



**Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico**

**La riforma costituzionale della parte II della Costituzione. Il nuovo Senato e la
funzione di raccordo alla luce della composizione.**

**RELATORE
Dott. Giovanni Piccirilli**

**CANDIDATO
Alberto Gilesi
Matr. 072942**

Anno Accademico 2015/2016

Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 4 |
| Capitolo 1 – L’iter del disegno di legge costituzionale | 7 |
| 1. Origini e influenze sul disegno di legge costituzionale | 7 |
| 1.1. Premessa. | 7 |
| 1.2. La relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali. | 9 |
| 1.3. La Commissione per le Riforme Costituzionali. | 10 |
| 2. Presentazione e prima lettura al Senato della Repubblica | 13 |
| 3. Il passaggio alla Camera dei Deputati e la seconda lettura al Senato | 18 |
| 3.1. La prima deliberazione della Camera dei Deputati. | 18 |
| 3.2. Il passaggio al Senato della Repubblica – la prima deliberazione <i>ex art.</i> 138 Cost. | 22 |
| 4. La conclusione dell’iter alla Camera dei Deputati e la seconda lettura <i>ex art.</i> 138 Cost. | 24 |
| Capitolo 2 – Funzioni e Composizione del Senato della Repubblica | 26 |
| 1. Le funzioni del Senato della Repubblica | 27 |
| 1.1. La rappresentanza delle istituzioni territoriali – Dinamiche riformatrici tra “livelli di governo” e “anelli istituzionali”. | 27 |
| 1.2. Focus sulla funzione di raccordo. | 30 |
| 1.2.1. I problematici rapporti Stato-Regioni. | 30 |
| 1.2.2. I sistemi di raccordo esistenti – Commissione parlamentare e Sistema delle Conferenze. | 32 |
| 1.2.3. La funzione di raccordo nel novellato ordinamento. | 35 |
| 2. La composizione del Senato della Repubblica | 37 |
| 2.1. La ripartizione dei seggi del nuovo Senato della Repubblica e il “metodo proporzionale”. | 38 |
| 2.2. La legge elettorale del Senato. | 41 |
| 2.2.1. La prima applicazione. | 41 |
| 2.2.2. La tensione tra elezione indiretta e la “conformità alle scelte dei cittadini”. | 42 |

| | |
|--|----|
| Capitolo 3 – La funzione di raccordo alla luce della composizione | 44 |
| 1. I Presidenti di Regione come membri di diritto e il voto <i>per testa</i> , e il divieto di mandato imperativo. | 44 |
| 2. Il raccordo tra Senato della Repubblica e Conferenze Stato-Regione. | 47 |
| 3. La natura dei <i>cleavages</i> : politica, territoriale o istituzionale? | 49 |
| 4. Intervista al Prof. Stefano Ceccanti. | 51 |
| 5. Considerazioni conclusive sulla continuità dell'istituzione | 54 |
| | |
| Conclusioni | 56 |
| | |
| Abstract | 58 |
| | |
| Bibliografia | 61 |

Introduzione

Questo lavoro nasce dalla volontà di approfondire la comprensione della legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento nella scorsa primavera, e che sarà sottoposta a referendum confermativo in data 4 dicembre 2016. Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo nell'aprile 2014 al Senato è un progetto ambizioso che punta a ridisegnare l'assetto istituzionale della Repubblica mediante la modifica dei Titoli I, II, III, V e VI della parte II della Costituzione. Il titolo del disegno di legge sarà riportato – come prescrive la legge n. 352/1970 – sulla scheda elettorale: *“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”*.

Qualsiasi si riveli essere l'esito del referendum, alla proposta di revisione costituzionale va comunque riconosciuto il merito di aver riportato al centro dell'opinione pubblica un dibattito nel merito delle riforme costituzionali, non solamente riguardante la loro necessità di essere approvate. È infatti un elemento di non trascurabile importanza quello di aver portato avanti la formulazione di un testo che circoscrivesse l'ambito delle riflessioni della dottrina e che li concentrasse l'attenzione della classe politica e dell'opinione pubblica – per quanto difficile data l'ampia portata della riforma. L'aver (quasi) concluso la revisione del testo costituzionale va infatti considerato un lodevole passo avanti, oltre la semplice affermazione della necessità di rinnovare le nostre istituzioni repubblicane. Da tempo infatti alle pressioni interne di cui si accennerà nel Capitolo 1 si sono aggiunte le pressioni sul piano esterno: la crisi del debito sovrano del 2011 ha reso chiara la necessità di rinnovare le nostre istituzioni, indirizzo espresso a tutti i livelli dalle istituzioni dell'Unione.

Proprio dalle motivazioni sul piano interno si apre il Capitolo 1 dello scritto, che tratta principalmente l'argomento dell'iter della riforma costituzionale. Il punto di partenza della trattazione è proprio quella sentita necessità sul piano interno di adeguare l'architettura istituzionale ai cambiamenti sociali che si sono verificati nella storia repubblicana, e specialmente dopo gli anni '80 e '90. Il primo paragrafo si occupa quindi di capire quali siano le origini della riforma costituzionale, occupandosi di esaminare due momenti di riflessione precedenti alla formazione del Governo Renzi. Sono due momenti differenti per natura, occasione, intenti e risultati prodotti, ma che si collocano in un unico intento di fornire spunti di riforma costituzionale, che sono stati accolti in differenti punti dal disegno di legge dell'aprile 2013: il primo è il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali – dei cd. “saggi” – istituito dal Presidente Giorgio Napolitano; il secondo è invece la Commissione per le Riforme Costituzionali, istituito dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta, che ha svolto i propri lavori nell'estate del 2013.

Nel secondo paragrafo si esaminerà la presentazione del disegno di legge costituzionale al Senato della Repubblica, nell'aprile 2014. Saranno quindi chiare le linee comuni con i due contributi sopra citati, che hanno portato alla definizione del testo presentato dal Governo Renzi. Inizia quindi l'esame dell'iter parlamentare dell'AS 1429, che attraversa la 1^o Commissione Affari Costituzionali, dove giungono i pareri delle altre Commissioni del Senato – tra cui i più rilevanti verranno trattati – per poi approdare all'esame dell'Aula, che lo approva prima della pausa estiva del 2014. Nei paragrafi terzo e quarto sarà trattato il seguito e la conclusione dell'iter parlamentare nella *navette* tra un ramo del Parlamento e l'altro, iter che di certo non è stato dei più calmi, che ha anzi registrato alti picchi di tensione, culminati spesso nell'abbandono dei lavori parlamentari o delle votazioni nei casi specifici. Il fattore tempo è stato il fondamentale catalizzatore delle tensioni e la sua gestione si è rivelata quanto mai politica durante i passaggi in Commissione e in Assemblea.

Il secondo capitolo è diviso in due macro sezioni, con un impianto descrittivo concentrato sui primi due articoli del testo di legge costituzionale, i quali emendano rispettivamente gli artt. 55 e 57 Cost.

Seguendo l'ordine numerico degli articoli – e in ragione anche dell'analisi che verrà portata avanti nel Capitolo 3 – nel primo paragrafo si inizierà la discussione delle funzioni del rinnovato Senato della Repubblica, esaminando la disposizione all'art. 55 comma quinto maturata grazie all'emendamento Cociancich. Dato l'ampio spettro di funzioni attribuite al riformato ramo del Parlamento, si è scelto di limitare l'indagine a due aspetti particolarmente significativi per il fine della tesi: la rappresentanza degli enti territoriali (paragrafo 1.1); e la funzione di raccordo (paragrafo 1.2 e relativi sottoparagrafi). La rappresentanza degli enti territoriali è quindi il *quid* fondamentale della divisione tra le due Camere, e si cercherà quindi di fare chiarezza sulle differenze introdotte dalla rappresentanza di soggetti istituzionali nuovi, e dalle nuove strade che questa nuova natura apre al nostro bicameralismo, necessariamente posto sul tracciato dell'art. 5 Cost. Il paragrafo 1.2 si concentra invece sulla funzione di raccordo, dividendo l'argomento in tre sottoparagrafi per una maggiore chiarezza in un argomento che anche lessicalmente è nuovo al nostro testo costituzionale. Il primo sottoparagrafo sarà dunque dedicato all'analisi dei problematici rapporti tra Stato e Regioni dalla novella costituzionale del 2001 in poi, che offrirà un quadro delle necessità presenti e delle motivazioni di tale stato attuale. Il secondo sottoparagrafo presenterà i sistemi di raccordo esistenti ad oggi, che sono riconducibili fondamentalmente a due organi: la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che il disegno di legge supera definitivamente, e il sistema delle Conferenze, che invece rimane invariato. Il terzo e ultimo sottoparagrafo presenta invece un quadro della funzione di raccordo nel novellato ordinamento, che continuerebbe a contare sul sistema delle Conferenze oltre al nuovo Senato, e conclude facendo un riferimento alla funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea.

La seconda macro sezione corrisponde al secondo paragrafo, che si concentra sulla composizione come delineata dal novellato art 57 Cost. Avendo esposto brevemente la lettera dell'articolo, al paragrafo 2.1 si

cerca di fare chiarezza sulla composizione del Senato, assumendo la congetturale composizione proposta dal Centro Studi della Camera dei Deputati. Si cercherà di capire quale sarà l'effettiva ripartizione dei seggi senatoriali secondo le elezioni che verranno effettuate nei Consigli regionali con metodo proporzionale, percorrendo alcune ipotesi possibili in virtù di varie interpretazioni della disposizione letterale. Oggetto del paragrafo 2.2 sarà la legge elettorale del riformato Senato della Repubblica, che sarà divisa in due sottoparagrafi, verosimilmente secondo una ragione cronologica: in primo luogo, si esaminerà la disciplina transitoria prevista all'art. 39 del testo di legge, con la questione relativa all'eventualità o alla necessità della sua applicazione; in secondo luogo, si cercherà di trovare una soluzione alla tensione introdotta al comma quinto dell'art. 57 Cost tra elezione indiretta dei senatori e conformità alle scelte degli elettori per la loro selezione.

Il Capitolo 3 tratterà la funzione di raccordo alla luce della composizione, analizzando come il Senato delineato dal legislatore si sposti con le funzioni di raccordo che gli sono attribuite. In particolare, al primo paragrafo si prenderanno come variabili diversi elementi che potrebbero sembrare trascurabili, ma che invece si rivelano importanti dettagli procedurali che definiscono il funzionamento dell'organo e contribuiscono di conseguenza a definire la sua natura. Nel secondo paragrafo ci si preoccuperà di definire alcuni rapporti relazionali con il sistema delle Conferenze che saranno determinanti nel dare il ritmo ai meccanismi di cooperazione tra i vari ingranaggi a livello legislativo ed esecutivo, regionale e statale. Il terzo paragrafo tratterà invece la natura delle fratture o cleavages che correranno all'interno del Senato della Repubblica, provando a definire la natura – politica, territoriale e/o istituzionale – delle fazioni nelle questioni che al Senato saranno sottoposte. Al quarto paragrafo sarà riportata un'intervista al Professor Stefano Ceccanti – che chi scrive ringrazia per la disponibilità e la gentilezza –, Senatore della Repubblica nella XVI legislatura e Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato alla Università “La Sapienza”, che risponderà ad alcune domande relative agli argomenti di questo Capitolo 3.

Capitolo 1 – L’iter del disegno di legge costituzionale

Il primo capitolo di questa trattazione si occupa di illustrare l’iter del testo di legge costituzionale, dalla sua presentazione al Senato della Repubblica fino alla sua approvazione in seconda deliberazione alla Camera dei Deputati. L’obiettivo del capitolo è di esaminare le varie fasi del testo, cercando di ricostruire la dinamica evolutiva della *navette* parlamentare che ha lo plasmato.

La prima unità d’analisi sarà il disegno di legge costituzionale come presentato dal Governo, su iniziativa del Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi. Nonostante il disegno di legge sia il risultato di approfondite riflessioni e di un lungo esame circa i problemi delle istituzioni italiane, ai fini della trattazione saranno presi in considerazione solamente due influssi risalenti all’inizio della XVII legislatura, cioè la relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali¹ – cosiddetto dei “saggi” – e la relazione finale della Commissione per le riforme Costituzionali² istituita tramite decreto dall’ex Presidente del Consiglio Enrico Letta. Verrà quindi discussa nel secondo paragrafo l’adozione del testo base e la prima deliberazione al Senato, con le prime questione procedurali e politiche. Il terzo paragrafo sarà dedicato alla prima deliberazione alla Camera dei Deputati e alla seconda lettura del Senato, per poi concludere con il graduale esaurimento dell’iter e la fissazione del referendum popolare.

1. Origini e influenze sul disegno di legge costituzionale.

1.1. Premessa.

Il disegno di legge costituzionale raccoglie molti degli spunti che la dottrina ha elaborato negli ultimi 15 anni nel tentativo di risolvere i problemi delle istituzioni che la riforma del 2001 aveva solo parzialmente affrontato e parzialmente anticipato³. Dal punto di vista storico è accettato come i cambiamenti sociali, politici ed economici dagli anni ’80 in poi abbiano trovato impreparato il panorama partitico, che ha fallito nel catalizzare le istanze di cambiamento in un rinnovamento dell’architettura istituzionale. Dal 1992 e l’inchiesta di “Mani pulite”, i tentativi di riforma costituzionale hanno affrontato questa problematica in maniera solamente parziale, con risultati non proprio felici e duraturi. Di qui, la necessità

¹ Istituito dal Presidente della Repubblica Napolitano il 30 marzo 2013, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante. La relazione finale è datata 12 aprile 2013.

² Presieduta dall’allora Ministro per le Riforme Costituzionali Gaetano Quagliariello, ha adottato la relazione finale il 17 settembre 2013, dopo circa tre mesi dalla prima riunione del 12 giugno.

³ L’art. 11 della l. Cost. n 3/2001 recita “Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...”

quanto mai attuale di dare soluzioni soddisfacenti a “esigenze fondate e domande di riforma delle istituzioni e di rinnovamento della politica e dei partiti – che si sono intrecciate con un’acuta crisi finanziaria, con una pesante recessione, con un crescente malessere sociale”⁴. Nelle ragioni della riforma che introducono il testo in articoli del ddl costituzionale viene infatti ripresa una frase del Presidente Napolitano, pronunciata nel discorso successivo alla sua rielezione, a testimonianza della continuità tra i due elementi, che a breve verrà esaminata nel dettaglio. Continuità che può a buon diritto essere estesa anche relativamente alla Relazione della Commissione istituita da Enrico Letta, seppure con alcuni discriminate necessari: se infatti al livello contenutistico si notano numerose somiglianze tra i tre contributi, è necessario ricordare le differenti circostanze politiche in cui questi ultimi sono stati concepiti. Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante lavorano infatti in un momento storico di profonda incertezza: i risultati delle elezioni del 2013 non avevano infatti garantito la maggioranza a nessuno schieramento, e il Presidente Napolitano non poteva esercitare il suo potere di sciogliere le camere, essendo alla fine del suo mandato, e aveva già dichiarato di non voler essere rieletto. È quindi un momento particolarmente incerto nelle prospettive e immanentemente problematico e di stallo. Diversamente, la Commissione per le riforme costituzionali di Letta opera nell’estate successiva, quando lo stallo si è risolto e la maggioranza di governo è formata da una larga coalizione che numericamente è in grado di approvare una riforma costituzionale sostenuta dai 2/3 del Parlamento, senza dunque gli scenari referendari all’interno dei quali il Governo Renzi è stato consapevole di dover operare. Il richiamo alla responsabilità di Napolitano stava avendo seguito durante il Governo Letta, che con l’approvazione del ddl costituzionale n° 813 derogava all’art. 138 Costituzione, assicurando alle riforme istituzionali un iter sicuramente meno tortuoso, lontano dalle dinamiche parlamentari, costruito attorno al Comitato parlamentare per le riforme costituzionali. Tuttavia, dopo l’estate del 2013 – prima della seconda deliberazione per approvare il ddl costituzionale n° 813 – si era provveduto a votare la decadenza di Silvio Berlusconi da senatore, provocando la fuoriuscita della ricostituita Forza Italia dalla maggioranza, con la conseguente perdita del quorum dei due terzi dei consensi. Ancora diverso lo spirito con cui il Governo Renzi propone al Senato dopo poche settimane dall’insediamento il progetto di riforma, sicuro che si l’ultima parola sarebbe spettata al popolo. Il disegno di legge proposto dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi e dal Ministro Maria Elena Boschi viene comunicato dal Governo alla Presidenza del Senato dopo soli 44 giorni dal giuramento, e al più ampio consenso possibile viene preferita la celerità nella decisione, con la consapevolezza che al termine dei lavori parlamentari la parola sarebbe spettata al popolo. Concludendo, nonostante questi cambiamenti nelle circostanze politiche del momento, il

⁴ Discorso di insediamento di Giorgio Napolitano alle Camere in seduta comune il 22 aprile 2013, giorno della sua rielezione a Capo dello Stato.

percorso di riforma iniziato nel marzo mostra un'indubbia ed elevata linea di continuità tra i due governi, “continuità [...] sul piano del merito più che sul quello del metodo”⁵.

1.2. La Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali.

La Relazione redatta dai quattro Mauro, Onida, Quagliariello e Violante è articolata in sei parti, tra cui i capitoli III e IV rispettivamente concernenti “Parlamento e Governo” e “Rapporti tra Stato e Regioni” sono di diretto interesse ai fini dell'elaborato.

