salvaguardia degli interessi delle entità federate nei confronti dell'azione federale: cfr. appunto, proprio in questo secondo senso, F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., pp. 200-201.

Un ruolo del genere in effetti, a ben considerare, potrebbe eventualmente ritenersi concepibile, semmai, soltanto in caso di opzione a favore dell'elezione diretta del «nuovo» Senato: opzione peraltro, come già si è avuto modo di rilevare, condivisa soltanto da una parte dei membri della Commissione.

6. Ora, anche alla luce di quanto osservato nei precedenti paragrafi, merita senz'altro svolgere qualche riflessione, per gli aspetti relativi alla riforma del bicameralismo, sul testo di quello che, fin qui, nel corso della corrente legislatura, è risultato senz'altro come l'atto di iniziativa legislativa politicamente più rilevante e significativo proposto in materia: ovverosia il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 marzo 2014, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione»<sup>55</sup>.

Ebbene, in primo luogo non può a mio avviso disconoscersi che la riforma del nostro bicameralismo ivi delineata risulti condivisibilmente informata, nel suo disegno complessivo, ad entrambi i due fondamentali ordini di ragioni e di finalità richiamati in apertura del presente scritto, e dichiaratamente sottesi, del resto, sia alla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali che alla Relazione

---

<sup>55</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, già menzionato nella precedente nota 5. Il relativo testo, peraltro, riproduce pressoché integralmente il contenuto della bozza di disegno di legge costituzionale in materia presentata nella precedente seduta del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2014, recante un titolo lievemente diverso («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione»), pubblicata nello stesso giorno in *astridnews.net*. Nelle note che seguono pertanto, con riguardo alle disposizioni del disegno di legge approvato il 31 marzo esattamente riprodotte di quelle contenute nella bozza predetta, sarà fatto senz'altro riferimento anche a scritti e commenti pur aventi ad oggetto, a stretto rigore, queste ultime disposizioni.

finale della Commissione per le riforme costituzionali: quello cioè di di natura «funzionale» e quello di natura «rappresentativa».

Nel quadro di una soluzione di tipo comunque bicamerale, infatti, da un lato si stabilisce che «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione»<sup>56</sup>, e che la (sola) Camera dei deputati, «è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico»<sup>57</sup>.

Dall'altro lato, al tempo stesso, si prevede la trasformazione dell'attuale Senato della Repubblica in «Senato delle Autonomie», stabilendosi appunto che esso «rappresenta le Istituzioni territoriali», ed «esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane ed i Comuni».

In secondo luogo, peraltro, occorre anche osservare come le specifiche soluzioni adottate tanto sul versante della composizione e delle modalità di funzionamento del Senato delle Autonomie, quanto su quello dei poteri e dei ruoli rispettivamente assegnati a quest'ultimo ed alla Camera dei deputati, pur risultando largamente condivisibili sotto molteplici e non secondari aspetti, non manchino tuttavia, sotto altri, di suscitare qualche seria perplessità dal punto di vista della loro intrinseca adeguatezza e/o della loro piena coerenza con il disegno in questione.

Ciò vale sicuramente, in effetti, con riguardo al primo dei due versanti accennati.

Al nuovo art. 57, comma 1, si stabilisce intanto che il Senato delle Autonomie «è composto dai Presidenti delle Giunte Regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di regione, da due

---

<sup>56</sup> Nuovo art. 55, comma 1. Si vedano peraltro, riguardo a siffatta testuale formulazione, le notazioni critiche di A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 2-3.

<sup>57</sup> Nuovo art. 55, comma 2. Anche M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione"*, in *Astrid Rass.*, n. 6/2014, p. 2, ritiene «pienamente condivisibile la scelta di sottrarre al Senato la fiducia al Governo», posto che, «in questo modo, si incide positivamente non solo sull'efficienza del Parlamento, ma anche sulla stabilità dell'Esecutivo, che non sarà più condizionato dall'alea delle diverse maggioranze».

membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione».

Orduque, una simile previsione non sembra prestarsi a rilievi critici o riserve di sorta, laddove - in conformità del resto con quanto auspicato dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nonché da una parte non trascurabile dei membri della Commissione per le riforme costituzionali -esprime una scelta a favore del modello dell'elezione indiretta del Senato medesimo, ricomprensivo della partecipazione di diritto dei Presidenti regionali.

Una scelta del genere, in effetti, sembra in ogni caso restare quella più intimamente coerente tanto con una configurazione del Senato come assemblea rappresentativa delle «autonomie territoriali», e non puramente e semplicemente dei «territori», quanto con la riserva alla Camera della titolarità rapporto fiduciario <sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> «Per quanto si possa esercitare la fantasia, la rappresentanza dei territori non si sposa facilmente con l'elezione diretta dei loro rappresentanti»: così, recisamente, si esprime al riguardo R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014, p. 3. Contrarietà all'elezione diretta del nuovo Senato manifestano altresì, in particolare, S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3; M. AINIS, *La luce e l'ombra*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu) - 14 aprile 2014, p. 3; S. LIETO, P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014, pp.13-14; S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in *Astrid Rass.*, ivi, p. 7, secondo il quale, appunto, se il Senato «è destinato a non intervenire nell'investitura fiduciaria del governo e a non approvare il bilancio (...) l'esperienza comparata dimostra (più che solo possibile) opportuna l'elezione di secondo grado». Analogamente M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost.*, cit, p. 2, ritiene condivisibile la scelta dell'elezione indiretta dei senatori, in quanto «se fossero direttamente legittimati dal voto popolare, sarebbe molto difficile motivare la sottrazione della fiducia». Diversamente, a favore dell'elezione diretta del nuovo Senato si pronunciano, fra gli altri, C. DE FIORES, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3 aprile 2014, p. 3; G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, ivi, 8 aprile 2014, p. 2 ss.; M. CHIAVARIO, *Riforma del bicameralismo: l'opinione di un laterale*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014. Favorevoli ad una soluzione mista, a loro volta, si dichiarano B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 2; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, relazione introduttiva al seminario «Riforme costituzionali e qualità della democrazia» organizzato dal Centro per la Riforma dello

Né può contestarsi, d'altra parte, che la scelta in questione risulti comunque di per sé idonea, se non proprio a scongiurare del tutto, a rendere quanto meno non così scontato come nel caso dell'elezione diretta, l'assoggettamento dei senatori a logiche comportamentali di natura squisitamente politico-partitica, tali da compromettere lo stesso obiettivo della stabilità governativa perseguito attraverso la riserva alla Camera del rapporto fiduciario<sup>59</sup>.