Al capitolo III, dopo il paragrafo iniziale dove la forma di governo “parlamentare razionalizzata”⁶ viene preferita alla semipresidenziale, si introducono alcuni cambiamenti nei rapporti tra parlamento e governo. Innanzitutto, la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo viene conferita alla sola Camera dei Deputati, primo fondamentale presupposto per il superamento del bicameralismo paritario e l'istituzione di uno differenziato: al Titolo III della seconda parte della Costituzione, il novellato art. 94 dispone appunto che il Governo debba ottenere la fiducia della sola Camera, e modifica in tal senso i seguenti commi. Inoltre, la relazione auspica che i limiti alla decretazione d'urgenza espressi nella legge 400/1988 vengano innalzati al rango costituzionale – proposta accolta all'articolo 77 dell'AS 1429, tramite l'articolo 12, additivo dei commi quarto, quinto e sesto. La costituzionalizzazione dei limiti ai decreti-legge vuole porre rimedio a degenerazioni governative nell'esercizio del potere legislativo, riconoscendo alla materia una disciplina di livello normativo superiore a quello primario. Il risvolto della medaglia di questa più rigorosa garanzia delle prerogative parlamentari è individuato nell'istituzione all'articolo 72 dell'istituto del voto a data certa (proposto più avanti dalla Relazione): questo strumento permette al governo quindi di avere una valida alternativa alla decretazione d'urgenza, imponendo alla Camera dei Deputati di pronunciarsi su un disegno di legge entro 60 giorni dalla comunicazione governativa. Elemento che invece non trova fortuna nel testo della riforma costituzionale, ma che viene proposto dal Gruppo, è quello della sfiducia costruttiva, secondo la quale assieme alla mozione di sfiducia possa essere presentata l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio.

Successivamente al paragrafo sulla legge elettorale⁷, vi è una sezione relativa al superamento del bicameralismo paritario: il Gruppo delinea i profili delle due Camere in maniera speculare a quanto fa la riforma costituzionale, riservando alla Camera dei Deputati la titolarità dell'indirizzo politico e la rappresentanza della nazione, e al Senato della Repubblica composizione e funzioni nuove. Per quanto riguarda i futuri senatori, la Relazione suggerisce come soli membri di diritto i Presidenti di Regione e

⁵ Lupo, Nicola e Piccirilli, Giovanni (2016): p. 19

⁶ Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali. 12 aprile 2013 (Cfr nota 1)

⁷ Che si richiama al modello tedesco, ma non verrà trattato per ragioni di brevità e coerenza.

propone che i Consigli regionali eleggano i rappresentanti in numero proporzionale al numero di abitanti di ciascuna Regione, allargando l'elettorato passivo anche ad alcuni sindaci. Anche i componenti del Gruppo di Lavoro sono favorevoli alla riduzione del numero dei parlamentari, proponendo un Parlamento di 480 deputati e 120 senatori. Per quanto riguarda invece le funzioni, le differenziazioni introdotte tra i due rami del Parlamento sono una completa novità. Innanzitutto, “questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni”⁸, assolvendo a quella funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali minori, che trova dunque un luogo stabile dove essere svolta. In secondo luogo, il Senato secondo il Gruppo di lavoro partecipa alla funzione legislativa, nella maggioranza dei casi con un ruolo subalterno, potendo comunque far valere il potere di richiamo; in altri casi rimane un bicameralismo paritario, come per le leggi costituzionali o che riguardano gli enti territoriali e il loro governo. Altra novità per il nostro sistema è, come anticipato prima, l'istituto del voto a data certa, che si accompagna necessariamente a garanzie della funzione legislativa volte a tutelarla dall'invasività della funzione esecutiva (divieto dei maxi-emendamenti; omogeneità del testo dei ddl, degli articoli e degli emendamenti). Il capitolo III si chiude con altre proposte circa il funzionamento delle camere: tra le altre, sui meccanismi referendari, sul numero delle commissioni, sulla tutela delle opposizioni. Facendo un rapido paragone con il testo dell'AS 1429 si notano subito alcune differenze. Rispetto alla composizione, infatti, la proposta del Governo Renzi non ripartisce i seggi senatoriali con metodo proporzionale, ma predeterminandone due per ciascun consiglio regionale. Riguardo alle funzioni, queste sopra citate si ritrovano nel ddl, che ovviamente è più dettagliato e aggiunge altre prerogative al “Senato delle Autonomie”.

Il Capitolo IV della Relazione rileva per i suggerimenti relativi alla riforma del Titolo V. Dopo la constatazione della necessità di stringere le maglie tra enti territoriali per garantire maggiore cooperazione e coordinamento, il Gruppo punta il dito contro la vigente ripartizione delle competenze all'art. 117 Cost., e in modo particolare contro le competenze concorrenti: è dunque nel superamento di queste che si deve concretizzare la riforma del ddl costituzionale. Altra novità interessante che è stata incorporata nella proposta governativa è l'introduzione di una *supremacy clause*, presente in molti ordinamenti federali, che può essere attivata dal governo per tutelare l'unità giuridica o economica della Repubblica o per la realizzazione di programmi o riforme di economico-sociali di interesse nazionale.

1.3. La Commissione per le Riforme Costituzionali

Cronologicamente successiva alla relazione del Gruppo di Lavoro istituito da Napolitano è la Commissione per le Riforme Costituzionali istituita da Enrico Letta durante il suo governo: questa Commissione si è posta sul cammino tracciato dai saggi, e ha inaugurato i lavori di riforma costituzionale

⁸ Ibid. (pag. 13)

della XVII legislatura: oltre alle somiglianze nel merito tra le due proposte, si rileva una fondamentale unicità di intenti, cioè il rianimare la partecipazione democratica, assicurando efficienza e stabilità al sistema politico e rinvigorendo l'etica pubblica. Il testo redatto dalla Commissione presenta diverse soluzioni istituzionali, che vanno interpretate alla luce del momento storico-politico in cui il lavoro è stato svolto: le proposte dovevano infatti essere propedeutiche al lavoro del Comitato bicamerale che avrebbe riscritto la parte II della Costituzione, secondo quanto disposto dal ddl costituzionale n. 813 proposto dal Governo Letta. Va inoltre rilevata la sostanziale diversità dell'occasione in cui sono stati concepiti i due progetti: diversamente dal gruppo di lavoro del Quirinale, la Commissione aveva una composizione allargata a 35 membri (più 7 redattori), che hanno avuto a disposizione un lasso di tempo di circa quattro mesi per giungere a un risultato che esemplificasse al meglio ogni significativo indirizzo emerso, lasciando ampi spazi allo "scambio informale di riflessioni e documenti di approfondimento tra i componenti".

Tra le sei parti in cui è suddivisa, i primi tre capitoli della relazione sono quelli più interessanti ai fini di questa sezione, perché riguardano I) Superamento del Bicameralismo paritario, II) Procedimento legislativo e III) Titolo V.

Per quanto riguarda il superamento del bicameralismo paritario, la Commissione delinea due scenari: il primo consiste nella proposta di adottare un sistema monocamerale, che da una parte semplificherebbe il processo di riforma evitando di scegliere quale delle due assemblee degradare a camera bassa, dall'altra parte richiederebbe la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni. La seconda proposta consiste nel passaggio a un bicameralismo differenziato per composizione e funzioni, dove la Camera dei Deputati detiene l'esclusività sul rapporto fiduciario con il governo, che ne esce dunque più stabile, e il Senato, foriero delle istanze delle autonomie territoriali, porta a compimento la realizzazione del sistema autonomistico. La Commissione ipotizza due alternativi tipi di elezione per quest'ultima Camera, diretta e indiretta. Per quanto riguarda la prima delle due alternative, la proposta è semplice ma affascinante: far coincidere le elezioni per il Senato con quelle regionali, così da avere un Senato eletto dal popolo, quindi maggiormente qualificato e *accountable*, autorevole depositario di un mandato dal proprio territorio, in uno stretto rapporto di collaborazione con i presidenti di regione. Per quanto interessante e valida questa proposta sia, il testo di Renzi e Boschi ha scartato questa soluzione a favore di una Camera bassa più tradizionale, eletta dai consigli regionali e dai CAL. Tuttavia, la maggioranza della Commissione auspicava che i senatori fossero eletti sì indirettamente ma fuori dai consigli regionali, per evitare l'accumulo di due cariche in funzioni legislative, una presso il Consiglio e una presso il Senato. Nonostante ciò, la visione che ha prevalso è stata quella di vedere fortemente legati il senatore con la

⁹ Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri tramite proprio decreto l'11 giugno 2013 e presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali Gaetano Quagliariello. La relazione finale è datata 17 settembre 2013.

rappresentanza dell'istituzione vera e propria, più che con il territorio o la popolazione che vi insiste. In questo senso e con questa ratio va motivata la scelta di comprendere tra i membri di diritto del futuro Senato della Repubblica i presidenti di Regione, portata avanti dalla Commissione e che ha trovato fortuna nel testo governativo.

Il secondo capitolo della Relazione sul procedimento legislativo cerca di sintetizzare in pochi punti una proposta di riorganizzazione del sistema delle fonti, in cui si trova anche una speculazione sulle “leggi organiche”, che attuano direttamente la costituzione o che sono, per la materia che trattano, di grande importanza per la vita della Repubblica (ad esempio la legge elettorale). Queste leggi sarebbero destinate ad avere una resistenza passiva maggiore rispetto alle leggi ordinarie, ma rimarrebbero sempre prerogativa della Camera dei Deputati. Il Senato avrebbe ruolo paritario alla Camera solamente nelle leggi costituzionali e di revisione costituzionale e in quelle bicamerali che riguardano ordinamento e funzioni delle Regioni e delle autonomie locali. Ritroviamo anche in questa Relazione la proposta di dotare il Senato del potere di richiamo sui disegni di legge approvati dalla Camera qualora richiesto da una minoranza qualificata (dei 2/5 proponeva la Commissione; di 1/3 la quota nel ddl costituzionale proposto al Senato). Oltre a questo elemento, viene accolto nel testo governativo anche il voto a data fissa, proposto tra le procedure abbreviate che rispondano all'esigenza del governo di agire concisamente in caso di emergenze, dopo aver ricordato la degenerazione “dell'intreccio decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia”¹⁰. Nell'ottica di compensare questo nuovo istituto giuridico nelle mani del governo, la Commissione propone di limitare l'utilizzo dei decreti legge, costituzionalizzando i limiti all'art. 15 della legge 400/1988, ovvero rendendola una legge organica, così da poterla individuare comunque come norma interposta tra la Costituzione e gli atti di rango primario. La Commissione fornisce inoltre alcuni spunti sulla necessità di migliorare la qualità della nostra legislazione, i cui bassi standard finiscono per ledere il principio basilare della certezza del diritto: in particolare si tratta di procedure per l'emendamento della disciplina di materie trattate in codici o testi unici, e sollecitazioni a rispettare l'omogeneità e specificità del contenuto di un decreto o di una legge, al cui titolo deve essere corrispondente. Oltre a questi poteri in ambito legislativo, tra i compiti del nuovo Senato vi devono essere delle funzioni di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, che ritroviamo nell'ultima frase dell'art. 1 comma 4 dell'AS 1429. Inoltre, se la Camera è l'unica custode del rapporto fiduciario con il governo, il Senato assorbe “le competenze di carattere normativo normalmente attribuite alle Conferenze”¹¹ e alla Commissione per le questioni regionali, svolgendo a pieno regime e in via esclusiva la funzione di raccordo istituzionale tra Stato e enti territoriali minori. Al termine di questo secondo capitolo ritroviamo infine la proposta di abolizione del CNEL.

¹⁰ Ibid. (Cfr nota 6)

¹¹ Ibid.

Nel terzo capitolo sul Titolo V si inizia con una breve analisi dei problemi legati al vigente Titolo V, che, in armonia con la Relazione dei “saggi” e con il ddl costituzionale, vengono individuati nel riparto delle competenze legislative, nella mancanza di un coordinamento tra funzioni legislative e amministrative e nello scarso dialogo tra autonomie locali. Le soluzioni disposte dalla Commissione riguardano il superamento delle materie concorrenti, che devono essere per la maggior parte riportate al legislatore statale. Inoltre, anche in questo testo – in comunione con la Relazione del Quirinale – ritroviamo il suggerimento di introdurre nel nostro ordinamento una clausola di supremazia a protezione dell’unità giuridica o economica della Repubblica. Per bilanciare questa dinamica centripeta e per una maggiore flessibilità nella ripartizione delle competenze, la Commissione indica anche la possibilità per il legislatore statale di conferire o delegare tramite legge bicamerale l’esercizio della potestà legislativa esclusiva alle Regioni. Infine la Commissione si pronuncia a favore di una maggiore simmetria tra potestà regolamentare e potestà legislativa, al fine di superare le incertezze dell’attuale sistema, e introdurre un meccanismo più semplice per cui al potere legislativo segue quello regolamentare, e di seguito amministrativo.¹²

2. Presentazione e prima lettura al Senato della Repubblica.

Il ddl costituzionale viene comunicato al Presidente del Senato l’8 aprile 2013 e il testo, che si compone originariamente di 35 articoli che ne modificano 44 della Costituzione, è introdotto dalle ragioni della riforma¹³ e dalle linee d’indirizzo seguite nel progetto. Le riforme istituzionali sono state fin da subito un punto chiave del programma di governo, e in questa ottica è stato importante per il governo Renzi accelerare i tempi per la loro realizzazione: tuttavia, nonostante questo, si è assistito a “un iter estremamente discontinuo, fatto di accelerazioni improvvise – spesso dovute a espedienti procedurali contestati e problematici – e di lunghi periodi di stasi”.¹⁴

I primi passi dell’iter parlamentare risalgono al maggio 2014, quando viene approvato in Commissione l’ordine del giorno presentato dall’On. Calderoli – il secondo di due –, il quale espone alcune linee di indirizzo in contrapposizione con l’AS 1429, successivamente adottato a maggioranza come testo base. In termini di proposte divergenti, l’odg Calderoli ne presenta due circa le funzioni, segnatamente quella di controllo sull’attività delle pubbliche amministrazioni e l’espressione di pareri sui poteri di nomina governativi; per quanto riguarda la composizione del nuovo Senato, egli propone inoltre l’elezione diretta, contestualmente dei Consigli regionali e del Senato, assegnando a ciascuna Regione un numero di seggi

¹² Ulteriore punto di connessione: infatti “La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative [...]” art. 26.4 AS 1429

¹³ Dove vengono richiamati, a conferma della continuità esaminata al paragrafo 1, il discorso altisonante alla rielezione di Giorgio Napolitano e i lavori della Commissione per le riforme costituzionali del Governo Letta.

¹⁴ Piccirilli (2016): p. 181

in proporzione alla popolazione. Sempre riguardo alla composizione, l'On. Calderoli propone la soppressione dei senatori a nomina presidenziale (che l'AS 1429 determina nel numero di 21). Altro punto divergente riguarda le immunità di cui dotare i futuri senatori: infatti il senatore della Lega Nord propone di munire i futuri membri del Senato delle garanzie di cui godono i parlamentari ex art. 68 della Costituzione. Il testo di proposta governativo, se da una parte prevede che le garanzie dell'art. 68 primo comma – le immunità sostanziali – siano valide anche per i senatori, dall'altra parte mantiene solo per i membri della Camera dei Deputati le garanzie al secondo e terzo comma circa l'autorizzazione a procedere alle limitazioni della libertà personale o alla libertà di comunicazione e corrispondenza.

Oltre alle divergenze di contenuto, il caso dell'ordine del giorno Calderoli è significativo anche per la peculiarità procedurale che rappresenta: infatti, nella stessa seduta notturna del 6 maggio, identificato come “momento conclusivo per raccogliere gli orientamenti dei diversi gruppi”¹⁵, viene votato prima l'odg Calderoli, con le proposte di modifica prima elencate, e poi il testo del governo, che viene adottato come testo base. Questo è un primo momento nei processi decisionali in cui la normale procedura viene in un certo senso alterata e vengono cercati “mezzi non formalizzati (o magari non del tutto) per giungere comunque a imporre la volontà della maggioranza”¹⁶. Se da una parte uno strumento del genere “potrebbe considerarsi utilmente ammissibile solo riguardo l'esame di progetti di legge costituzionale”¹⁷, dall'altra parte risulta difficile coniugare questo tipo di atto con l'adozione del ddl governativo come testo base. Ancora, l'approvazione dell'odg Calderoli circoscrive il raggio d'azione della Commissione, in contraddizione con l'AS 1429 adottato successivamente a maggioranza, che lo viola in più punti: ragionando quindi circa la sua “opportunità procedurale”, l'odg preliminare si rivela effettivamente foriero “di complicazioni procedurali non facilmente risolvibili”¹⁸. Anche dal punto di vista politico il conflitto non si risolve facilmente: il secondo ordine del giorno a firma Calderoli – dopo un primo molto dettagliato – è frutto di un *labor limae* tutto politico che viene poi giustapposto a un altro momento altamente pregnante come l'adozione della proposta governativa come punto di partenza per una imponente riforma costituzionale. Tornando quindi su un punto di vista di diritto piuttosto che di merito o politico, l'odg approvato va ripensato considerando il destinatario a cui si intende diretto, che non è il governo né l'Assemblea, ma la Commissione stessa: in questo modo si può interpretare l'atto come una “deliberazione preliminare, propria della fase propedeutica della definizione del testo di riferimento per

¹⁵ Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale: Lavori parlamentari 30 aprile – 7 maggio – Fabrizzi, Federica e Piccirilli, Giovanni; su federalismi.it

¹⁶ Piccirilli (2016): p. 185

¹⁷ Ciaurro, Luigi (2016): p. 108. Riflessione che l'autore giustifica “in considerazione dell'impostazione necessariamente quanto mai gradualistica dei lavori preparatori” delle leggi di rango costituzionale nell'ottica di facilitare la più ampia intesa politica.

¹⁸ Ciaurro, L. (2016): p. 109

la discussione”¹⁹. Gli effetti giuridici sono quindi da considerarsi esauriti con l’adozione del testo base, ma rimane la valenza politica dell’ordine del giorno Calderoli.

Successivamente, l’iter in Commissione rallenta in vista delle elezioni per il Parlamento europeo, e lascia quindi spazio alle audizioni di esperti sull’argomento e ai pareri in fase consultiva delle altre Commissioni. Rilevano tre tra i pareri resi dalle Commissioni in sede consultiva. In termini cronologici, l’ultimo è quello della 2° Commissione giustizia, circa la novella dell’art. 68 della Costituzione, il secondo è quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il primo è il parere non ostativo con condizioni reso dalla 14° Commissione (Politiche dell’UE).

Per quanto riguarda quest’ultimo, si notano alcuni punti: in primo luogo, la Commissione afferma la necessità che la futura Costituzione distingua i ruoli spettanti rispettivamente alla Camera e al Senato nelle procedure europee, in special modo nei meccanismi di controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che spettano ai parlamenti nazionali. Un altro punto rilevante incoraggia una costituzionalizzazione della cooperazione interparlamentare dell’UE, volta ad assicurare efficaci dispositivi di raccordo verticale e orizzontale tra i parlamenti nazionali ed europeo. In conclusione, la Commissione suggerisce di modificare la novella dell’art. 55, dividendo il comma quarto in due parti, una “nazionale” e una “europea”: la prima stabilisce le funzioni del Senato, che tra le altre svolge la funzione di raccordo tra l’Unione Europea, lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, e i Comuni; la seconda invece ristabilisce un bicameralismo sostanzialmente paritario per svolgere non solo le funzioni di controllo, ma anche per partecipare alla fase ascendente e discendente (tramite le leggi ordinamentali – di delegazione europea ed europea) del procedimento normativo dell’Unione. In tal senso, quindi, il suggerimento di emendare le modifiche all’art. 70 così da ricomprendere le fasi ascendente e discendente del procedimento legislativo dell’UE nel procedimento legislativo bicamerale.

Il secondo parere viene trasmesso alla 1° Commissione affari costituzionali mercoledì 11 giugno, successivamente al termine per la consegna degli emendamenti, ma prima dell’inizio della loro effettiva discussione. La Commissione parlamentare per gli affari regionali esprime un parere favorevole, con alcune osservazioni riguardanti il Senato e l’eliminazione delle materie concorrenti. In entrambi i casi, la Commissione propone delle soluzioni tecniche per bilanciare la dinamica centripeta del potere e del flusso di competenze. Nel primo caso chiedendo per le materie a competenza regionale di aggravare la regola di decisione a maggioranza qualificata, nel caso di mancata approvazione del Senato; nel secondo caso chiedendo un “coinvolgimento imperativo” nella nuova disciplina delle materie al terzo comma dell’Art. 117.

Il terzo e ultimo parere reso dalle Commissioni permanenti è quello della 2° Commissione Giustizia, che il 18 giugno ha reso il suo parere con alcune osservazioni, riguardanti l’elezione dei componenti del CSM

¹⁹ Piccirilli (2016): p. 188

e dei giudici della Corte Costituzionale. Inoltre, la Commissione giustizia invita a “valutare l’opportunità che il regime delle garanzie e delle prerogative attualmente previste dall’articolo 68 della Costituzione in materia di autorizzazioni all’esecuzione degli arresti e delle altre misure limitative della libertà personale, nonché del regime di limitazione della libertà di comunicazione riservata, sia mantenuto in capo ai componenti del Senato delle autonomie.”

Quando il procedimento di esame in Commissione riprende siamo alla fine di giugno: gli emendamenti dei relatori Finocchiaro e Calderoli sono stati presentati e rappresentano una sintesi politica all’interno di una larga maggioranza composta oltre che dal PD anche da Forza Italia e Lega Nord. Essi modificano parti sostanziali del testo governativo, e sono accompagnati da subemendamenti che aggiungono dimensioni importanti suggerite dai pareri delle Commissioni.

Nella seduta del 30 giugno 2014 hanno inizio le votazioni e vengono approvati emendamenti rilevanti. Viene modificato l’art. 1 dell’AS 1429, che modifica l’art. 55 Cost: il Senato riprende il suo tradizionale nome – della Repubblica – e le sue funzioni vengono integrate da alcune novità, tra cui l’aggiunta dell’UE negli enti territoriali oggetto di raccordo; la partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell’UE e alla valutazione del loro impatto; la valutazione dell’attività delle pubbliche amministrazioni; e l’espressione di pareri sulle nomine governative nei casi previsti dalla legge. Rimangono invariate le prerogative della Camera dei deputati rispetto al testo governativo: esclusività del rapporto fiduciario, funzioni di indirizzo politico, legislativa e di controllo del governo. Necessita particolare menzione l’approvazione dell’emendamento 1.1979²⁰ del sen. Candiani (LN-Aut) – firmato anche dal sen. Casson (PD) – svoltasi a scrutinio segreto: infatti, la Giunta per il regolamento aveva accolto le richieste di voto a scrutinio segreto solo in relazione agli artt. 1 e 18. Pertanto, un elemento che a rigore perteneva alla disciplina dell’art. 10, modificativo del procedimento legislativo ex art. 70 Cost., viene introdotto tra le funzioni del Senato, ribadendo la pericolosità dello scrutinio segreto e celando un qualche disaccordo all’interno della maggioranza, seppur su un aspetto non fondamentale e destinato ad avere scarso seguito. Per quanto riguarda la composizione, la votazione dell’emendamento 2.1000 arriva in conclusione dei lavori in Commissione referente, il 10 luglio, e anche qui viene approvato l’emendamento dei relatori, il quale rimarrà quasi del tutto invariato anche nelle successive letture. Questo prevede un Senato della Repubblica composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da 5 senatori di elezione presidenziale; al comma secondo si stabilisce che i Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano “eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori”; ai commi terzo e quarto si stabilisce che il numero di senatori eletti da ciascuna regione e provincia autonoma è per attribuito proporzionalmente alla popolazione, con un numero minimo di due. Al comma quinto si

²⁰ Che attribuisce al Senato competenza in materia di diritto di famiglia (art. 29 Cost) e tutela della salute (art. 32 Cost.), affidando la disciplina alla procedura legislativa paritaria.

stabilisce che il mandato senatoriale coincide con quello dell'istituzione di provenienza dell'eletto, e il comma sesto conclude istituendo una riserva di legge bicamerale sulle norme che regoleranno l'attribuzione dei seggi, e l'elezione dei componenti del Senato e la loro sostituzione in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale.

Tra le altre modifiche apportate al testo del ddl costituzionale durante la votazione degli emendamenti dei relatori in Commissione rileva l'immunità parlamentare ex art. 68, che viene ristabilita sopprimendo l'art. 6 dell'AS 1429, con il consenso dei relatori e del governo. Per ciò che concerne il procedimento legislativo, resta l'impianto binario dell'art. 70, che prevede leggi con un procedimento paritario – leggi costituzionali e di revisione costituzionale, con l'aggiunta di altri casi con l'emendamento 8.1000²¹ – e leggi con la prevalenza della Camera dei Deputati, dove il Senato ha potere di richiamo; in alcune materie, è necessaria la maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati per non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato. Relativamente agli strumenti di democrazia partecipativa, all'art. 75 si inserisce un rinvio ai regolamenti parlamentari per garantire la discussione e la deliberazione circa le proposte di legge d'iniziativa popolare (con un aggravio di ulteriori 200'000 firme, arrivando a un totale di 250'000). Da notare, infine, l'approvazione di due emendamenti sostitutivi degli articoli 25 e 26 che modificano rispettivamente gli articoli 116 e 117 del Titolo V, a cui non è stata riservata una esaustiva discussione in questo primo passaggio parlamentare.

Quando il testo approda in Senato per l'esame dell'Assemblea il 14 luglio, si rende subito necessario calendarizzare nuovamente la valutazione dello stesso: è in questo frangente che si verifica il primo strappo politico tra maggioranza e opposizioni, che verterà tutto sul fattore tempo. Data la volontà della maggioranza di arrivare alla prima deliberazione in Senato prima della pausa estiva, viene ridisegnata una serrata agenda che permetta un procedimento spedito, “utilizzando quale garanzia per il rispetto dei tempi programmati un ricorso non trascurabile ai poteri di razionalizzazione delle votazioni, che tra l'altro al Senato [...] sono privi di un solido appiglio regolamentare”²². Gli oltre 7000 emendamenti presentati avrebbero infatti precluso una soluzione in tempi rapidi del primo passaggio parlamentare, pertanto la Presidenza ha attuato una conduzione delle sedute volta a razionalizzare le deliberazioni dell'Aula, in modo da poter sfruttare una prima approvazione come parametro di compatibilità per le successive proposte emendative. Nota al pubblico come la tecnica del “canguro”²³, la pratica decisionale intrapresa punta alla “caducazione delle sole proposte marcatamente ostruzionistiche che vengono considerate

²¹ "Art. 70. – La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare, [...], per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma e negli altri casi previsti dalla Costituzione.”

²² Ibid.

²³ Termine usato a stretto diritto impropriamente, perché questa pratica si riferisce alle votazioni riguardanti cifre o caratteri – anche se non numerici comunque ordinabili – disposti in ordine crescente o decrescente e votati a intervalli partendo dalla proposta che più si allontana dal testo da emendare.

precluse in base alla necessità logico-giuridica di coerenza formale del procedimento decisionale con il principio di non contraddizione”²⁴. L’accelerazione dei lavori in Aula ha infine fatto crescere il risentimento delle opposizioni che hanno abbandonato l’aula durante la sessione del 31 luglio; con l’eccezione del M5S, gli altri gruppi hanno poi ripreso parte ai lavori.

Oltre agli articoli che non vengono emendati durante il passaggio in Assemblea²⁵, l’esame del testo in Aula apporta comunque alcune novità all’AS 1429-A che verrà trasmesso alla Camera dei Deputati: all’art. 1 viene aggiunta tra le funzioni quella di partecipare alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell’UE; all’art. 6 – additivo di un comma all’art 64 della Costituzione – viene approvato l’emendamento dei relatori in base al quale i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari; l’art. 13 viene modificato inserendo la possibilità di un giudizio di costituzionalità preventivo per la legge elettorale attivabile da un terzo dei componenti di una Camera; l’art. 16 viene dotato di un settimo comma che conclude l’art. 77 della Costituzione disponendo il divieto di approvazione di disposizioni estranee all’oggetto e alle finalità del decreto nel corso dell’esame di quest’ultimo; nelle ultime due sedute sono stati approvati con modifiche anche gli articoli 30 (modificativo del riparto delle competenze tra Stato e regioni), 10²⁶, 11²⁷, 12²⁸, 15²⁹, 33³⁰ oltre ad alcune disposizioni transitorie e finali³¹.

Nella seduta dell’8 agosto, dopo le dichiarazioni di voto finali, il Senato ha approvato con 183 voti favorevoli e 4 astenuti (le opposizioni non hanno preso parte alle operazioni di voto) la riforma costituzionale.

3. Il passaggio alla Camera dei Deputati e la seconda lettura al Senato.

3.1. La prima deliberazione della Camera dei Deputati

²⁴ Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale: Lavori parlamentari 24 – 30 luglio – Fabrizzi, Federica e Piccirilli, Giovanni; su federalismi.it

²⁵ Segnatamente, gli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 14, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 40.

²⁶ Modificativo dell’art. 70 Cost., include la legge ordinamentale e la legge europea tra le procedure rinforzate.

²⁷ Modificativo dell’art. 71 Cost. Vede l’innalzamento a 150'000 firme per l’iniziativa legislativa popolare, la garanzia della discussione e della deliberazione in tempi, forme e limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari delle proposte di legge d’iniziativa popolare; inoltre aggiunge un terzo comma dove si afferma una riserva di legge costituzionale per le condizioni e gli effetti dei referendum propositivi e d’indirizzo.

²⁸ Modificativo dell’art. 72 Cost. Presenta alcuni limiti per la richiesta governativa del voto a data certa.

²⁹ Modificativo dell’art. 75 Cost. L’emendamento presentato dai relatori e approvato dall’Aula riporta a 500'000 il numero delle firme, ovvero a 800'000 con un quorum meno gravoso (non la maggioranza degli elettori ma il 50%+1 degli ultimi votanti alle elezioni della Camera).

³⁰ Modificativo dell’art. 120 Cost, attribuisce al Senato della Repubblica la potestà di rendere un parere entro 15 giorni sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti locali; si inserisce infine riserva di legge sull’esclusione dall’esercizio delle proprie funzioni per i titolari di organi di governo regionali e locali in grave dissesto finanziario.

³¹ Circa l’art. 38, si fa salva l’indennità dei senatori a vita. Dell’art. 39 è degno di nota la riallocazione del personale del CNEL presso la Corte dei Conti.

Nonostante la prima deliberazione del Senato della Repubblica sia avvenuta prima della pausa estiva, l'esame dell'AC 2613 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati entra nel vivo solamente alla fine di novembre, con le discussioni generali e la presentazione degli emendamenti, che, scaduto il termine in data 24 novembre, ammontano a 1167 proposte. L'esame degli emendamenti inizia il 2 dicembre, quasi quattro mesi dopo la trasmissione del testo dalla Presidenza del Senato. I primi articoli trattati sono l'art. 4, che novella l'art. 60 della Costituzione, sulla durata della Camera dei Deputati, e l'art. 6 (modificativo dell'art. 64 della Costituzione) che aggiunge un rinvio ai regolamenti parlamentari sulla garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e il dovere per i membri del Parlamento di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

Assieme alle prime discussioni nel merito del ddl costituzionale, il Presidente di Commissione – e relatore – Francesco Paolo Sisto (FI) ha affermato che l'esame degli articoli sarebbe stato organizzato in modo da garantire l'autonomia della trattazione di ogni singolo articolo, assicurando che la votazione di uno non avrebbe interferito con la trattazione di elementi successivi. Tuttavia, nelle sedute successive a quella del 2 dicembre, oltre alla votazione sugli articoli sulle leggi di amnistia e indulto, sulla soppressione del CNEL, e sulla deliberazione dello stato di guerra, è arrivata anche quella circa l'indennità dei futuri senatori – all'art. 9, approvato senza modifiche. Quest'ultimo argomento è difficilmente trattabile in modo assoluto dalla composizione: se infatti si delibera sulla retribuzione o meno per i senatori, è difficile immaginare che l'ufficio senatoriale non sia cumulabile con altri tipi di cariche: la trattazione dell'argomento non è quindi neutrale, ma ha effetti sulle successive – più gravose – decisioni riguardanti l'identità dei futuri componenti dell'Assemblea senatoriale. Per tutta la prima metà del mese la 1^o Commissione in sede referente mantiene un ritmo di lavoro abbastanza sostenuto. Nella seduta del 3 dicembre viene approvato un emendamento dell'art. 14 – modificativo dell'art. 74 Cost. – volto a limitare il potere di veto sospensivo del Presidente della Repubblica: viene infatti cassata la parte in cui il veto può limitarsi a specifiche disposizioni, riavvicinando il testo del ddl alla Costituzione vigente. Nei giorni del 5 e 6 dicembre vengono approvati senza modifiche gli articoli 2, 5, 8, 15; al contrario, gli articoli 1 e 6 vengono emendati, l'ultimo in misura minore, dove si aggiunge che il regolamento della Camera disciplina lo statuto delle opposizioni, il primo in misura maggiore e più diffusa, che vedremo più avanti. Nelle sedute dal 9 al 13 dicembre si è concluso l'esame in Commissione, ed è quindi in questi giorni che si è discusso il resto degli emendamenti. All'art. 7 viene approvato l'emendamento presentato da Toninelli (M5S) secondo cui alla cessazione della carica elettiva regionale o locale segue la decadenza da senatore. Viene modificato inoltre l'articolo 30 dell'AC 2613 che novella l'art. 117 della Costituzione, aggiungendo alcuni particolari³² alle competenze statali del secondo comma. Importanti anche le modifiche all'articolo

³² Al punto *e*), oltre alla tutela, anche la “promozione” della concorrenza; al punto *m*) disposizioni generali e comuni “per le politiche sociali”; alla lettera *o*) la “tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale”

10 sul procedimento legislativo, completando un elenco tassativo dei casi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere. Inoltre, si dispone che il Senato si debba pronunciare a maggioranza assoluta sulle proposte emendative dei disegni di leggi autorizzati in virtù della *supremacy clause* – relativi quindi a materie non di competenza esclusiva statale – e che la Camera le possa respingere con la stessa regola di votazione; infine, al comma sesto si prescrive che i conflitti di competenza vengano sanati dai Presidenti delle Camere secondo i regolamenti. Riguardo all’art. 12, modificativo dell’art. 72 Cost., vengono introdotti alcuni dettagli³³ circa il voto a data certa. Modificati anche l’art. 16 e l’art. 21³⁴ dell’AC 2613. In conclusione, viene aggiunto l’articolo 26 bis, modificativo dell’art. 97 della Costituzione, il quale inserisce tra i principi da assicurare ai pubblici uffici la trasparenza dell’amministrazione.