Ugualmente da condividersi appare, a mio avviso, la previsione, conforme del resto a quanto suggerito sul punto in entrambe le Relazioni finali poc'anzi rammentate, della presenza nel Senato di rappresentanti non solo delle regioni ma anche, e in ugual misura, dei comuni<sup>60</sup>.

---

Stato il 10 aprile 2014, reperibile in [www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi—ric/Dogliani CRS 10 aprile Chiti.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi—ric/Dogliani CRS 10 aprile Chiti.pdf), pp. 7-8. In ogni caso, sottolineano criticamente le conseguenze negative sull'efficienza operativa dal nuovo Senato presumibilmente derivanti dal cumulo fra le cariche di senatore e quella ricoperta presso la Regione od il Comune di appartenenza S. PRISCO, *Una nuova stagione*, cit., p. 6; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 5; M. VILLONE, *Nuovo Senato. Riforma senza né capo né coda*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 aprile 2014, pp. 1-2.

<sup>59</sup> Si veda in tal senso C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rass.*, n. 7/2014, pp. 5-6, secondo il quale siffatta «estrazione indiretta dei componenti del nuovo Senato appare decisiva anche dalla prospettiva della prassi, del possibile funzionamento concreto delle istituzioni politiche (...) ad evitare cioè che in via di prassi una seconda Camera comunque espressione diretta del corpo elettorale, ancorché priva del potere di dismettere il Governo, trovi il modo di affermare comunque una capacità di condizionamento decisiva sulla stabilità dell'esecutivo». Peraltro, che una simile attrazione della seconda Camera «territoriale» entro dinamiche di tipo politico-partitico non risulti affatto impossibile neppure nei casi diversi da quello della sua elezione diretta parrebbe esemplarmente testimoniato dalla stessa concreta esperienza del *Bundesrat* tedesco: si vedano in particolare, al riguardo, P. MARTINO, *Seconde Camere*, cit., p. 275 ss.; F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., pp. 183-185, 260-262.

<sup>60</sup> Siffatta previsione viene condivisa da R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note sulla riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Astrid Rass.*, n. 6/2014, p. 1; L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno costituzionale 12 marzo 2014*, ivi, p. 2 ss.; M. AINIS, *La luce*, cit., p. 3. Critici peraltro, riguardo alla previsione di una rappresentanza comunale paritaria rispetto a quella regionale, si mostrano F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rass.*, n. 6/2014, p. 5; M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost.*, cit., p. 2; E. CATELANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul*

Tale previsione, infatti, sembra correttamente rispecchiare tanto l'incontestabile peculiarità del radicamento e della tradizione della municipalità nella storia del nostro ordinamento, quanto l'altrettanto peculiare considerazione dei Comuni all'art. 114 Cost., al pari delle Regioni, alla stregua di veri e propri elementi «costitutivi» della Repubblica.

Assai meno condivisibile, invece, risulta l'ulteriore previsione contenuta nel successivo quarto ed ultimo comma del medesimo art. 57, laddove si stabilisce che «ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica», e che «tali membri durano in carica sette anni»<sup>61</sup>.

---

*progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3; A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, ivi, p. 3. Perplesità, invece, rispetto alla stessa previsione di una qualunque rappresentanza comunale vengono manifestate da A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 6-7; S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli*, cit., p. 7.

<sup>61</sup> Riguardo a tale previsione, del resto, si registra un'assoluta unanimità di giudizi recisamente negativi: si vedano al riguardo, fra gli altri, M. AINIS, *La luce*, cit., p. 4; L. ANTONINI, *Non si supera così il federalismo all'italiana*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014, p. 1; F. BASSANINI, *Prime riflessioni*, cit., p. 5; R. BIFULCO, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 21 marzo 2014, p. 2; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 aprile 2014, p. 4; R. BIN, *Il problema*, cit., p. 2; R. BIN, *Coerenze*, cit., p. 5; G. BRUNELLI, *Appunti*, cit., p. 1; B. CARAVITA, *Glosse*, cit., p. 2; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 2; C. FUSARO, *A proposito*, cit., p. 6; M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost.*, cit. p. 2; A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3; F. PATERNITI, *Riflessioni a prima lettura su alcuni elementi critici della nuova composizione del Senato delle Autonomie nel progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, p. 4 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu) - 5 aprile 2014, p. 2; D. PORENA, *Nel nuovo Senato delle Autonomie nasce il "partito del Presidente"*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 2-3; S. PRISCO, *Una nuova stagione*, cit., p. 7; A. RUGGERI, *Note minime*, cit., p. 3; E. ROSSI, *Senato*, cit. p. 4; G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 10; S. STAIANO, *Alcuni*, cit., p. 7.

Una simile contestuale presenza, in Senato, sia pur nettamente minoritaria e meramente eventuale, di membri di nomina presidenziale, esattamente corrispondenti, quanto ai requisiti per la nomina, all'attuale figura del senatore a vita, appare in effetti in patente contraddizione con l'espresso conferimento in via generale al Senato medesimo di un'«esclusiva» funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Né, d'altronde, sembra del tutto convincente la motivazione addotta al riguardo nelle relazione di accompagnamento del disegno di legge, laddove si precisa che una previsione del genere sarebbe «intesa a sottolineare i connotati di garanzia del nuovo Senato»<sup>62</sup>: quei connotati, cioè, che deriverebbero dal riconoscimento al medesimo di una serie di funzioni, appunto di «garanzia e di equilibrio del sistema», quali quelle inerenti alla revisione costituzionale, alla nomina dei «titolari di alti incarichi istituzionali» (Capo dello Stato, Corte costituzionale, Consiglio supremo della magistratura), all'intervento consultivo in ordine ai provvedimenti di scioglimento dei consigli regionali e di rimozione dei presidenti delle giunte<sup>63</sup>. Aggiungendosi altresì che, in tal modo, si agevolerebbe il «proiettarsi» del nuovo Senato «anche al di là (...) delle stesse logiche di schieramento politico»<sup>64</sup>.

La previsione della nomina dei membri in questione anzi, anche in considerazione del numero tutt'altro che trascurabile dei medesimi, rischia seriamente di produrre effetti diametralmente opposti a quelli testé indicati: e ciò, tanto più in virtù di una configurazione della nomina alla stregua di una pura e semplice «facoltà» del Capo dello Stato.

La titolarità di un potere del genere, infatti, porrebbe evidentemente quest'ultimo in grado di alterare e condizionare a proprio piacimento, all'inizio e/o nel corso dello svolgimento del proprio mandato, gli equilibri e i rapporti di forza politici interni all'assemblea.

---

<sup>62</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, cit., p. 7.

<sup>63</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, A.S. N. 1429, cit., p. 6.

<sup>64</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, cit., p. 7.

Ma qualche seria riserva sembra lecito nutrire anche in ordine a taluni particolari profili della stessa disciplina della rappresentanza in Senato delle Regioni e dei Comuni.

Si pensi, in specie, alla previsione della presenza di un numero pari di rappresentanti per ogni territorio regionale, palesemente destinata a premiare ed a penalizzare in modo assolutamente abnorme ed iniquo, rispettivamente, le Regioni meno popolose e quelle più popolose<sup>65</sup>.

Una previsione del genere, infatti, parrebbe giustificabile soltanto nell'ambito di un ordinamento di natura spiccatamente federale, laddove si trattasse di riconoscere e tutelare, all'interno della seconda Camera «territoriale», l'originaria dimensione «statuale» propria di tutte entità federate.

Né d'altronde può ignorarsi che un simile tipo di rappresentanza assolutamente paritaria non risulta oggi generalmente adottata neppure nell'ambito degli ordinamenti federali veri e propri, specie in presenza di seconde Camere non elettive<sup>66</sup>.

E si pensi altresì alla conferma della parte dell'attuale art. 67 Cost., in cui si prevede che tutti i membri del Parlamento, ivi compresi dunque i senatori, esercitino le loro funzioni «senza vincolo di mandato»<sup>67</sup>.

Anche tale previsione in effetti, almeno a prima vista, sembrerebbe porsi in netto contrasto con la configurazione del Senato come assemblea rappresentativa delle

---

<sup>65</sup> Cfr. in tal senso, fra i tanti, F. BASSANINI, *Prime riflessioni*, cit., p. 5; R. BIN, *Il problema*, cit., pp. 2-3; R. BIN, *Coerenze*, cit., pp. 5-6. G. BRUNELLI, *Appunto*, cit., p. 1; B. CARAVITA, *Glosse*, cit. p. 2; C. FUSARO, *A proposito*, cit., p. 6; L. VANDELLI, *Trasformare*, cit., pp. 4-5.

<sup>66</sup> Si veda ancora, sul punto, L. VANDELLI, *Trasformare*, cit., pp. 4-5.

<sup>67</sup> Si esprimono criticamente al riguardo, in particolare, F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 5; R. BIN, *Il problema*, cit., p. 4; R. BIN, *Coerenze*, cit., p. 8; B. CARAVITA, *Glosse*, cit., p. 2; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma*, cit., p. 2; M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost.*, cit., p. 2; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie"*, cit., p. 2; A. POGGI, *Funzioni*, cit., p. 3; A. RUGGERI, *Note minime*, cit., p. 7.

istituzioni territoriali e, conseguentemente dei senatori come soggetti propriamente destinati a far valere a livello nazionale le istanze e gli interessi delle regioni e dei comuni da essi rappresentati.

E' vero che la motivazione addotta al riguardo nella relazione governativa risulta, di per sé, degna dalla massima considerazione: laddove siffatto mantenimento del divieto di mandato imperativo viene spiegato con riferimento alla «natura del Senato quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali complessivamente intese, piuttosto che come espressione dei singoli governi locali, come avviene invece in altri ordinamenti, quale ad esempio quello tedesco»<sup>68</sup>.

E tuttavia, non possono neppur ignorarsi, al riguardo, le indicazioni in senso alquanto divergente ricavabili dal panorama internazionale delle seconde Camere «territoriali» non direttamente elettive.

Da un lato, infatti, una delle esperienze storicamente più deludenti resta indiscutibilmente quella del *Bundesrat* austriaco, caratterizzata da un'analogha espressa esclusione del vincolo in questione<sup>69</sup>.

Dall'altro lato, per l'appunto, proprio nell'esperienza – storicamente, invece, piuttosto soddisfacente - del *Bundesrat* tedesco, il mandato imperativo si è concretamente allontanato «dalla ricostruzione tradizionalmente operata dalla letteratura»<sup>70</sup>, rivelandosi in realtà «non più solo un vincolo a osservare le istruzioni del governo regionale nell'interesse dei singoli *Laender*, ma in favore della comunità degli stessi, e dunque dell'intero livello sub-statale di governo»<sup>71</sup>.

7. Sul versante dei poteri e dei ruoli rispettivamente spettanti alla Camera dei deputati e del Senato delle Autonomie nell'esercizio della funzione legislativa, d'altra

---

<sup>68</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, cit., p. 12.

<sup>69</sup> Si vedano al riguardo, in particolare, F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., pp. 259-260.

<sup>70</sup> Così F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., p. 217.

<sup>71</sup> F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., pp. 217-218.

parte, la disciplina tracciata nel testo in esame appare, almeno nelle sue linee essenziali, del tutto coerente con la riserva alla Camera, quale unico organo depositario della rappresentanza nazionale, della titolarità del rapporto fiduciario e dell'esercizio della funzione di indirizzo politico.

Tale disciplina, in effetti, risulta nel suo complesso coerentemente ispirata - in linea del resto con quanto proposto sia dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali che dalla Commissione per le riforme costituzionali - all'intento di assegnare alla Camera una posizione di netta prevalenza.

Il che, del resto, già può evincersi in termini generali dalle stesse combinate previsioni secondo cui, per un verso, la Camera, «esercita la funzione legislativa»<sup>72</sup>, per l'altro, invece, il Senato «concorre (...) all'esercizio della funzione legislativa»<sup>73</sup>.

La disciplina in questione, d'altronde, nelle parti dedicate agli aspetti puntuali delle modalità di esercizio della funzione legislativa, sembra adottare soluzioni atte sia a dissipare qualsiasi genere di perplessità circa il pieno rispetto di quella riserva poc'anzi ricordata, sia a modulare ragionevolmente la prevalenza della Camera a seconda del diverso impatto delle leggi da approvare sul piano nazionale, regionale e locale, sia infine ad evitare il manifestarsi, in sede applicativa, di situazioni di eccessiva problematicità e/o di estenuante conflittualità fra i due rami del Parlamento. Salvo semmai prestarsi, tali soluzioni, a qualche riserva vuoi, soprattutto, sotto il profilo di un'eccessiva compressione del ruolo del Senato, vuoi pure, all'inverso, sotto quello di un'eccessiva valorizzazione del medesimo.

In effetti, distaccandosi sensibilmente sul punto dalle indicazioni formulate tanto nella Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali che in quella della Commissione per le riforme costituzionali, il testo in esame prevede l'esercizio

---

<sup>72</sup> Nuovo art. 55, comma 3.

<sup>73</sup> Nuovo art. 55, comma 4.

collettivo, e quindi perfettamente paritario, della funzione legislativa, esclusivamente per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale<sup>74</sup>.