Concluso l’esame in Commissione inizia l’iter in Assemblea. Nonostante la battaglia serrata che aveva contraddistinto la fine dell’iter al Senato, coronata dalla non partecipazione al voto delle opposizioni, “nella prima fase del procedimento l’atteggiamento delle opposizioni non si è rivelato particolarmente ostile o comunque particolarmente ostruzionistico”³⁵, come dimostra il numero non eccessivo degli emendamenti presentati, poco oltre il migliaio. L’esame del ddl costituzionale viene avviato solo formalmente nel dicembre 2014, con la discussione degli emendamenti all’articolo 1, e riprende nella seduta dell’8 gennaio 2015, con la prima calendarizzazione dei lavori e l’approvazione di una riformulazione della Commissione dell’articolo 1, dopo la reiezione di tutte le proposte emendative. Nello specifico, è rilevante il contenuto di alcune istanze respinte, che potrebbe limitare il dibattito futuro in determinati ambiti: non è stata approvata l’emendamento 1.100 presentato dall’On. Toninelli (M5S), che voleva limitare la funzione di raccordo degli enti locali, tagliando fuori l’UE; respinto anche l’emendamento a firma Dadone che mirava a introdurre la terminologia tecnica “ascendente” e “discendente” rispetto alle dinamiche normative europee; infine, tutte le proposte riguardanti la riduzione del numero di parlamentari sono state respinte, in quanto il ddl costituzionale non prevede la modifica dell’articolo 56 della Costituzione³⁶.

Nonostante vi siano alcuni fattori esogeni³⁷ di stress che agitano le acque in cui naviga il ddl costituzionale, l’esame dell’AC 2613 è proseguito tuttavia piuttosto speditamente nelle giornate del 21, 22 e 23 gennaio, vedendo l’approvazione senza emendamenti degli articoli da 2 a 10 che riguardano la composizione (art.

³³ Come l’iscrizione del voto all’ordine del giorno entro 5 giorni dalla comunicazione governativa, oppure come la limitazione riguardante le materie, escludendo i casi di leggi di rango costituzionale e per cui è richiesto procedimento bicamerale, le leggi che richiedono maggioranze speciali come quelle per amnistia e indulto, la legge di bilancio ex art. 81 Cost, e quelle di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

³⁴ Innalza il quorum per l’elezione del presidente della Repubblica: dal settimo scrutinio non sarà più sufficiente la maggioranza assoluta, ma quella dei tre quinti dei votanti.

³⁵ Lasorella, Giacomo (2016): p. 257

³⁶ Oltre alle proposte dei deputati del M5S Toninelli, Dadone e Lombardi vi era anche una proposta nella stessa direzione della minoranza PD a firma Civati.

³⁷ In primo luogo, le dimissioni di Giorgio Napolitano il 14 gennaio 2015 che spingono le opposizioni a chiedere uno stop dei lavori; in secondo luogo, si verifica una sorta di effetto spill-over delle tensioni generate al Senato impegnato dalla discussione sulla legge elettorale

2), i senatori di nomina presidenziale (art. 3), la durata della Camera dei deputati (art. 4), la modifica degli articoli 63 (art. 5) e 64 (art. 6) della Costituzione, la verifica dei titoli di ammissione dei componenti del Senato (art. 7), il vincolo di mandato (art. 8), l'indennità parlamentare (art. 9) e il procedimento legislativo (art. 10). Nella seduta del 26 gennaio l'unico articolo emendato è stato il 21 sull'elezione del Presidente della Repubblica, vedendo invariati i quorum così come approvati dalla Commissione, ma cambiati i termini temporali per la loro attivazione³⁸. Nella stessa giornata sono stati approvati senza modifiche gli articoli 22 (in tema di rielezione del Presidente della Repubblica), 23 (sul potere sostitutivo del Capo dello Stato, ora attribuito al Presidente della Camera dei Deputati), 24 (sullo scioglimento della Camera dei Deputati), 25 (sul rapporto fiduciario con il Governo, appannaggio esclusivo della Camera), 26 (modificativo dell'art. 96, riguardo all'autorizzazione a procedere contro il Presidente del Consiglio o i ministri), 27 (sulla soppressione del CNEL), 28 (sull'abolizione delle province) e 29 (modificativo dell'art. 116 della Costituzione). Nella giornata successiva del 27 gennaio sono stati approvati senza modifiche anche gli articoli 30 e 31 (di quest'ultimo articolo non vengono ultimate le votazioni degli emendamenti), che novellano rispettivamente gli articoli 117 e 118 della Costituzione, che non vengono quindi modificati dopo i cambiamenti introdotti in Commissione, che non si sono comunque discostati molto dal testo approvato dal Senato.

I lavori sull'AC 2613 conoscono prima della loro conclusione una pausa, dovuta alla convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. In questa settimana, successiva all'approvazione nell'altro ramo del Parlamento della legge elettorale, la maggioranza cerca di ricucire lo strappo con Forza Italia, con scarso successo. Infatti, alla ripresa dei lavori, si raggiunge *l'akmé* del nervosismo nella seduta del 10 febbraio: alla presentazione delle dimissioni da relatore di Francesco Paolo Sisto (FI) segue infatti la richiesta delle opposizioni di rimandare il testo in Commissione, richiesta non accolta dalla Camera che si è espressa bocciando la proposta. Salta quindi lo schema che vede affiancati due relatori di maggioranza per il ddl costituzionale – Finocchiaro-Calderoli al Senato e Sisto-Fiano alla Camera – che era alla base del “patto del Nazareno” per le riforme istituzionali. A questo punto il terreno di scontro si allarga al fattore temporale: viene infatti chiesto alla Presidente Boldrini di incrementare di un terzo i tempi per ciascun gruppo, richiesta prima respinta, poi accolta nella seduta successiva dell'11 febbraio. A testimonianza del mancato accordo tra la maggioranza e Forza Italia, vi è il grande numero di subemendamenti presentati per la modifica dell'articolo 31 del ddl. Tuttavia, l'esame degli emendamenti si conclude nella giornata del 12 febbraio, data che sancisce la fine dei lavori emendativi dell'Assemblea, la quale però deve ancora pronunciarsi sul voto finale, dopo che i gruppi avranno reso le loro dichiarazioni di voto e che siano svolti gli ordini del giorno al governo. È nelle giornate del 9 e 10 marzo che viene ultimata la prima lettura alla Camera dei Deputati, che approva il

³⁸ La regola di maggioranza dei tre quinti dei componenti si attiva ora dal quarto scrutinio – e non dal quinto – e la maggioranza dei tre quinti dei votanti sarà sufficiente a partire dal settimo scrutinio – e non dal nono.

testo con 357 voti favorevoli, 125 contrari e 7 astenuti. Nonostante la rottura con Forza Italia non vi sono quindi sorprese a Palazzo Montecitorio, dove il Partito Democratico gode di un'ampia maggioranza.

3.2. Il passaggio al Senato della Repubblica – la prima deliberazione necessaria ex art. 138 Cost.

Contrariamente, al Senato i margini sono più stretti e la battaglia politica risulta quindi più cauta e prudente. Il testo viene trasmesso al Senato della Repubblica l'11 marzo, ma i lavori in questo ramo del Parlamento riprendono solamente nel settembre 2015, all'inizio del quale viene stabilito un calendario che esige l'approvazione dell'Aula entro il 15 ottobre, quando nelle priorità del Senato si sarebbe iscritta anche la legge di stabilità. In misura ancora maggiore, le concessioni della maggioranza si rilevano quasi nulle: di fronte infatti al ritiro della maggior parte degli emendamenti presentati dalle opposizioni in Commissione (circa mezzo milione), la tabella di marcia del ddl costituzionale non viene modificata per concedere più spazio al dialogo e alla discussione sul merito della riforma. Inoltre, dal punto di vista procedurale la “doppia conforme” circoscrive il raggio di azione escludendo dal dibattito rilevanti elementi del testo, rispetto ai quali gli emendamenti sono considerati irricevibili, come per esempio la composizione ex art. 2 dell'AS 1429-B: si configura quindi un epilogo tragicamente ironico per il Senato, chiamato a “determinare il proprio destino affrontando pressoché soltanto dibattiti procedurali e finendo per distrarre le decisioni mediante strumenti propri della programmazione dei lavori”³⁹ e di fatto perdendo “l'occasione di definire la sua successiva collocazione all'interno del sistema costituzionale novellato”⁴⁰. In questo clima prende luogo il conflitto interno al PD tra l'orientamento maggioritario del Governo e la “minoranza dissidente”, che si pronuncia in più occasioni per l'elettività diretta del Senato. Nonostante la centralità della questione, la Presidente di Commissione Finocchiaro limita l'intervento sull'art. 2 – modificativo dell'articolo 57 della Costituzione – al solo comma quinto: infatti, il resto dell'articolo è già escluso dal dibattito per la sussistenza della doppia conforme. Quest'ultima non è derogabile perché non sussiste la condizione del *nemine contradicente*: questa elaborazione della Presidente Finocchiaro verrà ripresa anche dal Presidente Grasso in Assemblea quando il testo del ddl costituzionale vi approda, il 17 settembre, per la discussione generale⁴¹. Al termine per la presentazione degli emendamenti – fissato per il 23 settembre – pervengono comunque 3 proposte a firma Finocchiaro, di cui la prima tesa chiaramente a ricucire lo strappo con la minoranza, proponendo una modifica del comma quinto dell'art. 2 volta a rinsaldare il legame tra volontà popolare ed elezione dei senatori⁴². La

³⁹ Piccirilli (2016): p. 210

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Poiché non ancora terminato l'iter in Commissione, il testo approda senza un relatore.

⁴² Gli altri due emendamenti riguardano le funzioni del nuovo Senato e le modalità di elezione dei giudici della Corte Costituzionale

scacchiera su cui si gioca la partita della riforma costituzionale, come già evidenziato più volte, si compone non solo dell'elemento politico, ma anche di quello temporale, che spesso prevale e si fonde con il primo: è il caso della presentazione degli 82 milioni di emendamenti in formato elettronico da parte dell'On. Calderoli, in risposta all'armonizzazione dei tempi imposta dal Presidente Grasso in occasione della discussione generale introduttiva. La mole esagerata di emendamenti viene successivamente dichiarata irricevibile, per evitare di dare luogo a un "precedente che consenta di bloccare i lavori parlamentari per un tempo incalcolabile"⁴³.

Il momento decisionale sulle centinaia di migliaia di emendamenti inizia il 30 settembre con le votazioni sul comma quinto dell'art. 1 dell'AS 1429-B, conseguentemente alla perimetrazione compiuta dal Presidente Grasso, che ha quindi individuato un solo comma sul quale non vi sia già la doppia conforme. La prima modifica votata è respinta, ed è quella che più si allontana dal testo originale, l'emendamento 1.732 firmato da Uras e altri; questo viene seguito dall'emendamento 1.203 Cociancich – sostitutivo dell'intero comma e pertanto prioritario rispetto ad altri modificativi – che viene approvato e implica una svolta cruciale per il prosieguo dell'esame dell'articolo 1. Conseguentemente alla votazione di questo emendamento, "si è determinata l'impossibilità di procedere alla votazione di un elevato numero di ulteriori proposte in quanto a vario titolo precluse o assorbite dalla determinazione appena assunta"⁴⁴. La cronaca giornalistica ha parlato impropriamente di "canguro", mentre la critica delle opposizioni è stata aspra, sia contestando gli aspetti "tattici" dell'operazione di voto (nonostante questa possa essere considerata tra le più "eleganti" forzature procedurali dell'iter di questo ddl costituzionale), sia mettendo in dubbio la paternità dell'On. Cociancich dell'emendamento stesso⁴⁵. In seguito all'approvazione di quest'ultimo è stato votato e approvato l'art. 1, che novella l'art. 55 della Costituzione. Nella seduta successiva del 2 ottobre è stato approvato l'art. 2 modificato dall'emendamento Finocchiaro prima anticipato, che punta a rendere l'elezione indiretta dei senatori conforme "alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione dei medesimi organi [...]". Per quanto riguarda gli articoli 3, 4 e 5 non erano stati modificati dalla Camera dei Deputati, quindi le sedute successive del 5 e 6 ottobre si sono concentrate sugli articoli 6, 7 e 10, che sono stati approvati senza modifiche, così come sono stati approvati gli articoli 12, 13, 14, 16, 17, 21 e 27⁴⁶ nella seduta del 7 ottobre – saltando gli articoli da 22 a 26 su cui sussisteva già la doppia conforme. I lavori di votazione degli emendamenti si sono poi esauriti nelle due giornate dell'8 e 9 ottobre, con le operazioni conclusive e la votazione finale arrivate il 13 dello stesso mese. Innanzitutto, viene approvato l'emendamento 30.200 Russo, modificativo dell'art. 30 che

⁴³ Così afferma il Presidente Grasso in A.S., XVII legislatura, Resoconto stenografico, 29 settembre 2015, p. 24

⁴⁴ Piccirilli (2016): p. 202

⁴⁵ Resoconto stenografico della seduta n. 514 del 01/10/2015, Legislatura XVII

⁴⁶ Introdotto dalla Camera dei Deputati, sulla trasparenza dei pubblici uffici.

novella l'art. 116 della Costituzione⁴⁷. L'emendamento Finocchiaro concernente le modalità di elezione dei giudici della Corte Costituzionale annulla sostanzialmente l'operato della Camera dei Deputati, ritornando a una elezione separata dei giudici, 3 in capo alla Camera e 2 al Senato: viene così modificato l'art. 37 dell'AS 1429-B, comportando anche delle modifiche alla legge costituzionale 2/1967 che disciplina i quorum per l'elezione dei giudici della nostra Corte Suprema. Altri due emendamenti approvati, uno di matrice governativa, l'altro dell'On. Zeller (Autonomie), modificano l'articolo 39, rispettivamente riguardo all'entrata in vigore della legge cornice statale per l'elezione dei consiglieri regionali a senatori e rispetto alle competenze elencate al comma terzo del novellato art. 116, da attribuire alla competenza regionale per le regioni a statuto speciale. Infine, l'Assemblea di Palazzo Madama non è stata chiamata pronunciarsi sugli artt. 32 e 34, mentre sono stati approvati senza modifiche gli artt. 33, 35, 36, 40 e 41. Nella giornata conclusiva del 13 ottobre, la relatrice Finocchiaro ha presentato una modifica all'art. 38 – recante le disposizioni di coordinamento – specificando che si può chiedere giudizio di costituzionalità preventivo per la legge elettorale del Senato a dieci giorni dalla sua approvazione. Il Senato ha quindi approvato il testo con 179 voti favorevoli, 16 contrari e 7 astenuti, approvazione che si rivelerà in seguito come la prima delle due richieste dall'art. 138 della Costituzione. La Camera dei Deputati dovrà limitarsi all'esame degli articoli 1, 2, 30, 37, 38 e 39, prefigurando un iter abbastanza rapido per la prossima lettura nell'altro ramo del Parlamento.

4. La conclusione dell'iter alla Camera dei Deputati e la seconda lettura ex art. 138 Cost.

Dopo il terzo passaggio parlamentare conclusosi con l'approvazione in Senato dell'AS 1429-B, il testo viene trasmesso alla Camera il 14 ottobre e assegnato in Commissione il giorno successivo. L'approdo in Aula viene fissato per il 20 novembre, mentre il voto finale è calendarizzato precisamente per l'11 gennaio 2016 alle ore 15. La procedura legislativa del ddl costituzionale è ormai alle battute finali, con la maggioranza del testo precluso da interventi modificatori. L'esame in Commissione viene infatti iniziato e concluso nella sola giornata dell'11 novembre, quando vengono votate e respinte tutte le proposte emendative, circa un centinaio. L'AC 2613-B riprende quindi il suo iter con la discussione generale in assemblea e la votazione dell'articolo 1 in data 25 novembre: anche l'articolo sulle funzioni del Senato, modificato dal contestato emendamento Cociancich, viene confermato nella forma definita durante l'esame nell'altro ramo del Parlamento. Stesso esito per l'articolo 2 sulla composizione – approvato senza modifiche l'1 dicembre –, emendabile limitatamente al comma quinto modificato dalla Senatrice Finocchiaro. Nella giornata del 3 dicembre è poi la volta degli articoli 30, 37, 38 e 39 definitivamente votati a maggioranza. Cessato l'esame degli articoli del ddl costituzionale, rimangono oggetto di

⁴⁷ Amplia le materie che possono essere delegate dallo Stato alle regioni, inserendovi le politiche sociali e il commercio con l'estero

discussione vari ordini del giorno di istruzione al governo, tra cui uno a firma dei deputati Di Battista e altri, respinto quasi all'unanimità – 4 favorevoli, 18 astenuti e 400 contrari –, che chiedeva di non modificare la disciplina elettorale una volta approvata la riforma costituzionale. Non di particolare valore giuridico o propositivo questo indirizzo, ma interessante se analizzato ex post, specialmente dopo le elezioni comunali di giugno 2016: non è illecito prefigurare una situazione in cui con la disciplina elettorale entrata in vigore il 1° luglio 2016 il M5S possa ottenere la maggioranza alla Camera dei Deputati; infatti nelle elezioni a doppio turno hanno prevalso le posizioni antisistema del Movimento 5 Stelle, premiato nei due ballottaggi a Roma e Torino. Infine, la conclusione della prima lettura della procedura di revisione costituzionale prevista dall'articolo 138 Cost. è arrivata in data 11 gennaio 2016, con l'approvazione finale dell'AC 2613-B con 367 voti favorevoli, 194 contrari e 5 astenuti.