Per quanto concerne tutte le «altre leggi», invece, si stabilisce che esse «sono approvate dalla Camera dei deputati»<sup>75</sup>. Sciogliendosi così drasticamente il nodo della problematica, se non addirittura impossibile, individuabilità di leggi ordinarie non coinvolgenti il rapporto fiduciario, e come tali suscettibili di essere paritariamente approvate.

In proposito, appunto, il testo in esame contempla una disciplina generale del procedimento di formazione delle leggi ordinarie e talune discipline particolari del medesimo ad essa derogatorie, comunque caratterizzate, l'una e le altre, sia dalla previsione della partecipazione del Senato che dalla riserva alla Camera della c.d. «ultima parola»<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Nuovo art. 70, comma 1.

<sup>75</sup> Nuovo art. 70, comma 2.

<sup>76</sup> Non si ritiene dunque di poter aderire all'opinione di G. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 8-9, secondo cui, oltre che per le deliberazioni dello stato di guerra, anche per le leggi di delegazione legislativa, di amnistia e di indulto e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, il testo del disegno di legge in esame sembrerebbe prevedere una partecipazione «esclusiva» della Camera dei deputati al relativo procedimento di approvazione, introducendo dunque, al riguardo, vere e proprie leggi di tipo «monocamerale». E' vero che la nuova testuale formulazione dei corrispondenti artt. 77, comma 1, 79, comma 1, e 80 Cost., parrebbe suffragare, almeno a prima vista, una simile ricostruzione. Nel primo caso, infatti, si stabilisce che «il Governo non può, senza delegazione della Camera dei deputati, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». Nel secondo caso, poi, si stabilisce che «L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati». Nel terzo caso, infine, si stabilisce che «la Camera autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali». E tuttavia, a ben guardare, siffatte modifiche del testo delle disposizioni costituzionali in questione si prestano ad essere correttamente interpretate anche nel senso di un puro e semplice adattamento del testo medesimo alla riserva in via esclusiva alla Camera del potere di «approvazione delle leggi» prevista dal nuovo art. 70, comma 2, Cost. Una simile linea interpretativa, d'altro canto, parrebbe ulteriormente e decisamente corroborata dalla considerazione della palese assurdità dell'inserimento, nella pretesa categoria delle leggi «monocamerale», anche delle leggi di delegazione legislativa. Un simile inserimento, infatti, condurrebbe al risultato, palesemente abnorme, di escludere del tutto l'intervento del Senato delle Autonomie dal procedimento di formazione di leggi, come quelle in questione, che pur costituiscono, nella prassi parlamentare, una

In via generale appunto, al comma 3 del nuovo art. 70, ricalcandosi sostanzialmente lo schema procedimentale proposto nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali per le «leggi ordinarie»<sup>77</sup>, si prevede: a) l'approvazione «in prima battuta» del testo dei disegni di legge da parte della Camera; b) il potere del Senato di disporre entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, il proprio esame del testo approvato dalla Camera, nonché di deliberare entro i trenta giorni successivi proposte di modificazione del testo medesimo; c) il potere della Camera di deliberare in via definitiva entro venti giorni sulle eventuali proposte di modifica senatoriali; d) la promulgazione della legge in caso di mancata tempestiva deliberazione da parte del Senato di eventuali proposte di modifica, ovvero a seguito della pronuncia definitiva della Camera su tali proposte.

Con riferimento ad una serie di casi particolari, peraltro, siffatte previsioni vengono derogate vuoi con riguardo alla necessità, per la Camera o anche per il Senato, del conseguimento di maggioranze qualificate ai fini della valida adozione delle relative deliberazioni, vuoi con riguardo alle modalità ed ai tempi dell'esame senatoriale del disegno di legge, vuoi, infine, con riguardo ai tempi della deliberazione senatoriale di eventuali proposte di modifica.

Così, al nuovo art. 70, comma 4, si stabilisce che, «per di disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli artt. 57, comma terzo, 114, comma terzo, 117, commi secondo, lettere *p*) ed *u*), quarto, settimo e decimo, 118, comma quarto, 119, 120, comma secondo, e 122, comma primo, nonché per quelli concernenti l'autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modifiche proposte dal

---

forma di esercizio della funzione legislativa quantitativamente e qualitativamente particolarmente significativa. Ferma restando peraltro, in ogni caso, l'opportunità, sottolineata nel medesimo scritto sopra citato, di «una specifica precisazione su questo aspetto procedimentale di non poco conto (...) al fine di evitare ambiguità che potrebbero dar luogo a contrasti applicativi»: *ivi*, pp. 8-9..

<sup>77</sup> Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione*, cit, p. 14.

Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Inoltre, nel comma successivo, riguardo ai disegni di legge di approvazione del bilancio di cui all'art. 81, comma 4, Cost., si prevede che il Senato li esamini senza necessità di una previa pronuncia in tal senso, possa deliberare proposte di modificazione entro il termine più ristretto di quindici giorni dalla data di trasmissione, che tale deliberazione debba adottata a maggioranza assoluta, e che essa possa essere a sua volta «superata» dalla Camera soltanto con una deliberazione adottata con la medesima maggioranza<sup>78</sup>.

Nel caso dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, infine, si prevede che il loro esame sia disposto dal Senato entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera, prima dunque di una qualunque deliberazione della Camera al riguardo, e che le eventuali proposte di modificazione debbano essere deliberate entro dieci giorni dalla trasmissione del testo<sup>79</sup>.

Ebbene, simili aspetti della disciplina del procedimento legislativo derogatori rispetto a quella generale parrebbero trovare tutti una loro ragionevole giustificazione nella peculiare natura delle leggi ordinarie che, di volta in volta, vengono in gioco.

Del tutto plausibili, in effetti, appaiono le deroghe previste per i disegni di legge di conversione, attesa la particolare ristrettezza dei tempi che caratterizza il relativo procedimento di approvazione, così come l'esigenza di consentire alla Camera dei deputati di «valutare l'orizzonte temporale entro il quale può procedere alla conversione»<sup>80</sup>.

Difficilmente contestabile, d'altro canto, risulta la particolare incidenza e delicatezza rispetto all'ordinamento delle autonomie territoriali, così come all'assetto

---

<sup>78</sup> Nuovo art. 70, comma 5.

<sup>79</sup> Nuovo art. 77, comma 6.

<sup>80</sup> Così, appunto, si esprime al riguardo la relazione di accompagnamento del disegno di legge: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, cit., p. 15.

dei rapporti fra lo Stato e queste ultime, di leggi quali quelle indicate nel quarto comma del nuovo art. 70 Cost.

Basti pensare, ad esempio, alle leggi che intervengono in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale<sup>81</sup>; ovvero alle leggi volte a disciplinare i poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni.