I regolamenti parlamentari prevedono per la seconda lettura dopo la pausa di riflessione solamente un voto finale, volto a confermare ovvero a cassare la legge di revisione costituzionale nell'ultima fase parlamentare prima dell'approvazione definitiva: il testo è dunque blindato negli ultimi due passaggi. Il primo è quello al Senato della Repubblica, dove il testo viene approvato il 20 gennaio (con 180 sì, 112 no e 1 astenuto), un giorno dopo un lucidissimo discorso dell'On Quagliariello in cui giustifica la sua non partecipazione al voto⁴⁸; il secondo e ultimo passaggio in Parlamento dell'iter del ddl costituzionale è quello che si conclude (con 361 voti favorevoli e 7 contrari) il 13 aprile alla Camera dei Deputati, concedendo quindi l'ultima parola al popolo che si pronuncerà in autunno, un epilogo sicuramente legittimo ma che non lascia scampo di fronte alla schiettezza del risultato.

⁴⁸ Il discorso dell'On. Gaetano Quagliariello è significativo sia per gli spunti che offre, sia per la sua esperienza come Ministro per le Riforme Costituzionali del precedente governo e come presidente della Commissione per le riforme costituzionali – di cui si è parlato in inizio di capitolo. Egli si propone di “allargare la visuale” quando i dadi della riforma costituzionale sono stati gettati, e la sua riflessione si concentra prima sulle *liaisons dangereuses* con la legge elettorale, poi – nella speranza di risolverle – sull'occasione persa durante la legislatura corrente di creare un clima di più mite dialogo interistituzionale, lontano da logiche di scontro e ripicca, votato a una più leale collaborazione.

Capitolo 2 – Funzioni e Composizione del Senato della Repubblica

Questo capitolo si propone di analizzare anzitutto le funzioni attribuite al Senato della Repubblica, descritte nel novellato articolo 55 della Costituzione, e in secondo luogo la sua composizione, delineata nel modificato articolo 57.

Nel primo paragrafo, in inizio di capitolo, ci si preoccuperà di esaminare le prerogative del riformato Senato, offrendo qualche delucidazione circa i suoi futuri obblighi e il suo inquadramento nella rinnovata architettura istituzionale: non essendo più co-titolare del rapporto fiduciario con il governo e dell'indicazione dell'indirizzo politico della nazione – appannaggio esclusivo della Camera –, vi sono compiti del tutto nuovi attribuiti al Senato, che lo rinnovano profondamente. In secondo luogo, vi sarà un *focus* sulla funzione di raccordo, la quale prevede quindi un sistema cooperativo volto ad accrescere la vitalità della Repubblica, rendendola un'efficace sintesi delle istanze dei diversi enti territoriali presentate nella fase di concertazione precedente alla realizzazione degli atti normativi. A questo fine, verranno citati i meccanismi tuttora presenti nel nostro sistema (e relativi problemi) che si occupano di portare a termine questa operazione di composizione degli interessi dei vari livelli di governo, relativamente ai due binari del potere esecutivo da una parte – con la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata – e legislativo dall'altra – con la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Il secondo paragrafo del capitolo tratterà della composizione del Senato, partendo dal novellato testo costituzionale per cercare di definirla in modo graduale: sono infatti numerosi i punti interrogativi rispetto alla sua elezione, tema su cui il testo novellato pone una riserva di legge bicamerale. Rispetto a quest'ultima si concretizzerà quindi l'analisi di questa seconda parte di capitolo, prendendo le mosse dalle congetture rispetto alla divisione numerica dei componenti del futuro Senato, cercando di capire come si coniugheranno le varie linee d'indirizzo nella definizione delle modalità di elezione indiretta dei futuri senatori, e facendo luce sulla disciplina transitoria *ex art 39* della riforma. Numerosi sono gli interrogativi, che spaziano su vari ambiti: dall'attribuzione dei seggi senatoriali proporzionale alla composizione dei consigli regionali, alla disciplina elettorale delle regioni e dei comuni, dall'elettorato passivo di consiglieri regionali e i sindaci della regione, alla “conformità alle scelte espresse dagli elettori”. In ultima istanza, si esaminerà la disciplina transitoria *ex art 39* del testo di legge costituzionale, cercando di avere un quadro più chiaro riguardo a quella che potrebbe essere la configurazione del Senato della Repubblica nella prossima XVIII legislatura.

1. Le funzioni del Senato della Repubblica.

1.1. La rappresentanza delle istituzioni territoriali – Dinamiche riformatrici tra “livelli di governo” e “anelli istituzionali”.

Alla luce dell'iter ricostruito nel capitolo precedente, le funzioni del Senato sono quelle indicate al quinto comma, come modificato dall'emendamento presentato dal senatore Cociancich. Anzitutto, si stabilisce che “il Senato rappresenta le istituzioni territoriali”. La differenziazione con la Camera dei Deputati risulta immediata e fondamentale sul piano funzionale e quindi dei poteri, così come nella legittimazione e nelle attribuzioni. Se infatti il testo di legge dispone che sono attribuite alla Camera la titolarità del rapporto di fiducia con il governo, la funzione di indirizzo politico, quella legislativa e di controllo del governo, il Senato viene delineato in modo totalmente inedito per il nostro sistema. Questo ramo parlamentare non è più eletto a suffragio universale e diretto, con voto libero, personale, eguale e segreto, ne esce pertanto notevolmente ridimensionato in termini di diretta rappresentatività di fronte alla Camera dei Deputati: “la legittimazione del Senato non è né politica né fondata su di un mandato democratico, [...] ma “istituzionale e territoriale”⁴⁹.

Relativamente a questo aspetto di rinnovata rappresentatività, legata agli enti territoriali, si presenta il problema dell'organizzazione interna e dell'interpretazione stessa del dettato costituzionale da parte del futuro regolamento del Senato, che dovrà occuparsi di interpretare le funzioni della rinnovata Camera, di disporre nuove normative per rendere operativa e proficua la sua attività. Sebbene si possa discutere sulla misura in cui si sia ridotto il peso politico del Senato al livello centrale, la sua nuova legittimazione attua i più ampi gli orizzonti dell'art. 5 della Costituzione. Se infatti da una parte il Senato viene degradato nella funzione legislativa ed escluso dal rapporto fiduciario con il Governo, dall'altra parte il disegno ripetitivo del bicameralismo paritario viene meno a favore di una più completa attuazione del principio autonomistico collaborativo.

La dinamica riformatrice del testo di legge costituzionale si interpreta alla luce di un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali minori nel processo normativo centrale della Repubblica. A tal proposito, si rileva come la duplice anima dell'art. 5 Cost., che sancisce l'unità della Repubblica e la promozione del principio autonomistico, abbia visto fino ad oggi prevalere la prima matrice unitaria a scapito della autonomistica, per lo meno relativamente all'ambito politico e legislativo centrale. La primazia del livello nazionale che poggia sul concetto di sovranità, è stata preferita – sicuramente fino alla novella costituzionale del 2001 – alle concessioni autonomistiche agli enti territoriali. Questa impostazione viene confermata dall'orientamento della Corte Costituzionale che, quando la Repubblica muoveva i primi passi, ha negato la sovranità delle Regioni, affermando invece che essa era attribuito dello

⁴⁹ Dickmann, Renzo (2016): p. 5

Stato⁵⁰. La riforma introdotta nel 2001, per sue mancanze e ambiguità, ha impedito un drastico cambio di passo della Corte, nonostante il legislatore costituzionale avesse lessicalmente ridisegnato il modo d'essere del sistema delle autonomie all'art. 114 della Costituzione, “nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne [...] la comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare”⁵¹. La posizione stato-centrica della Corte Costituzionale viene confermata “paradossalmente proprio quando il legislatore stava virando verso un assetto maggiormente incline a favorire le autonomie”⁵². In pronunce successive a questa dinamica centrifuga – che conosce l'apice negli anni '90 e 2000 – la Corte afferma che “la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli enti territoriali”⁵³ e che “pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale”⁵⁴. Alla luce di questa concezione dei rapporti tra Stato e autonomie viene rinvigorita la teoria dei “livelli di governo”⁵⁵, intendendo necessariamente una struttura organizzativa piramidale concepita in senso gerarchico: al vertice troviamo lo Stato e scendendo i gradini delle gerarchie istituzionali vi sono le Regioni, le (Province e le) Città metropolitane, i Comuni.

Argomento a favore di questa concezione verticistica dei livelli di governo è la concezione di sovranità, secondo cui è lo Stato ad essere sovrano, in quanto contestualmente titolare del monopolio dell'uso legittimo della violenza⁵⁶. Inoltre, la primazia del livello statale sembra indiscutibile, sia perché storicamente nato prima delle istanze entità territoriali minori – affermandosi a livello europeo assieme all'ideale di nazione – sia perché nelle mani dello Stato risiede il potere di emendamento della Costituzione. Relativamente a questo aspetto, per quanto sia da sostenere l'idea di una eguaglianza di tutte le istituzioni territoriali repubblicane, lo Stato è in una posizione preponderante perché detiene formalmente le chiavi del riparto delle competenze, “il fulcro centrale delle forme di stato ad assetto policentrico”⁵⁷.

A questa lettura gerarchica della struttura *multi-level* che determina necessariamente gerarchia e struttura verticale, si avanza una visione opposta, che contempla una concezione di Stato, Regioni ed enti locali

⁵⁰ Secondo la Sent. N. 49 del 1963 “per quanto lo Statuto siciliano conferisca alla Regione un'ampia autonomia, questa non è da confondere con la sovranità che resta attribuito dello Stato”.

⁵¹ Sent. n. 106 del 2002.

⁵² Camerlengo, Quirino (2016) : p. 53

⁵³ Sent. N. 365 del 2007 sulla legge della Regione Sardegna relativa alla “istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”

⁵⁴ Sent. N. 118 del 2015

⁵⁵ Dizione introdotta dalla Sent. n. 32 del 1991 e che ha poi trovato la sua “più importante consacrazione normativa” (Camerlengo 2016) nella legge costituzionale n. 1 del 2012, con l'emendamento dell'art. 81 Cost. che introduce il principio del pareggio di bilancio.

⁵⁶ Rescigno, Giuseppe Ugo (2008): p. 16

⁵⁷ Griglio, Elena (2008): p. 177

come “istituzioni parimenti repubblicane” e che di conseguenza postula su una geometria orizzontale a guisa di “anelli istituzionali”⁵⁸.

La Repubblica è quindi composta da momenti ordinamentali differenti ma con pari dignità costituzionale che compongono l'*unum* dell'ordinamento complessivo⁵⁹: lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali sono istituzioni che partecipano pari grado a comporre la Repubblica, e si differenziano in base alle competenze e alle funzioni loro riservate. La critica mossa all'approccio gerarchico sopra discusso poggia pertanto su una concezione di sovranità popolare legittima tutte le istituzioni della Repubblica, le quali esercitano i loro poteri in base alle competenze attribuite dalla Costituzione⁶⁰. Conseguentemente, la tensione insanabile tra sovranità e autonomia deve essere reinterpretata: se la sovranità appartiene al popolo, e non allo Stato, è il popolo che ne delega solamente l'esercizio ripartendolo tanto allo Stato quanto agli enti territoriali minori. Quindi il rapporto tra questi si configura non in senso gerarchico di subordinazione e sovraordinazione, ma di coordinazione: alla luce di questo principio, si rivaluta la rappresentanza a livello centrale delle autonomie, in quel Senato delle Autonomie – secondo una dizione accademica che ha trovato meno fortuna sul piano politico.

Da questa lettura degli ordinamenti territoriali come “istituzioni parimenti repubblicane” deriva l'espressione “anelli istituzionali”, che rispecchia maggiormente l'equilibrio tra le diverse componenti poste in una struttura orizzontale, e richiama un equilibrio dinamico “che garantisce la stabilità nel tempo di tale struttura grazie a una regolare interazione tra i diversi anelli”⁶¹. Questa orizzontalità nelle relazioni tra i diversi elementi avvicina le istituzioni territoriali in una logica sinergica e armonica – fondata sul principio di leale collaborazione – piuttosto che competitiva.

Come punto di arrivo, l'equilibrio dinamico degli anelli istituzionali trova la sua consacrazione in un foro, il nuovo Senato, dove garantire il dialogo tra le varie parti del sistema. In sede di procedimento legislativo, la cooperazione più inclusiva in termini di rappresentanza democratica permette “un salto di qualità del regionalismo italiano, rendendo lo stesso potere legislativo non solo espressione delle persone, ma anche delle comunità territoriali che formano la complessiva comunità statale”⁶². Salto di qualità che il Senato della Repubblica dovrà provare, valorizzando e facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata⁶³, non precludendo la possibilità in seguito di operare una definitiva calibratura.

⁵⁸ Camerlengo, Quirino (2016)

⁵⁹ Camerlengo (2016) si preoccupa di fornire una solida base dottrinale alla sua tesi, individuando nella tripartizione kelseniana – di hegeliana memoria – la configurazione dello Stato federale come la somma di tre distinti elementi: “gli Stati membri, lo stato centrale e l'ordinamento totale o complessivo scaturito dalla sintesi dei primi due”.

⁶⁰ Così Barbera, Augusto e Fusaro, Carlo (2012). Inoltre, secondo H. Kelsen, sulla base della Costituzione totale operano due ordinamenti parziali, competenti in determinati ambiti oggettivi: lo Stato centrale, ordinamento parziale dotato di validità spaziale per tutto il territorio; e gli Stati membri, ordinamenti parziali con validità spaziale limitata a porzioni del territorio stesso.

⁶¹ Camerlengo (2016): p. 81

⁶² Falcon, Giandomenico (2015): p. 16

⁶³ Bin, Roberto (2015): p. 89

È cruciale rilevare come sia compito dei regolamenti parlamentari, e in primis del Senato, riorganizzare gli spazi procedurali affinché la nuova rappresentanza possa esprimere tutto il suo potenziale in termini di risultati. Il compito è arduo e richiede certamente uno sforzo maieutico che si appoggi il meno possibile al *trial and error*, ma che guardi innanzitutto con “attenzione ai modelli e alle esperienze presenti nel panorama comparato”⁶⁴.

1.2. Focus sulla funzione di raccordo

1.2.1. I problematici rapporti Stato-Regioni

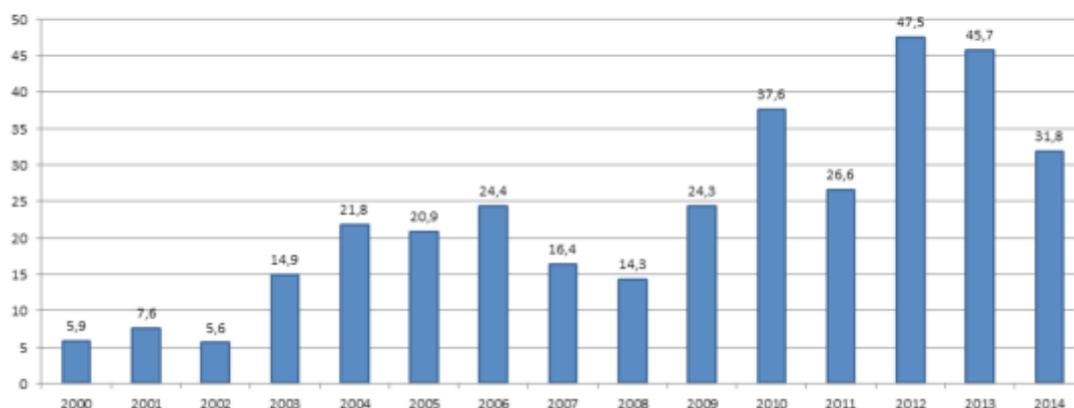
Per capire quanto effettivamente il destino della funzione di raccordo sia nelle mani dei futuri senatori e di come è a loro richiesto di interpretare il rinnovato dettato costituzionale, è necessario esaminare criticamente il presente e il passato dei sistemi di raccordo dell’ordinamento prima e dopo la novella del Titolo V. Quindici anni dopo la modifica del 2001 che assecondava una significativa spinta autonomistica e che inaugurava una inaugurata fase di imponente ricorso diretto alla Corte Costituzionale, il nuovo testo si distacca dalle formulazioni vigenti secondo alcune linee d’indirizzo che fanno sorgere non poche perplessità tra la comunità scientifica. D’altro canto, il superamento del bicameralismo paritario introduce la funzione di raccordo nell’ambito legislativo, elemento di assoluta novità per il nostro ordinamento – con una riserva che circa la Commissione per le questioni regionali che tratteremo *infra*. Diverso per alcuni elementi sostanziali il raccordo nell’ambito degli esecutivi regionali (e locali) e nazionale, che è instaurato già da tempo secondo una cooperazione costruita tutta attorno al sistema delle Conferenze. Per quanto riguarda il vigente Titolo V, l’ambito in cui si è rilevata una spiccata problematicità è relativo alle competenze concorrenti *ex art.* 117 comma terzo, che sono state oggetto di contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Oltre infatti alla difficoltà di far rientrare un atto normativo all’interno di un ambito di competenza o un altro, la complessità delle materie concorrenti risiede nel capire fino a che punto possa spingersi lo Stato nel determinare i principi fondamentali che debbano guidare le Regioni nell’esercizio della ulteriore potestà legislativa. Le fattispecie che hanno spinto Stato e Regioni ad adire la Corte Costituzionale sono incrementate negli anni successivi al 2001, come si nota nel Grafico 1⁶⁵ (vd. Pag. seguente). In questo senso, uno sforzo interpretativo è stato fatto dalla Corte Costituzionale negli anni successivi al 2001. Tuttavia, le carenze del legislatore in sede di revisione costituzionale non sono state esaustivamente colmate dalla Corte, che ha un approccio necessariamente casistico nel rendere sentenza, tenendo in considerazione principalmente “i presupposti a seconda dei rapporti di forza e degli intrecci di competenze oggetto di controversia.”⁶⁶. Di fronte alla mancanza di un disegno coerente nel testo novellato, la Corte ha caso per caso fornito una risoluzione delle controversie rimandando ai principi

⁶⁴ Lupo, Nicola (2016) p. 2

⁶⁵ Servizio Studi Camera dei Deputati

⁶⁶ Griglio, Elena (2008): p. 232

Grafico n. 1 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2014) Fonte: elaborazione su dati della Corte costituzionale, Relazioni annuali



di raccordo del Titolo V, come il principio di collaborazione, che informa la *ratio* dell'intero Titolo. Le pronunce della Corte sono state preziose chiavi interpretative nel merito delle controversie, ma si può argomentare come spesso siano andati in senso contrario rispetto alle intenzioni dei riformatori del 2001, “razionalizzando” il Titolo V “sino ad assegnare allo Stato, in pratica, tutti i poteri omessi dal legislatore costituzionale del 2001”⁶⁷. In questo senso, l'obbligato – vista la natura e la funzione dell'organo – “difetto di sistematicità [...] può essere letto come un indizio dell'implicita continuità con l'esperienza giurisprudenziale *ante* riforma”⁶⁸. Va inoltre rilevato che, sommate alle ambiguità nelle pronunce talvolta eterodirezionali da parte della Corte Costituzionale, con la crisi economica sopraggiunta nel 2008 il percorso di attuazione della riforma ha incontrato crescenti complicazioni: le decisioni circa la finanza pubblica di Stato e Regioni sono diventate terreno di scontro politico, data l'impossibilità delle istituzioni stesse di giungere a compromessi, segnando un ulteriore incremento sui dati quantitativi dei contenziosi intersoggettivi.

La soppressione delle competenze concorrenti nel novellato Titolo V del testo di legge oggetto di referendum costituzionale si potrebbe quindi interpretare come un risultato da tanto sperato per la funzionalità della macchina istituzionale repubblicana. Tuttavia, ad una analisi *ex post* più attenta non sfugge che la sfortuna a valle delle competenze concorrenti è l'esito di un problema ben più sistemico a monte, che è individuabile nella “mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche”⁶⁹, elemento che a breve esamineremo più nel dettaglio. È inoltre interessante notare in tal senso una duplice soluzione alle problematiche sopra presentate: la soppressione nell'art. 117 delle competenze concorrenti – che per la loro natura necessitavano *ab origine* di un lavoro cooperativo tra Stato e Regioni per l'esercizio della competenza legislativa; e la creazione di una

⁶⁷ Falcon, Giandomenico (2015): p. 7

⁶⁸ Griglio, Elena (2008): p. 232

⁶⁹ Bin, Roberto (2015): p. 83

importante sede di raccordo in cui svolgere i lavori in regime di leale collaborazione tra enti territoriali, il Senato della Repubblica.

Di fronte a questa decisione le reazioni sono state differenti, sia a seconda del posizionamento politico sia a seconda della sensibilità scientifica di ognuno: non manca chi ha tratteggiato l'atteggiamento come "schizofrenico", che critica l'intervento di riforma del testo costituzionale poiché con una mano "opera con l'accetta dove si doveva operare con il bisturi"⁷⁰, mentre con l'altra introduce un meccanismo di soluzione stabile delle controversie intersoggettive nel momento stesso in cui elimina una delle fonti delle stesse. A questa lettura se ne aggiunge un'altra, che valuta fundamentalmente deludenti i risultati raggiunti dalla stagione autonomistica inaugurata dal Titolo V del 2001, ma che dissente dalle soluzioni intraprese dal riformatore del 2014 per la presa di posizione nei confronti delle responsabilità delle Regioni⁷¹.

1.2.2. Sistemi di raccordo esistenti – Commissione parlamentare e Sistema delle Conferenze

Come si è anticipato in precedenza, "l'eliminazione delle competenze concorrenti è un falso obiettivo"⁷², perché si può sostenere che il difetto principale del vigente Titolo V è la mancanza di un "sistema di raccordi atto a consentire l'armonico svolgersi delle distinte forme di autonomia"⁷³. La riforma del 2001 ha infatti lasciato irrisolto il problema dei raccordi procedurali e inter-organici, che diano sistematicità all'esercizio della leale collaborazione in ambito inter-istituzionale. Una principale lacuna riguarda quindi la cooperazione in termini di disciplina organica che renda proficua la trama dei raccordi tra il centro e la periferia⁷⁴. Oltre alla carenza di un sistema di raccordi procedurali, si nota nel disegno del legislatore del 2001 la mancanza di vere e proprie sedi di rappresentanza degli enti territoriali minori, dove attuare progetti normativi in concertazione con le strutture statali centrali. La previsione della creazione di tali sedi, una su tutte, il Senato delle Autonomie è infatti sempre mancata, impedendo una compiuta realizzazione del Titolo V del 2001. Traccia dell'incompiutezza della riforma si trova all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, dove si anticipa una riforma del Titolo I della parte seconda della Costituzione, destinata a rimanere lettera morta.

Oltre al mai realizzato Senato delle Autonomie, il sistema di raccordo tra Stato e Regioni – prima, durante e dopo il 2001 – poggia sulle due colonne portanti della Commissione parlamentare per le questioni regionali e del sistema delle Conferenze. La vera necessità di un efficiente sistema che fungesse da cinghia

⁷⁰ Zaccaria, Roberto (15 settembre 2016) – Dibattito sul Referendum Costituzionale, Roma – Sezione PD Via dei Giubbonari

⁷¹ Secondo Caretti (2015) indebitamente ritenute le uniche colpevoli del fallimento del Titolo V, di fronte a uno scarso riconoscimento delle corresponsabilità del legislatore statale, e delle più generali cause strutturali.

⁷² Bin, Roberto (2015): p. 94

⁷³ Griglio, Elena (2008): p. 223

⁷⁴ Secondo Bin (2015) questa lacuna non viene colmata neanche dal testo di legge da approvare in via referendaria: è da biasimare "l'assenza di una disciplina delle procedure collaborative attraverso le quali le materie possono riempirsi di contenuti e le zone calde del riparto delle competenze possono ricevere linee di demarcazione più chiare". (p. 94)

di trasmissione tra Stato e Regioni nasce principalmente con la costituzione delle Regioni nel 1970, e la sua entrata in vigore nel '72. In una prima fase – tra il 1970 e il 1977 – i rapporti sono segnati da uno spiccato antagonismo tra le parti “dando vita a un regionalismo di tipo conflittuale”⁷⁵, che però permette alla Corte Costituzionale di pronunciarsi con delle sentenze che porranno le basi per le prime argomentazioni a favore del principio di leale collaborazione. Sotto questo segno inizia una seconda fase del regionalismo italiano, dal 1977 fino ai primi anni '80, quando prende luogo una contrattazione programmata tra i due livelli di governo, limitatamente alla materia legislativa economica e finanziaria, che inaugura una nuova fase nel peso politico dell'entità regionale e nelle modalità di interazione collaborative tra i due soggetti. È in questo momento che le sedi destinate al raccordo e alla concertazione in ambito legislativo si dimostrano insufficienti per i fini perseguiti: l'assenza di sistemi organici di raccordo spingono le Regioni a trovare un contatto non più solo con il potere legislativo – attraverso la Commissione bicamerale – ma anche con il potere esecutivo, cercando soluzioni *praeter Constitutionem* e promuovendo la nascita della Conferenza Stato-Regioni, “come sede di rappresentanza e di confronto del Governo statale e delle Giunte regionali”⁷⁶.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali è stata l'unica forma di raccordo concepita (all'art. 126) dalla Costituzione del 1948, testo che ha quasi completamente trascurato il tema dei raccordi tra Stato e autonomie. Questa Commissione bicamerale viene costituita da senatori e deputati, pertanto non strettamente assimilabile a un organo deputato a svolgere la funzione di raccordo, per l'evidente carenza di rappresentanti delle regioni nella sua composizione. Il ruolo di questa Commissione è sempre stato teso tra i due estremi in cui veniva interpretato, da una parte come un mero organo consultivo, dall'altra come una Terza camera regionale *in fieri* – mai realizzatasi – del sistema parlamentare.

“Se si analizza l'evolversi nel tempo delle più importanti funzioni della commissione parlamentare per le questioni regionali, si evince che, dal 1948, l'organismo ha seguito un andamento a parabola, che ha trovato il suo apice negli anni 70, dopo l'istituzione delle regioni ordinarie.”⁷⁷ La fase discendente della Commissione trova ragione nel graduale affermarsi delle Conferenze e giunge a compimento con la sua soppressione all'art. 36 del testo di legge costituzionale. Le motivazioni alla base della sua decadenza sono da individuarsi nella informalità in cui si svolgeva la funzione di raccordo con le regioni a cui era chiamate a fare da garante, e nella scarsa parlamentarizzazione che la relegavano al di fuori del procedimento normativo.

Resta lecito interrogarsi sul corso storico che la Commissione avrebbe seguito se in seguito alla novella del 2001, l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 fosse stata effettivamente attuato. Tralasciando la discussione sulla forma linguistica con cui si esprime il comma primo dell'art. 11⁷⁸, si nota come il *vulnus* recato alla

⁷⁵ Griglio, Elena (2008) p. 180

⁷⁶ Griglio, Elena (2008) p. 195

⁷⁷ Griglio, Elena (2008) p. 200

⁷⁸ Su cui, tra gli altri, Catelani, Elisabetta (2003) pp. 33 e seguenti

Commissione dalla sua mancata integrazione abbia poi finito per legarsi con il destino dell'intera riforma. La mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ha infatti comportato "e sta tuttora determinando una serie di problemi [...] sul piano dei concreti equilibri assunti dalla forma di Stato [...], che possono dirsi alla base dell'elevato contenzioso costituzionale originato dal Titolo V"⁷⁹. Come rilevava Lupo, si era instaurata una relazione biunivoca, e che le avrebbe poi legate anche nel loro fallimento, tra Commissione bicamerale – che i regolamenti parlamentari non erano riusciti a integrare con rappresentanti delle regioni e degli enti locali, rendendo inutile anche lo spazio procedurale affidatole – e l'intera novella costituzionale del Titolo V – che era deficitaria, come detto sopra, di strutture organiche di raccordo.

Causalmente collegato alla fase discendente della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁸⁰ vi è la nascita e l'affermazione del sistema delle Conferenze, che si articola in Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città e autonomie locali e Conferenza Unificata. La prima delle tre in termini cronologici è la Conferenza Stato-Regioni, istituita formalmente con d.P.C.M. nel 1983⁸¹, dopo alcuni spunti informali che avevano dato prova della necessità delle Regioni di confrontarsi con l'esecutivo dato anche lo stretto canale fornito sul piano legislativo. Il ruolo inizialmente era limitato a "compiti di informazione, consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome", poi ampliato gradualmente fino all'introduzione della legge n. 400/1988. Con quest'ultima, la Conferenza assume carattere permanente e deve essere convocata ogni 6 mesi. Con il riconoscimento della parità di diritti e poteri delle Regioni di fronte allo Stato, i suoi lavori assumono un peso politico maggiore: questo peso politico si riflette nelle deliberazioni, in un primo momento principalmente consultive in merito agli atti governativi, successivamente maggiormente incisive, facendo assumere all'organo un ruolo di codecisione e cogestione degli atti normativi governativi. La funzione di concertazione e di confronto assunta dalla Conferenza Stato-Regioni subisce un ulteriore riconoscimento nel 1997, quando la Conferenza non solo assiste a un "generale ampliamento delle sue competenze, ma anche a un esplicito riconoscimento del suo ruolo di raccordo a carattere universale nella gestione dei rapporti tra il centro e le autonomie territoriali"⁸². È in questo stesso momento che il sistema delle Conferenze viene potenziato con la creazione della Conferenza Unificata, frutto dell'unione della Stato-Regioni con la Stato-città e autonomie locali, creata nel 1996.

Per quanto riguarda il sistema delle Conferenze, questo rimane disciplinato in fonti di rango primario, non inserendolo nella modifica della parte seconda della Costituzione, nonostante non vi sia un consenso

⁷⁹ Lupo, Nicola (2007) p. 1

⁸⁰ La nascita del sistema delle Conferenze nasceva in un vuoto funzionale lasciato dall'inoperatività della Commissione bicamerale, e va quindi letta in questo senso l'emergenza di quello che diverrà poi l'organo che si è sobbarcato l'onere di compiere la funzione di raccordo di lì in poi.

⁸¹ Frutto del lavoro di una Commissione di studio cd. Bassanini dal nome del suo presidente.

⁸² Griglio, Elena (2008) p. 213

sulla necessità di elevare al rango costituzionale la natura del Sistema delle Conferenze.⁸³ Ciò che va rilevato è il quadro simmetrico che permette ora un duplice raccordo tra Stato e Regione, sia dal punto di vista del potere esecutivo con le Conferenze, sia con il Senato dal punto di vista del potere legislativo. Rimane quindi da chiarire come i due organi di rappresentanza delle istanze territoriali interagiranno tra di loro a livello centrale.⁸⁴

1.2.3. La funzione di raccordo nel novellato ordinamento.

Il superamento del bicameralismo paritario a vantaggio della creazione di una seconda Camera rappresentante delle autonomie territoriali era soluzione auspicata dalla maggior parte della comunità scientifica nonché politica. Il passo immediatamente successivo alla rappresentanza è l'espressione delle istanze delle istituzioni territoriali: in questo senso, il novellato art. 55 Cost. afferma che il Senato "esercita funzioni di raccordo tra lo stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica." Relativamente alla funzione di raccordo, si tratta di un neologismo per la nostra Costituzione, che già si trovava però in una qualche forma all'interno del nostro sistema istituzionale. Per chiarezza, potremmo cercare di definire la funzione di raccordo – operazione quanto mai forzosa data la sua natura immanentemente dinamica – come il lavoro di rappresentanza delle istanze di alcuni soggetti (gli enti territoriali in questo caso) volta a favorire una maggiore condivisione, informata da principi di cooperazione e leale collaborazione, in termini risultati normativi.

Il raccordo tra i diversi livelli di governo in un sistema federale ovvero che favorisca le autonomie e il decentramento è esemplificato nella dottrina delle *Political Safeguard of Federalism* (sviluppata negli Stati Uniti, ma applicabile anche al contesto italiano), la quale verte sul principio di cooperazione, operante su un piano politico prima ancora che su uno tutto giuridico. La cooperazione permette al sistema policentrico di adempiere a tre vitali compiti che lo rendono effettivo ed efficiente. Anzitutto, di rendere attuativo il riparto delle competenze, sia interpretando il testo costituzionale, sia preoccupandosi che all'attribuzione della potestà disciplinare segue un consono trasferimento di risorse. Successivamente, la cooperazione tutela le istanze unitarie vis-à-vis la forza centrifuga, che deve dispiegarsi nei limiti concepiti dall'unità fondamentale della Repubblica. Infine, la cooperazione è la chiave della promozione dell'autonomia, che concorda con lo Stato gli ambiti di intervento, cercando di estenderli anche a competenze non strettamente attribuitele.

⁸³ Bin (2015) propone in di rafforzare la Conferenza Stato-Regioni intervenendo a) sulla sua composizione, limitata ai Presidenti di Regione o da delegati, prefigurando delle formazioni per materia – stile Consiglio dei ministri UE; b) sulle funzioni, rinforzando la forza dei pareri, da rendere vincolanti o superabili con regole di aggravio per le votazioni in Senato o alla Camera; c) nei rapporti con il Senato, per l'instaurazione di una sorta di rapporto fiduciario e di responsabilità reciproca.

⁸⁴ Catelani (2015) ipotizza una stretta collaborazione tra Conferenza e Senato: la prima informata da una spiccata orizzontalità, in cui i le Regioni formino le proprie posizioni e le portino avanti; il secondo come altro fondamentale luogo di raccordo, preposto ad essere organo di salvaguardia, dove poter attivare il potere di richiamo – solo in casi estremi in cui il compromesso non sia stata raggiungibile in altro modo.

La cooperazione tra i vari livelli di governo si rivela quindi la *conditio sine qua non* dell'efficace raccordo in un sistema dove sia prevista una pluralità di istituzioni territoriali, e prefigura quella "poliedricità"⁸⁵ di coniugazioni del principio cooperativo. Inoltre, utile per aggiungere un ulteriore punto alla dialettica livelli di governo/anelli istituzionali, e per ricondurre al sistema di raccordi vigente e a quello in fieri il principio di collaborazione, "si ritiene che costituiscano autentiche manifestazioni del principio di cooperazione solo quelle forme di interazione che presuppongono un rapporto paritario tra i livelli territoriali a confronto"⁸⁶.

Venendo ora alla riforma costituzionale, occorre capire su quali nuovi piani si introduce o si rafforza la cooperazione e il raccordo tra i vari livelli di governo, e in quali altri ambiti invece l'intervento di riforma risulta carente.