Parimenti incontestabili appaiono d'altronde, nel caso dei disegni di legge di approvazione del bilancio, tanto la loro «particolare rilevanza» sul terreno della «regolazione dei rapporti finanziari fra i livelli di governo», quanto la loro «peculiare tempistica di approvazione», quanto, infine, il «carattere di assoluta centralità» che essi «assumono (...) ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo»<sup>82</sup>.

Né d'altronde siffatte previsioni derogatorie sembrerebbero tali da dar luogo a soverchie incertezze o, comunque, a deprecabili eccessi di contenzioso, sia di tipo «preventivo» che di tipo «successivo», in ordine alla concreta individuazione dei casi in cui dovrebbe farsi luogo alla loro applicazione.

Ciò vale evidentemente ed incontestabilmente per leggi - di immediata e sicura identificazione - come quelle di approvazione del bilancio, o come quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei.

Certo, è vero che, nel testo in esame, si fa anche riferimento, diretto o indiretto, a leggi attinenti a «materie» contemplate nel titolo V, ivi comprese quelle contenute nel

---

<sup>81</sup> Leggi previste, appunto, al quarto comma del nuovo art. 117.

<sup>82</sup> Così, appunto, si esprime la relazione di accompagnamento del disegno di legge per giustificare, rispettivamente, la previsione dell'esame in via automatica da parte del Senato, quella del dimezzamento dei termini per la deliberazione senatoriale di eventuali proposte di modificazione, e quella della maggioranza assoluta sia per la deliberazione senatoriale che per quella della Camera: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, cit., p. 13.

lungo ed insidioso elenco dettato dall'art. 117 con riguardo alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>83</sup>.

E tuttavia, a ben considerare, anche in tali casi l'insorgenza di paralizzanti conflitti fra le due assemblee in ordine alla concreta necessità o meno di applicare la normativa derogatoria in questione verrebbe scongiurata *in radice* dalla circostanza che, comunque, alla Camera dei deputati spetterebbe l'«ultima parola» non soltanto riguardo al contenuto delle leggi ordinarie, ma anche circa la forma della loro approvazione, ovverosia circa la maggioranza richiesta per la validità della relativa deliberazione.

Né d'altronde, nelle situazioni più incerte, quella maggioranza assoluta eventualmente da raggiungersi al fine di porre una legge totalmente al riparo da un eventuale rinvio presidenziale e/o da un eventuale pronuncia di incostituzionalità motivati con riferimento al profilo formale in questione risulterebbe poi, di fatto, così difficilmente raggiungibile, venendo sostanzialmente a coincidere, in definitiva, con la maggioranza «politica» della Camera medesima<sup>84</sup>.

Diversamente, qualche seria perplessità viene a suscitare la circostanza che la totale rinuncia, nel testo in esame, alla previsione di leggi ordinarie paritarie, pur di per sé logicamente ineccepibile, non sia stata minimamente compensata dalla previsione generalizzata di strumenti ed istituti atti a rafforzare il ruolo del Senato nel procedimento legislativo nella misura massima compatibile con il mantenimento di una posizione di netta preminenza in capo alla Camera. Rafforzamento palesemente

---

<sup>83</sup> In proposito, appunto, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 11, osserva criticamente che «qualunque distribuzione di competenze dovrebbe prescindere (...) dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauribili controversie». E in tal senso del resto, come rilevato nel precedente paragrafo 4, si era espressa anche la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali.

<sup>84</sup> Cfr. in tal senso, ma in chiave critica, G. BRUNELLI, *Appunto*, cit., p. 2. Al contrario, A. RUGGERI, *Note minime*, cit., p. 9, ritiene che la necessità del raggiungimento di una maggioranza del genere, «in un sistema politico assai frazionato e connotato da una differenza numerica di solito assai contenuta tra esponenti della maggioranza e forze di opposizione, potrebbe in buona sostanza comportare in molti casi la mancata venuta alla luce delle leggi in parola».

indispensabile ai fini del più efficace svolgimento possibile, da parte del Senato medesimo, della funzione rappresentativa delle istituzioni territoriali ad esso conferita, compatibilmente con la riserva alla Camera della titolarità del rapporto fiduciario e dell'esercizio della funzione di indirizzo politico.

Si vuol alludere con ciò in specie, all'eventuale previsione di forme e procedure di conciliazione fra i due rami del Parlamento, attivabili da parte del Senato medesimo, così come a quella della possibilità di un superamento da parte della Camera di eventuali deliberazioni del Senato adottate a maggioranza qualificata soltanto attraverso il raggiungimento di maggioranze corrispondenti <sup>85</sup>.

Né dovrebbe trascurarsi a mio avviso, nella medesima direzione, la stessa utilità di un'eventuale riconoscimento sul piano costituzionale del ruolo delle conferenze, ancorché abbinato ad un'adeguata trasformazione della loro attuale fisionomia organizzativa. E ciò, appunto, in vista di una intensa valorizzazione reciproca dei ruoli giocati dalle medesime e dal nuovo Senato nelle fasi del procedimento legislativo statale di rispettiva pertinenza<sup>86</sup>.

Fermo restando naturalmente, in ogni caso, che l'effettivo grado di incidenza del Senato delle Autonomie nell'ambito del procedimento legislativo non potrà non dipendere, in ragguardevole misura, anche dalla capacità del medesimo di autoaffermazione sul piano specifico della «realità istituzionale»<sup>87</sup>: capacità notevolmente dipendente a sua volta, come del resto lo stesso processo di

---

<sup>85</sup> Il primo tipo di previsione viene caldeggiato da F. BASSANINI, *Prime riflessioni*, cit., p. 4; il secondo tipo, invece, da R. BIFULCO, *Il Senato*, cit., p. 5. Entrambi i tipi di previsione, del resto, sono rinvenibili nella disciplina del procedimento legislativo dettata dall'art. 77 della *Grundgesetz*.

<sup>86</sup> Si rinvia, in proposito, alle considerazioni formulate nella parte conclusiva del precedente paragrafo 2.

<sup>87</sup> Condivisibile, dunque, appare la considerazione espressa al riguardo da R. BIN, *Coerenze*, cit., p. 10: «al Senato spetta il compito di guadagnarsi un ruolo politico che non può essere né affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà farlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata».

consolidamento «fattuale» del «sistema delle conferenze» sembrerebbe testimoniare, da quella dei nuovi senatori di improntare il più possibile i loro comportamenti ad una logica di coerente e rigorosa tutela degli interessi propri del sistema delle autonomie territoriali.

All'inverso, d'altronde, non sembra potersi neppure disconoscere la serietà dell'interrogativo, già precedentemente accennato a proposito dell'identica soluzione prospettata sul punto dalla Commissione per le riforme costituzionali, circa la compatibilità o meno con la riserva alla Camera dei deputati della rappresentanza politica «nazionale», correlata al suo carattere direttamente elettivo, la previsione della partecipazione paritaria di un Senato delle Autonomie non eletto direttamente al procedimento di revisione costituzionale<sup>88</sup>.

8. Svariate luci ma anche qualche ombra infine, riguardo alla definizione dei poteri e dei ruoli rispettivi di Camera e Senato, possono cogliersi anche nella disciplina dell'esercizio delle funzioni parlamentari diverse da quella legislativa.

In particolare, meriterebbe a mio avviso di essere condivisa, intanto, la nuova formulazione dell'art. 78 Cost., secondo cui «la Camera delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo di poteri necessari», qualora dovesse interpretarsi - come sembra - nel senso di una riserva in via esclusiva alla Camera dei deputati almeno del potere di deliberazione dello stato di guerra<sup>89</sup>, ove ed in quanto non da esercitarsi attraverso il ricorso ad un atto di natura legislativa<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr., in tal senso, A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3; A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014, p. 3; G. BRUNELLI, *Appunto*, cit., p. 2. In senso opposto, tuttavia, si veda A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014, p. 8.

<sup>89</sup> Interpretazione accolta, rispettivamente, in termini critici e in termini favorevoli, anche da G. SALERNO, *Il progetto*, cit., p. 8, e da B. CARAVITA, *Glosse*, cit., p. 4.

<sup>90</sup> In tale ipotesi, diversamente, dovrebbero estendersi al nuovo testo dell'art. 78 le medesime considerazioni di natura interpretativa formulate, nella precedente nota 76, nei riguardi del nuovo testo degli artt. 77, comma 1, 79, comma 1, ed 80, Cost. Sulla questione relativa alla forma -

Ferma restando comunque l'opportunità di un qualche chiarimento testuale al riguardo, in effetti, una simile riserva potrebbe ben giustificarsi sia alla luce dell'attinenza particolarmente stretta delle relative decisioni alla sfera della rappresentanza nazionale, sia al carattere di particolare urgenza tipico delle medesime.

Qualche dubbio suscita invece, a mio avviso, il testo in esame, laddove si stabilisce che il Senato delle Autonomie «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea»<sup>91</sup>.

Senz'altro apprezzabile, certamente, appare l'intento di valorizzare e sottolineare adeguatamente il ruolo del Senato in materia sotteso ad una previsione del genere.

Tale previsione tuttavia, nella sua estrema genericità e indeterminatezza, sembra esporsi a rilievi critici, sotto il profilo della sua piena coerenza con la riserva alla Camera dell'esercizio della funzione di indirizzo politico e di una posizione di preminenza nell'esercizio della funzione legislativa, sostanzialmente analoghi a quelli qui precedentemente espressi in ordine alle indicazioni formulate sul punto nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali<sup>92</sup>. E ciò, tanto più in quanto, diversamente dalla loro formazione, l'attuazione degli atti normativi europei, implica in ogni caso l'esercizio da parte del Parlamento della funzione legislativa<sup>93</sup>.

---

legislativa o meno - dell'atto di deliberazione dello stato di guerra, si veda, fra gli altri, A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78*, in *Comm. Cost.* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, II, Utet, Torino, 2006, pp. 1537-1536.

<sup>91</sup> Nuovo art. 55, comma 4.

<sup>92</sup> Si concorda quindi pienamente con S. PRISCO, *Una nuova stagione*, cit., p. 10, che, in proposito, parla di una «pagina (...) all'evidenza troppo bianca». Un giudizio positivo, al riguardo, viene invece espresso da I. NICOTRA, *Note a margine del ddl costituzionale deliberato dal Consiglio dei Ministri deliberato in data 31 marzo 2014*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014, p. 3.

<sup>93</sup> Cfr. al riguardo C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 72 ss. Ritiene invece che «dovrebbe essere bicamerale», fra le altre, anche la «legge europea», M. LUCIANI, *La riforma*, cit., p. 12, posto che «anche in questo (...) si dovrebbe esprimere il collegamento tra azione delle istituzioni sovranazionali ed effetti nei territori e il Senato dovrebbe dare prova di essere un'istituzione idonea a rafforzare la capacità dello Stato di raccogliere le nuove sfide del presente». A sua volta, F.

Né totalmente soddisfacenti risultano le soluzioni adottate riguardo ai ruoli rispettivamente assegnati alla Camera ed al Senato in ordine all'esercizio della funzione di controllo parlamentare.

Al riguardo, nel testo in esame, del tutto ineccepibili appaiono senza dubbio, in sé e per sé considerate, la previsione secondo cui la Camera esercita la funzione di «controllo dell'operato del Governo», e quelle secondo cui il Senato «svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio», e «può» altresì «svolgere attività conoscitive».

La prima previsione, infatti, risulta perfettamente in linea con la riserva alla Camera della titolarità del rapporto fiduciario con il Governo.

Le altre due previsioni, a loro volta, sembrano rispondere condivisibilmente all'esigenza di valorizzare al massimo, compatibilmente con la posizione di preminenza comunque spettante alla Camera, l'incidenza e l'autorevolezza della partecipazione del Senato all'esercizio della funzione legislativa attraverso l'arricchimento del relativo bagaglio di supporto conoscitivo. E ciò, incentivando lo svolgimento da parte del medesimo di compiti di controllo in ordine ad un'area strettamente inerente alla sfera di competenza proprie delle autonomie territoriali.

Non condivisibile risulterebbe invece, a mio avviso, un'eventuale interpretazione di tali previsioni nel senso di una esclusiva riserva, o comunque, di un'assegnazione privilegiata al Senato dello svolgimento delle predette attività di verifica, di valutazione e conoscitive: un'interpretazione diretta cioè ad avvalorare un'adesione del disegno di legge in esame alla proposta della Commissione per le riforme costituzionali di assegnare al «nuovo» Senato una prevalenza «nell'esercizio di alcune funzioni di controllo»

Non si vede infatti come un'interpretazione del genere potrebbe minimamente conciliarsi con l'altra parallela e altrettanto ineludibile esigenza di munire anche la

---

CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 7 ss., ritiene opportuno il massimo potenziamento possibile del ruolo del Senato delle Autonomie tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente del diritto dell'Unione Europea.

Camera, ai fini di una sua altrettanto efficace partecipazione all'esercizio della funzione legislativa, di un proprio incondizionato supporto di carattere informativo.

Parimenti discutibili peraltro all'inverso, nel senso cioè di un'eccessiva penalizzazione del ruolo del Senato nell'esercizio delle funzioni di controllo parlamentare, dovrebbero considerarsi le medesime previsioni, qualora esse dovessero interpretarsi nel senso di una preclusione al Senato medesimo dello svolgimento di compiti di istruttoria legislativa ricomprensivi dell'analisi di impatto della regolazione.