Per quanto riguarda il Senato, la rappresentanza delle istituzioni territoriali che ne informa la composizione e la funzione di raccordo che gli è attribuita sono dei sensibili passi in avanti: infatti, assunto che "un sistema a forte autonomia legislativa può funzionare solo se esistono a livello nazionale idonee sedi istituzionali ed un sistema politico davvero consapevole"⁸⁷, il Senato della Repubblica verrebbe ad essere calato all'interno del procedimento legislativo centrale. Secondo il testo di legge, esso "concorre alla funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche pubbliche dell'Unione europea." I primi tre periodi del comma quinto del novellato art. 55 racchiudono una consistente parte delle funzioni attive di proposta. Il canale legislativo – assieme a quello governativo – è per antonomasia un canale di ricezione e attuazione delle istanze normative, e si presenta nel nuovo Senato con diversi espedienti. Da una parte il potere di richiamo, che si ritrova al comma terzo del novellato art. 70, dall'altra la titolarità, paritariamente alla Camera dei Deputati, delle funzioni legislative per leggi costituzionali e quelle riguardanti gli enti locali.

Per quel che concerne l'Unione Europea, a questa è allargato il raccordo tra livelli di governo, a questo punto si tutti informati al principio di leale collaborazione. La partecipazione delle autonomie ai processi decisionali propri dell'Unione è tuttavia limitato da norme vigenti in ambito europeo – di derivazione internazionalistica. Infatti, solamente la Germania autorizza i rappresentanti dei Länder a sedere in Consiglio come i ministri, mentre per tutti gli altri paesi i rappresentati degli enti territoriali minori non

⁸⁵ Così Griglio (2008) sulla cooperazione, che può esser concepita in senso restrittivo ovvero estensivo: quanto al primo ci si riferisce all'esercizio congiunto delle competenze, mentre il secondo supera il primo, traducendosi in "uno strumento di valorizzazione della loro specificità individuale e come garanzia dell'assunzione di impegni politicamente rilevanti" (p. 181); essa può inoltre esser coniugata in cooperazione formale o volontaria, operante in senso verticale come orizzontale; può tradursi in raccordi di tipo procedimentale, sia strutturale od organizzativo; può essere intesa come obbligo di reciproca informazione ovvero come dovere di mutuo aiuto e assistenza.

⁸⁶ Griglio (2008): p. 182

⁸⁷ De Siervo, Ugo (2015): p. 141

sono autorizzati a rappresentare lo Stato membro, né tanto meno la particolarità territoriale da cui promanano; normalmente, infatti, le Regioni siedono nel Comitato delle Regioni⁸⁸, che non è incluso tra le istituzioni dell'Unione e ha un carattere consultivo di supporto al Coreper, dello stesso grado del Comitato economico e sociale. “La via più consistente per realizzare un rapporto significativo tra Regioni e Unione [...] è quella di esercitare le competenze regionali alla partecipazione nella fase ascendente e in quella discendente relativa agli atti normativi”⁸⁹, che vede svolgere un ruolo chiave i parlamenti nazionali: rileva in questo caso che la disciplina si è stata recentemente modificata in ambito nazionale con la legge n. 234/2012, che ha permesso un miglioramento della performance nelle dinamiche discendenti di implementazione sul piano interno del diritto dell'Unione, ma trascurando leggermente i meccanismi ascendenti nella realizzazione degli atti normativi UE. In questo senso, è augurabile un intervento mirato sulla normativa vigente, che riesca a rendere ancora più efficiente ed efficace la partecipazione dell'Italia ad entrambe le fasi.

2. La composizione del Senato della Repubblica⁹⁰.

La composizione del Senato della Repubblica è disciplinata all'articolo 57 del testo di legge costituzionale. Al primo comma si legge che numero di senatori è fissato a 100, di cui novantacinque rappresentativi delle autonomie territoriali e cinque che “possono essere nominati” dal Presidente della Repubblica. Al comma secondo si stabilisce che l'elettorato attivo è composto dai Consigli regionali e dai Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano che eleggono i senatori con metodo proporzionale; l'elettorato passivo è inoltre allargato ai sindaci dei Comuni, eletti uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma. Per quanto riguarda la distribuzione dei seggi senatoriali ai commi terzo e quarto, al disegno governativo di attribuirne due per ogni Regione – sul modello del Senato statunitense – è stata preferita una ripartizione in virtù del peso demografico di ciascuna regione, inserendo una soglia minima di due senatori per ciascuna Regione (e Provincia autonoma). Al comma quinto si lega la durata del mandato senatoriale all'ufficio negli organi territoriali “dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i consiglieri regionali in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma”. Saranno infine istituite tramite procedimento bicamerale “le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale”. Sebbene sia già emerso in precedenza, è bene chiarire un punto fondamentale del Senato, che ne

⁸⁸ Talvolta rappresentate dai Presidenti, talvolta da consiglieri regionali. Si rammenta che i membri del Comitato delle Regioni sono anche Sindaci o consiglieri comunali nonché Presidenti di Provincia.

⁸⁹ Allegretti, Umberto (2016): p. 35

⁹⁰ Alcuni temi saranno trattati nel successivo capitolo 3, riguardanti l'elezione a senatore dei Presidenti di Regione, le *cleavages* che divideranno i senatori, o il rapporto con il sistema delle Conferenze

determina profondamente la struttura: la composizione del nuovo Senato “prevede la necessità del cumulo tra il mandato senatoriale e quello regionale o locale”⁹¹, che si coniuga con l’elezione indiretta e la modifica dell’art. 69 Cost, che limita l’indennità ai soli deputati. Questa è una direttrice principale della riforma, poiché “in questa maniera si è creato, mediante una sorta di “unione personale” dei mandati senatoriale e territoriale, un collegamento diretto e necessario tra rappresentanza “nei” territori e rappresentanza “dei” territori”⁹².

Si cercherà di seguito di esaminare nel dettaglio i molteplici nodi dell’art. 2 del testo di legge costituzionale, che sebbene si riveli a tratti poco chiaro linguisticamente – come ad esempio al comma 5 –, introduce un impianto del tutto nuovo per la composizione di un ramo del Parlamento, ispirando pertanto a ragione gli interrogativi nel merito.

2.1. La ripartizione dei seggi del nuovo Senato della Repubblica e il “metodo proporzionale”.

Dal punto di vista della ripartizione interna si prenderà in esame la ripartizione dei seggi proposta dal Centro Studi della Camera dei Deputati, i senatori saranno eletti nel numero di 74 tra i membri dei consigli regionali, e 21 tra i sindaci, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma, così ripartiti come in Tabella 1 (pag. seguente). Vi è inoltre la questione dei senatori di nomina presidenziale, che durerebbero in carica 7 anni e sarebbero dunque legati in via teorica al mandato presidenziale. Questa è la prima incertezza che si riscontra nel testo dell’articolo, relativamente alla possibilità o meno che i 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali siano effettivamente affiancati da 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica: è infatti rimessa nelle mani del Capo dello Stato la facoltà di nominare cinque senatori scelti tra coloro che hanno illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Riguardo a questo aspetto, sono molte, le voci che hanno criticato aspramente, per una evidente assenza di affinità teleologica, la decisione di inserire dei nominati dal Presidente della Repubblica nella Camera che deve essere in realtà espressione delle autonomie: uno su tutti, Bin (2015) si scaglia sul punto definendolo “un vero e proprio obbrobrio costituzionale (un senato <<delle Autonomie>> in cui siedono membri collegati al Presidente della Repubblica da una sorta di rapporto fiduciario rappresenta un irrocervo che gli assicurerebbe l’inserimento in un possibile bestiario costituzionale)”. Inoltre, chiudendo sul punto, c’è da coniugare la gratuità del mandato senatoriale con la nomina di una personalità di spicco nel panorama sociale, scientifico, artistico o letterario, elemento superabile in termini teorici ma da non sottovalutare ai fini dell’attuazione pratica della norma.

⁹¹ Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni (2016) p. 3

⁹² Ibid. p. 4

| Regioni e Province autonome | popolazione censimento 2011 | seggi | popolazione media per seggio |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------|------------------------------|
| Piemonte | 4.363.916 | 7 | 623.416 |
| Valle d'Aosta | 126.806 | 2 | 63.403 |
| Lombardia | 9.704.151 | 14 | 693.153 |
| Provincia autonoma Bolzano | 504.643 | 2 | 252.321 |
| Provincia autonoma Trento | 524.832 | 2 | 262.416 |
| Veneto | 4.857.210 | 7 | 693.887 |
| Friuli-Venezia Giulia | 1.218.985 | 2 | 609.492 |
| Liguria | 1.570.694 | 2 | 785.347 |
| Emilia-Romagna | 4.342.135 | 6 | 723.689 |
| Toscana | 3.672.202 | 5 | 734.440 |
| Umbria | 884.268 | 2 | 442.134 |
| Marche | 1.541.319 | 2 | 770.659 |
| Lazio | 5.502.886 | 8 | 687.860 |
| Abruzzo | 1.307.309 | 2 | 653.654 |
| Molise | 313.660 | 2 | 156.830 |
| Campania | 5.766.810 | 9 | 640.756 |
| Puglia | 4.052.566 | 6 | 675.427 |
| Basilicata | 578.036 | 2 | 289.018 |
| Calabria | 1.959.050 | 3 | 653.016 |
| Sicilia | 5.002.904 | 7 | 714.700 |
| Sardegna | 1.639.362 | 3 | 546.454 |
| Totale | 59.433.744 | 95 | 625.618 |

Tabella 1. Fonte: Centro Studi Camera dei Deputati.

Per quanto riguarda la ripartizione dei seggi tra Regioni e Comuni, vi sono alcune annotazioni da menzionare. Anzitutto, va segnalata la problematicità della composizione interna delle singole delegazioni regionali: da una parte rileva la natura disomogenea tra i consiglieri comunali e il Sindaco eletti all'interno della stessa delegazione, dall'altra il problema si moltiplica nell'ambito delle regioni che eleggono solamente due senatori, vedendo una delegazione composta da consiglieri comunali e Sindaci nel rapporto di 1 a 1. La evidente alterità istituzionale di queste due realtà rischia di "frammentare l'unitarietà della delegazione regionale"⁹³, sebbene questo elemento non sia una priorità assoluta del nuovo assetto – evidente nel metodo proporzionale dell'elezione dei senatori e dei meccanismi di voto non vincolati e non unitari. Il problema è ulteriormente accusato nelle delegazioni composte da soli due senatori, dove si introduce uno "squilibrio anche molto forte nel peso dei sindaci rispetto alla delegazione stessa"⁹⁴, indebolendo la rappresentanza delle istituzioni regionali a favore di quelle comunali.

⁹³ Bifulco, Raffaele (2015): p. 73

⁹⁴ Violini, Lorenza (2015): p. 300 proponeva di introdurre nel dettato costituzionale un rapporto costante tra consiglieri regionali e sindaci di 3 a 1, rispettando il peso demografico così non solo nei termini delle istituzioni regionali ma anche di quelle comunali.

Altri due elementi problematici riguardano l'elezione dei rappresentanti dei Comuni e le caratteristiche delle realtà da cui essi promanano. Relativamente alla prima questione, “appare del tutto incomprensibile che la scelta dei ventun sindaci sia operata dai Consigli regionali, e non dai consigli delle autonomie previsti *ex art.* 123 Cost. oppure, ove non costituiti, da apposite assemblee dei sindaci di ciascun ambito regionale”⁹⁵. Rispetto poi alla probabilità di una rappresentanza non del tutto fedele in relazione al carattere di dimensione e numero di abitanti dei Comuni, si presume che ad essere rappresentati in Senato siano i sindaci dei capoluoghi di Regione o di provincia, o in ogni caso dei centri abitati maggiori: in tal caso si avrebbe una deficit nella rappresentanza degli oltre 7.000 Comuni con meno di 15.000 abitanti (sugli 8.053 comuni totali – che rappresentano quasi il 40% della popolazione nazionale):⁹⁶ anche se non del tutto condivisibile la decisione di avallare un tale squilibrio nella rappresentanza dei sindaci, si capisce la decisione di non introdurre una rappresentanza delle istituzioni comunali binaria a seconda del numero di abitanti, superiore o inferiore alla soglia dei 15.000. Una tale misura avrebbe infatti inficiato gli obiettivi della riforma costituzionale, sia relativamente alla osservanza delle motivazioni di riduzione del numero dei parlamentari – che è presente nel titolo del testo di legge costituzionale – sia a causa di un forse eccessivo incremento della frammentarietà dell'organo.

Altro elemento problematico in relazione alla ripartizione dei seggi senatoriali all'interno di ciascuna Regione riguarda il “metodo proporzionale” per la legge elettorale del Senato. Infatti, non è chiaro in quale situazione il principio di proporzionalità vada considerato una discriminante per le modalità di elezione dei senatori, e non è quindi chiaro quale sia quella che il legislatore predilige tra le molteplici possibilità derivanti dall'interpretazione della disposizione. In un primo caso, il sistema proporzionale si riferisce all'elezione della complessità dei senatori, lasciando pertanto immaginare che l'integrità della quota per ciascuna regione vada “riempita” con consiglieri regionali e sindaci eletti sì con metodo proporzionale. Questo è il caso meno preoccupante, in cui viene assicurato che la divisione tra i seggi senatoriali rispetti effettivamente le proporzioni all'interno del Consiglio regionale, ed è anche la modalità prescelta per la disciplina transitoria *ex art.* 39 del testo di legge⁹⁷.

Vi sono poi altri due casi, più spinosi, che pongono maggiori dubbi e che pure sono informati allo stesso letterale principio di proporzionalità. Abbiamo infatti proposto sopra la situazione in cui vi sia un unico momento elettorale in cui vengono elette entrambe le componenti della delegazione. Vi è tuttavia “la possibilità che si tratti di due elezioni separate e che il “metodo proporzionale” si riferisca a una sola di esse” conducendo “verosimilmente a una composizione del Senato estremamente diversa e, verosimilmente, assai più “maggioritaria”⁹⁸. È questa la situazione in cui la maggioranza consiliare elegge il Sindaco assegnato alla Regione, venendo meno la possibilità di assecondare il principio proporzionale, in virtù della natura uninominale del collegio elettorale. In un secondo momento elettorale, il Consiglio

⁹⁵ De Martin, Gian Candido (2015) p. 125

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Secondo cui la prima lista per numero di voti possa scegliere se optare per l'elezione del sindaco o del consigliere comunale, nell'ambito dei seggi spettanti.

⁹⁸ Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni (2016) p. 8

Regionale elegge con metodo proporzionale i seggi riservati ai senatori-consiglieri: qui la problematicità nel riportare il pluralismo interno al Consiglio Regionale emerge ancora, limitatamente alle regioni che eleggono solamente due senatori, che si vedono pertanto impossibilitate a replicare rispettare la composizione plurale interna al consiglio nell'unica testa rimanente da eleggere. Seguendo questo ragionamento “iper-maggioritario” per ogni Regione, ovvero in alternativa applicando il metodo di elezione simultanea tra le due componenti della delegazione esaminato per prima, si arriverebbe ad avere due configurazioni del Senato molto diverse, con “un mutamento negli equilibri del Senato di 16 seggi totali, sui 95 totali”⁹⁹.

2.2. La legge elettorale del Senato.

La legge elettorale per il Senato della Repubblica è sicuramente l'elemento chiave che permetterà di capire in che modo i numerosi nodi relativi alla sua composizione verranno sciolti. Questa avrà il compito di conciliare alcuni elementi teoricamente contrastanti come l'elezione indiretta disposta al comma secondo del novellato art. 57 e la necessità che l'elezione avvenga “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” *ex* art. 57 comma quinto. Per quanto riguarda l'entrata in vigore in caso di esito positivo del referendum, l'art. 39 del testo di legge costituzionale prevede una disciplina transitoria in sede di prima applicazione, che presenta alcuni elementi meritevoli di essere esaminati nel dettaglio.

2.2.1. La prima applicazione.

La disciplina transitoria esposta all'art. 39 del testo di legge prevede che “in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore” della legge elettorale per il Senato della Repubblica si proceda all'elezione dei senatori nel seguente modo: ogni consigliere regionale può indicare una preferenza per una lista di candidati formata da sindaci e consiglieri regionali, e l'elezione dei vincitori viene decretata secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Affermata quindi la disciplina transitoria per l'elezione del Senato della Repubblica, è lecito interrogarsi sulla possibilità che questa venga superata dall'approvazione definitiva della legge *ex* comma sesto dell'art. 57 Cost. Infatti si verificherebbe in tal caso la possibilità di applicare una disciplina transitoria avendo già approvata la norma definitiva. Questo interrogativo, oltre ad afferire direttamente alla possibilità che venga esaurito lo spazio normativo in merito durante la legislatura corrente, poggia anche su una determinata interpretazione della “e” nel primo periodo del comma primo dell'art. 39, che lega la “prima applicazione” con “sino alla data di entrata in vigore della legge” elettorale del Senato. Se si valuta la congiunzione “e” come una congiunzione semplice

⁹⁹ Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni (2016) p. 9

la prima applicazione ovvero le si attribuisce valore avverso “il senato transitorio sarebbe quindi necessario secondo una interpretazione e soltanto eventuale secondo un’altra interpretazione”¹⁰⁰.