Un simile interpretazione infatti, fra l'altro, risulterebbe irrimediabilmente in contraddizione con il conferimento al Senato di un potere di iniziativa legislativa privilegiato, in quanto corredato dall'obbligo della Camera di pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione senatoriale, quale quello contemplato dal secondo comma del nuovo art. 71.

Qualche serio dubbio d'altro canto, in analogia direzione, sembra suscitare anche la riserva alla Camera del potere di inchiesta ricavabile dalla nuova formulazione dell'art. 82.

Certo, non può disconoscersi che, stanti il tipico «tratto autoritario» del potere in questione ed il suo correlativo radicamento nel principio della sovranità popolare<sup>94</sup>, riuscirebbe piuttosto problematico il suo conferimento ad un organo parlamentare, come il Senato delle Autonomie, non direttamente elettivo.

Ciò non di meno, appare innegabile che anche l'esercizio di un potere del genere, sia pur circoscritto a materie in qualche modo interessanti le autonomie territoriali, né interferenti con lo svolgimento del rapporto fiduciario, sarebbe destinato ad arricchire sensibilmente il patrimonio di informazioni e di conoscenze necessario ai fini di un suo efficace concorso senatoriale all'esercizio della funzione legislativa<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 172 ss.

<sup>95</sup> Si esprimono criticamente circa il mancato riconoscimento al nuovo Senato del potere di inchiesta, fra gli altri, A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma*

Non parrebbero dar adito a soverchie perplessità, invece, né il conferimento al Presidente della Camera, anziché a quello del Senato, della funzione di supplenza del Capo dello Stato<sup>96</sup>, né la previsione secondo cui i cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare, anziché essere nominati dal Parlamento in seduta comune, dovrebbero esserlo invece, separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle Autonomie<sup>97</sup>.

Nel primo caso, effettivamente, non può farsi a meno di rilevare come, in taluni ordinamenti federali caratterizzati dalla presenza di un seconda Camera «territoriale» non direttamente elettiva, la funzione in questione sia stata assegnata proprio al Presidente di quest'ultima<sup>98</sup>.

E tuttavia, la soluzione adottata dal testo in esame sembrerebbe lasciarsi senz'altro preferire, posto che il «diretto ed immediato» esercizio di poteri di natura garantistica, quali quelli inerenti alla funzione in questione, meglio si addice ad un organo monocratico espresso da un'assemblea, quale appunto la Camera dei deputati, eletta a suffragio diretto e universale.

Tale soluzione, inoltre, parrebbe più consona alla contestuale previsione, a beneficio della Camera, sia dell'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, sia di una posizione di secondarietà del medesimo nell'esercizio della funzione legislativa.

---

*costituzionale*, in *Astrid Rass.*, n. 7/2014, p. 2; S. PRISCO, *Una nuova*, cit, p. 11; G.M. SALERNO, *Il progetto*, cit, p. 7; S. STAIANO, *Alcuni*, cit., p. 8. Un'apertura in tal senso, peraltro, si può rinvenire anche nella relazione di accompagnamento del disegno di legge in esame, laddove si prospetta comunque la possibilità di «un eventuale mantenimento in capo al Senato delle Autonomie di un potere di inchiesta limitato agli ambiti di competenza propri delle regioni e dei comuni», pur rilevandosi che «in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili di individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti»: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1459, cit., p. 15.

<sup>96</sup> Stante la nuova formulazione dell'art. 86 Cost.

<sup>97</sup> Stante la nuova formulazione dell'art. 134 Cost.

<sup>98</sup> Si veda appunto, in tal senso, il dettato dell'art 57 della *Grundgesetz*.

E' ben noto, infatti, come la disposizione costituzionale sulla supplenza del Capo dello Stato si presti anche ad un'interpretazione estensiva circa i poteri del supplente, tale da ricomprendervi anche quello di rinvio delle leggi e quello di scioglimento anticipato<sup>99</sup>.

Qualora la supplenza venisse affidata al Presidente del Senato delle Autonomie, dunque, non appare affatto irrealistico ipotizzare che questi, interpretando per l'appunto estensivamente la disposizione in questione, potrebbe essere irresistibilmente attratto dalla tentazione di utilizzare il potere di rinvio e quello di scioglimento, rispettivamente, come strumento di rivalsa per il mancato accoglimento da parte della Camera di proposte di modifica legislativa deliberate dal Senato, e come mezzo di affossamento di una Camera caratterizzata da una maggioranza «politica» diversa da quella presente in Senato<sup>100</sup>.

Nel caso della nomina dei giudici costituzionali, poi, ci troviamo dinanzi, a mio avviso, ad una soluzione tendente a riequilibrare piuttosto ragionevolmente a favore del Senato delle Autonomie, in ordine all'esercizio del potere di nomina in questione, i rapporti di forza fra le due Camere rispetto a quelli altrimenti risultanti all'interno del «nuovo» Parlamento in seduta comune: rapporti di forza che a questo punto, sotto il profilo numerico, risulterebbero di gran lunga ancor più sbilanciati a favore dei membri della Camera di quanto già non lo siano all'interno dell'attuale Parlamento in seduta comune.

Viene semmai spontaneo chiedersi, a questo punto, se qualche forma di analogo riequilibrio a favore del Senato delle Autonomie o, comunque, della rappresentanza territoriale, non debba essere per caso immaginata anche in relazione all'esercizio di

---

<sup>99</sup> Si veda per tutti, al riguardo, F. RESCIGNO, *Art. 86*, in *Comm. Cost.* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, II, cit., pp. 1681-1682.

<sup>100</sup> Riguardo al conferimento della funzione di supplenza al Presidente della Camera, peraltro, si esprimono criticamente B. CARAVITA, *Glosse*, cit., p. 5; G.M. SALERNO, *Il progetto*, cit. p. 7.

tutte le altre funzioni del Parlamento in seduta comune, a cominciare da quella relativa all'elezione del Presidente della Repubblica.

9. Resta soltanto da esprimere, conclusivamente, qualche sintetica considerazione circa una serie di radicali rilievi critici formulati nei riguardi del disegno di legge costituzionale in esame da un punto di vista propriamente «sistematico».

Tali rilievi muovono tutti dalla fondamentale premessa secondo cui il disegno di legge opererebbe un eccessivo svilimento del ruolo del Senato, tale da introdurre nel nostro ordinamento una sorta di vero e proprio monocameralismo «sostanziale»<sup>101</sup>.

Un soluzione del genere, a sua volta, si tradurrebbe in una drastica riduzione del tasso di garantismo proprio del nostro sistema costituzionale, comportando la totale eliminazione di un irrinunciabile contrappeso nei confronti dell'azione della maggioranza parlamentare e del Governo<sup>102</sup>.

Tale eliminazione, d'altra parte, risulterebbe tanto più inammissibile, ove inquadrata nella contestuale prospettiva di una riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati in senso prettamente maggioritario<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr., in tal senso, M. AINIS, *La luce*, cit., p. 5; G. AZZARITI, *Riforma*, cit., pp. 2-3; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., p. 2; F. LANCHESTER, *Un progetto*, cit., p. 3; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 9; G. SALERNO, *Il progetto*, cit., p. 9; S. STAIANO, *Alcuni*, cit., p. 9. Parlano appunto, in proposito, di «monocameralismo di fatto» F. CLEMENTI, *Non un Senato*, cit., p. 5; S. LIETO, P. PASQUINO, *Note*, cit., p. 1. Analogamente, secondo S. STAIANO, *Alcuni*, cit., p. 9, «si tratterebbe in sostanza di una sorta di “costituzionalizzazione della Conferenza Unificata” realizzata nell’ambito di un sistema monocamerale». Diversamente, ad avviso di A. ANZON DEMMIG, *Il progetto*, cit, p. 5, «non sembra giustificata l’opinione che il Senato risulti svuotato di poteri e ridotto a mero e inutile elemento decorativo», e risultando ad esso attribuiti «poteri tutt’altro che insignificanti».

<sup>102</sup> Si vedano in tal senso, fra gli altri, G. AZZARITI, *Il merito*, cit, p. pp. 2-3; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., p. 2; F. LANCHESTER, *Un progetto*, cit., p. 3; G. SALERNO, *Il progetto*, cit., pp. 6-7; F. SGRO', *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, pp. 3-4 .

<sup>103</sup> Cfr., in particolare, F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo*, cit, pp. 7-8; M. CHIAVARIO, *Riforma del bicameralismo: l’opinione di un “laterale”*, in *Astrid Rass.*, n. 8/2014, pp. 3-4; C. DE FIORES, *Un Senato*, cit., p. 2; M. DOGLIANI, *Riforme*, cit., pp. 2, 4 ss.; F. LANCHESTER, *Un progetto*, cit., p. 3; V. LARCINESE, *Ma possiamo permetterci di abolire il Senato?*, in *lavoce.info*, 4 aprile 2014, pp. 1-2.

Certo, neppure qui si è mancato di rilevare l'opportunità di introdurre, nel testo in esame, una serie di rimedi atti ad accrescere significativamente il peso del Senato delle Autonomie nell'ambito del procedimento legislativo.

Si è tuttavia anche avuto modo di sottolineare come simili rimedi non dovrebbero comunque mai giungere a mettere in discussione una posizione nettamente preminente della Camera dei deputati nell'ambito in questione.

Il riconoscimento di una posizione del genere infatti, abbinato alla riserva alla Camera stessa della titolarità del rapporto fiduciario, non farebbe altro che porre finalmente rimedio ad un ormai indiscutibilmente anacronistico «eccesso di garantismo» insito nella vigente disciplina costituzionale dei meccanismi di determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza a livello statale, quelli inerenti cioè allo svolgimento sia del rapporto fiduciario che del procedimento legislativo<sup>104</sup>.

Proprio alla luce di quest'ultimo rilievo, d'altronde, non sembrerebbe del tutto appropriato neppure far dipendere decisamente il giudizio sulla validità o meno della riforma del bicameralismo tracciata dal disegno di legge costituzionale in esame dal tipo di sistema elettorale adottato o da adottarsi per la Camera dei deputati sul piano della legislazione ordinaria.

Non si possono certamente negare la notevole incidenza del sistema elettorale sulle modalità di funzionamento della nostra forma di governo parlamentare, e la correlativa natura «materialmente» costituzionale delle relative leggi statali.

Appare tuttavia altrettanto innegabile l'assai minor grado di stabilità, rispetto alla disciplina costituzionale della forma di governo statale, che comunque, in virtù della loro natura «formalmente» ordinaria, caratterizza le leggi in questione: come, del

---

<sup>104</sup> Facendo riferimento al peculiare quadro politico-costituzionale nell'ambito del quale storicamente maturò, in seno all'Assemblea Costituente, la soluzione bicamerale oggi vigente, S. CECCANTI, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3, ritiene che, appunto, certi «non possumus di principio» pronunciati nei confronti del disegno di legge in esame appaiano «fuori contesto, dentro un antistorico complesso del tiranno».

resto, gli svariati mutamenti intervenuti in materia nel corso dell'ultimo ventennio stanno ampiamente a testimoniare.

Tutto ciò suggerisce dunque, a mio avviso, di dar vita ad una riforma «costituzionale» delle modalità di funzionamento della forma di governo statale comunque idonea «in sé e per sé», indipendentemente dal sistema elettorale di volta in volta vigente per la Camera dei deputati, a combinare nel modo più equilibrato possibile le irrinunciabili istanze della governabilità con quelle, altrettanto irrinunciabili, della garanzia.

In quest'ottica dunque, una volta appurato che il primo tipo di istanze risulta in ogni caso eccessivamente sacrificato dall'attuale partecipazione del Senato al rapporto fiduciario nonché, in posizione paritaria, al procedimento legislativo, e può essere quindi adeguatamente e stabilmente soddisfatto soltanto attraverso l'eliminazione di una siffatta partecipazione, un adeguato e stabile soddisfacimento del secondo tipo di istanze dovrebbe eventualmente essere ricercato, piuttosto, attraverso un'ideale revisione della normativa costituzionale concernente organi ed istituti «esterni» ai circuiti di formazione delle decisioni politiche statali: ovverosia, in specie, attraverso il potenziamento degli istituti di democrazia diretta<sup>105</sup>, il rafforzamento del profilo e dei poteri garantistici del Capo dello Stato<sup>106</sup>, l'ampliamento dei canali di accesso alla Corte costituzionale<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Cfr., in tal senso, M. AINIS, *La luce*, cit., p. 5; F. CLEMENTI, *Non un Senato*, cit., p. 7; S. PRISCO, *Una nuova*, cit., p. 11.

<sup>106</sup> Cfr., in tal senso, M. AINIS, *La luce*, cit., p. 5; F. CLEMENTI, *Non un Senato*, cit., p. 7.

<sup>107</sup> Cfr. in tal senso, M. AINIS, *La luce*, cit., p. 5; B. CARAVITA, *Glosse*, cit., p. 3; F. CLEMENTI, *Non un Senato*, cit., p. 7; S. PRISCO, *Una nuova*, cit., p.11.