Altro interrogativo collegato a questo appena esaminato riguarda la possibilità che il Parlamento della XVII legislatura sia abilitato o meno a legiferare nel merito della disciplina elettorale del Senato della Repubblica. Vi è infatti una leggera discordanza tra il comma sesto e il comma undicesimo dello stesso art. 39 del testo di legge: al sesto comma si afferma che la legge *ex art. 57* sesto comma debba essere approvata entro sei mesi dall’elezione della Camera dei Deputati – nell’ambito quindi della Camera dei Deputati della XVIII legislatura e del Senato transitorio -, mentre al comma undicesimo si afferma che il ricorso costituzionale preventivo per le leggi elettorali possa essere percorribile “nella legislatura in corso”. Questa seconda opzione sembra tuttavia la più plausibile, dato che, tra l’altro, l’art. 41 del testo di legge costituzionale individua il comma undicesimo dell’articolo in questione come una disposizione di immediata applicazione.

2.2.2. La tensione tra elezione indiretta e la “conformità alle scelte dei cittadini”.

Se l’elezione indiretta del nuovo Senato si ritrova fin dalla presentazione del ddl costituzionale nell’aprile 2014, l’emendamento al comma quinto dell’art. 2 del testo di legge è invece frutto di una modifica proposta nelle ultime fasi dei lavori parlamentari (cfr. Capitolo 1).

Questa modifica si rivela problematica per la formulazione vaga, che lascia aperta praticamente ogni possibilità di implementazione nella legge elettorale del Senato della Repubblica. Va inoltre rilevato che, al fine di permettere una concreta attuazione della norma, l’intervento del legislatore dovrà concentrarsi non solo sulla legge *ex art. 57* comma sesto, ma anche sulla disciplina della legge elettorale dei consigli regionali, che si ritrova all’art. 122 Cost. Quindi, l’intervento del legislatore volto a dare attuazione alla disposizione costituzionale introdotta al comma quinto dell’art. 57, dovrà preoccuparsi di operare su entrambi gli ambiti, che incidono in eguale maniera ai fini dell’elezione dei senatori.

Se infatti bisogna tener conto delle scelte espresse dai cittadini in occasione delle votazioni per il rinnovo dei consigli regionali, sarà necessario che la legge statale vincoli l’esercizio della potestà legislativa di ciascuna Regione assicurando tra i principi fondamentali quello di una chiara espressione delle preferenze. In altri termini, la legge n.165/2004, che attua l’art. 122 Cost, dovrà essere riformata nel senso di una più estesa attività normativa statale a svantaggio della potestà regionale: la legge dello stato dovrà garantire dei meccanismi uniformi sul territorio nazionale di espressione delle scelte degli elettori, che non siano in balia della disciplina regionale – potenzialmente cangiante di regione in regione –, e che pertanto minerebbe l’uniformità dell’organo stesso.

Oltre a questo aspetto circa l’elezione dei consiglieri in occasione delle elezioni amministrative, la seconda

¹⁰⁰ Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni (2016) p. 10

metà del *symbolon* è rappresentata dalla “conformità a tali scelte (e l’interpretazione da dare a tale “conformità”, nonché le modalità per farla valere nella votazione in seno al Consiglio regionale)”¹⁰¹, aspetto da disciplinarsi esauendo la riserva di legge bicamerale del comma sesto del novellato art. 57 Cost. Fin qui, è quindi lo Stato a dover operare individuando quale sia il sistema da adottarsi, elemento che “sembra avere il vantaggio di individuare regole uniformi che, però, impattando su forme di governo regionali e sistemi elettorali potenzialmente diversi, potrebbero produrre effetti non omogenei”¹⁰². In questo caso tuttavia le posizioni soggettive delle regioni verrebbero tutelate nel procedimento legislativo, che garantisce un peso non trascurabile al Senato ai fini della decisione finale.

In termini concreti, la dinamica dell’elezione dei senatori ha il punto di partenza nell’elezione dei consiglieri regionali – materia concorrente *ex* art. 122 Cost. – che deve operare dando risalto alle scelte degli elettori; avendo a livello centrale fissate le linee guida circa i dispositivi elettorali – uno su tutti, le preferenze – saranno le regioni ad attuare nel dettaglio la disciplina elettorale. Il “passaggio intermedio” avviene ancora al livello statale, esauendo la riserva di legge al comma sesto dell’art. 57 Cost., cercando di stabilire un forte legame tra l’elezione indiretta dei senatori dai consigli regionali e le scelte degli elettori, da interpretare come parametri di “conformità” per le scelte sulla delegazione in seno a ciascun Consiglio. Il vero punto di arrivo per la disciplina elettorale del Senato riguarda la “sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale”.

Rispetto a quest’ultimo passaggio, va ricordato che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali da cui sono stati eletti, fondamentale istituendo una trasmissione continua tra istituzioni territoriali e Senato, che conosce soluzione di continuità solamente nel momento del rinnovo delle istituzioni territoriali da cui i rispettivi senatori provengono. È pertanto improprio parlare di una vera e propria “legislatura” per il Senato, dato che le elezioni degli enti territoriali non avvengono allo stesso momento.

In conclusione, è lecito proporre un distinguo di merito su come la tensione tra elezione indiretta e conformità alla scelta degli elettori si riflette sulla natura del mandato senatoriale: sarebbe infatti errato “considerare quella consiliare un’investitura di una scelta operata, sostanzialmente, dal corpo elettorale”¹⁰³, perché si traviserebbero gli obiettivi della riforma costituzionale, rischiando di snaturare la rappresentanza delle istituzioni territoriali minori e attribuendo una valenza politica a un’elezione indiretta che invero porta con sé altre priorità. A tal fine, occorre “ritenere che l’elezione continui ad essere indiretta, anche se circoscritta ai candidati senatori individuati - in precedenza - dal corpo elettorale”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni (2016) p.12

¹⁰² De Santis, Valeria (2015) p. 4

¹⁰³ De Santis, Valeria (2015) p. 4

¹⁰⁴ *Ibid.*

Capitolo 3 – La funzione di raccordo alla luce della composizione

In questo capitolo si cercherà di osservare i due elementi proposti nel Capitolo 2 proponendone un esame congiunto. Nello specifico, l'obiettivo del Capitolo 3 sarà quello di analizzare la funzione di raccordo alla luce della composizione del nuovo Senato, cercando quindi di fare luce sul se e come i futuri senatori riusciranno ad adempiere al loro compito di riportare le istanze delle istituzioni territoriali da cui promanano per inserirle all'interno di un processo di leale collaborazione e cooperazione a livello centrale. Nell'osservazione di questa unità d'analisi si prenderanno in considerazione alcune variabili relative alla composizione del riformato Senato, che sono state volutamente trascurate nel capitolo precedente. Quindi verranno analizzate alcune caratteristiche di carattere procedurale e organico, dovute a delle scelte del legislatore, che si possono ora apprezzare nel dispiegarsi delle loro conseguenze sulla funzionalità del raccordo: nel particolare, una costante che accompagnerà la discussione nei vari paragrafi – specialmente il primo – vedrà quali effetti sulla funzione di raccordo avrà la mancata individuazione dei Presidenti di Regione come membri di diritto. Nel primo paragrafo si analizzerà una caratteristica che potrebbe sembrare prettamente procedurale, ma che si rivela invece elemento chiave e particolarmente incisivo: si tratta del voto *per testa*, preferito al voto *per delegazione*, strettamente collegato alla previsione nel testo riformato del divieto di mandato imperativo. Nel secondo paragrafo l'argomento centrale sarà relativo alle *cleavages* che corrono all'interno del Senato, e il relativo interrogativo su quale prevarrà e in che misura. Il terzo paragrafo cercherà infine di carpire quale siano i margini di collaborazione tra il Senato della Repubblica e il Sistema delle Conferenze, organo grazie al quale si è svolta la maggior parte del dialogo interistituzionale fino ad oggi, garantendo uno scambio costruttivo tra le posizioni delle regioni e dello Stato nei diversi processi normativi.

Nel capitolo si includerà infine un'intervista al Prof. Stefano Ceccanti, ordinario di Diritto Pubblico Comparato all'Università "La Sapienza", già membro della Commissione Letta per le riforme costituzionali nonché Senatore durante la XVI legislatura, eletto nella circoscrizione Piemonte e membro della 1° Commissione Affari Costituzionali.

1. I Presidenti di Regione come membri di diritto e il voto *per testa*, e il divieto di mandato imperativo.

Il disegno di legge presentato nell'aprile del 2014 dal Governo prevedeva una composizione del Senato sicuramente rivedibile, che prospettava ad esempio 21 membri di nomina presidenziale e un numero fisso di senatori per ogni regione. Fortunatamente, questi aspetti dell'art 2 del testo di legge sono stati superati durante l'iter parlamentare, che ha risolto l'ibrido del testo governativo, prescrivendo per il Senato una elezione indiretta con le caratteristiche viste nel capitolo precedente. Tuttavia, vi è un aspetto in

particolare nel novellato articolo 57 che non trova concorde la dottrina, ossia la presenza di membri di diritto del rinnovato Senato, segnatamente dei Presidenti di Regione.

L'apprezzamento di questa modifica è ovviamente variabile, tuttavia è interessante ai nostri fini esaminare le posizioni di chi ha rivolto delle critiche a questa decisione. Tra questi, ognuno ha il suo punto di vista, che fornisce quindi le motivazioni per un apprezzamento negativo dell'esclusione dei Presidenti di Regione dal Senato, *rectius*, nell'eliminazione della previsione di membri di diritto – tra cui i Presidenti di Regione erano i primi. Un primo giudizio negativo di questa modifica attuata in sede di primo esame in Parlamento, lo si ritrova tra chi auspicava che la seconda Camera del nostro sistema fosse ricalcata sul modello del *Bundesrat* tedesco¹⁰⁵, che avrebbe rappresentato “la soluzione più lineare e [...] maggiormente in grado di valorizzare il peso politico delle deliberazioni del Senato”¹⁰⁶. La scelta invece di optare per una elezione indiretta che si richiamasse al *Bundesrat* austriaco ha allontanato l'ipotesi di vedere i Presidenti di Regione automaticamente membri del nuovo Senato.

Nella medesima direzione si ritrovano tuttavia anche voci distanti dalla categoria presentata al capoverso precedente che predilige le somiglianze con il sistema tedesco. Vi è infatti chi ha parlato di “demerito”¹⁰⁷ della Camera dei Deputati, che ha emendato il testo eliminando i membri di diritto e stabilendo l'elezione indiretta per tutti i senatori. L'apprezzamento negativo della mancata previsione dei Presidenti delle Giunte tra i senatori affonda le sue radici su due ragioni. La prima è relativa alla rappresentanza degli enti territoriali cui il Senato è preposto: infatti, “se il Senato deve rappresentare le comunità territoriali, [...] essi e non altri devono esserne membri, perché nessun altro soggetto politico può vantare un titolo comparabile quanto a mandato rappresentativo”¹⁰⁸. Va inoltre evidenziato che, proprio per l'investitura elettorale di cui i Presidenti di regione godono “potrebbe altresì ritenersi soddisfatto il requisito posto dal nuovo testo dell'art. 57 comma quinto”¹⁰⁹ ove si richiede che le scelte sull'elezione dei senatori avvengano in conformità alle scelte espresse dagli elettori.

La seconda ragione per avversare la scelta di cassare l'automatismo per cui i Presidenti di Regione sono direttamente senatori risiede invece nel fatto che “come un organo si compone determina le sue modalità di funzionamento e la sua stessa funzione effettiva”¹¹⁰. È quindi in questa fase che rileva in maniera determinante la presenza dei Presidenti di Regione all'interno del Senato, con le funzioni attribuitegli dal novellato art. 55 Cost. Se infatti è la funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali minori, viene difficile identificare una personalità giuridica e politica più idonea del Presidente di Regione. Egli infatti è a capo della Giunta Regionale, partecipa alle riunioni delle Conferenze e può contare sulla maggioranza

¹⁰⁵ Modello che non verrà esaminato nel dettaglio, così come le posizioni di chi ne discute l'irreplicabilità nel sistema politico e istituzionale italiano (cfr Violini 2015; De Siervo 2015; Vandelli 2015)

¹⁰⁶ Gianfrancesco, Eduardo (2015) p. 166

¹⁰⁷ Bin, Roberto (2015) p. 85

¹⁰⁸ Bin, Roberto (2015) p. 85

¹⁰⁹ Lupo, Nicola (2016) p. 4

¹¹⁰ Bin, Roberto (2015) p. 85

in seno al Consiglio Regionale. Dal punto di vista politico il Presidente di Regione viene legittimato nel momento elettorale ottenendo un consenso spesso di numerose centinaia di migliaia di voti. Alla luce del nuovo periodo al comma quinto dell'art 57 viene difficile immaginare a un'altra personalità che goda all'interno del Consiglio Regionale di altrettanto favore tra gli elettori. Il coinvolgimento dei presidenti di Regione nei lavori del Senato – quando non l'azione in prima persona come membro dell'organo – è pertanto da ritenersi essenziale al fine di consentire al Senato di svolgere efficacemente le funzioni ad esso assegnate, a partire dalla funzione di raccordo.

Oltre alla previsione dei Presidenti di Regione come membri di diritto del riformato Senato, vi sono alcune peculiarità procedurali che si dovrebbero rivalutare al più presto proprio per valorizzare e dare attuazione alla funzione di raccordo riservata al nuovo ramo del Parlamento. Principalmente, si fa riferimento al “recupero dell'unitarietà del voto della delegazione regionale”¹¹¹. Recuperare questo elemento ormai apparentemente precluso dalla previsione del divieto di mandato operativo *ex art. 67 Cost.* porterebbe grossi vantaggi in termini di una recuperata e accresciuta funzionalità dell'organo. Il voto unitario apporterebbe infatti molteplici vantaggi: renderebbe meno determinante la scelta sui membri della delegazione in seno al Consiglio Regionale; sarebbe utile per ridurre la politicizzazione dell'Aula secondo una *cleavage* partitica¹¹²; renderebbe meno influente l'appartenenza istituzionale dei senatori, se ai consigli regionali o ai comuni; infine renderebbe estremamente più rapido il procedimento decisionale del Senato¹¹³.

Questa peculiarità che sembra afferire molto più all'aspetto procedurale ha in realtà quindi delle implicazioni sostanziali sulla natura dell'organo e sulla capacità di concentrarsi sugli interessi regionali. Tuttavia, il raggiungimento dell'obiettivo di assicurare una operatività maggiore al Senato, garantendo un maggiore attaccamento alle funzioni attribuite non può oramai consistere in una modifica del testo di legge, che invero si potrà prospettare solamente in conseguenza di un periodo di *trial and error* in cui verificare i risultati. Pertanto, sono da rigettare, in questa fase anche altre idee che richiedono sforzi simili, come quella di rendere la composizione delle delegazioni “monocolore”¹¹⁴. Al contrario, data l'impossibilità di pensare a un vincolo di mandato, è “molto importante che vi sia un'organizzazione interna del Senato stesso che scoraggi un eccesso di politicizzazione dell'organo, quale potrebbe essere il divieto di costituzione di gruppi parlamentari di natura politica o la riproduzione di tutti quegli istituti pensati per valorizzare/enfatizzare il ruolo dell'opposizione”¹¹⁵. In questo modo, sarebbero i regolamenti del Senato a escogitare dispositivi di questo genere per indirizzare l'operato dei senatori verso la rappresentazione degli enti territoriali – lontano da quella politica – e per rendere effettiva la funzione di

¹¹¹ Gianfrancesco, Eduardo (2015) p. 167

¹¹² Fusaro, Carlo (2015) p. 160

¹¹³ Bin, Roberto (2015) p. 87

¹¹⁴ Fusaro, Carlo (2015) p. 160

¹¹⁵ Violini, Lorenza (2015) p. 301

raccordo tra questi e lo Stato – puntando magari a costruire un consenso interno alla delegazione in sede di Consiglio Regionale, superando le divergenze partitiche ma lavorando effettivamente a vantaggio dell'ente di provenienza.

2. Il raccordo tra Senato della Repubblica e Conferenze Stato-Regione.

Il dibattito sul sistema delle Conferenze ha avuto come punto di partenza la sicurezza che la vita di questo organo non sia minata dal nuovo Senato della Repubblica. Infatti, se le Conferenze si sono rivelate uno strumento degli esecutivi per trovare delle linee comuni nell'azione amministrativa e di governo, la natura del Senato si realizza (realizzerà) nell'essenza puramente parlamentare e nel suo agire nell'ambito legislativo. Allora, di fronte a questo piano differente d'azione, vi sono alcune soluzioni che si possono ricercare per stringere i legami tra questi due organi, che rappresentano sotto diversi punti di vista le istanze degli enti territoriali. Queste soluzioni non sono da leggersi in maniera avversativa, ma piuttosto complementare, poiché poggiano su due distinti presupposti.

La prima soluzione afferisce alla composizione degli organi, ed è la più facile e immediata. Ci si riferisce all'elezione a senatori dei Presidenti di Regione, così da creare quella identificazione personale tra i componenti della Conferenza Stato-Regioni e i membri del Senato. In tal caso, è lecito immaginare una relazione biunivoca di scambio tra i due organi, che garantirebbe quindi una dinamica rappresentazione delle istituzioni in entrambi i fori, e consequenzialmente a entrambi i livelli normativi. In tal modo si aprirebbero nuovi scenari, che ottimisticamente dovranno essere di collaborazione e cooperazione, tra quelle che sono state finora le principali forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, e il Senato, chiamato a svolgere queste funzioni ora su un nuovo piano, non amministrativo o esecutivo, ma legislativo. Inoltre, in termini di prima applicazione sarebbe utile avere tra i nuovi eletti senatori delle personalità non nuove al perseguimento degli obiettivi di armonizzazione e leale collaborazione tra vari piani normativi statuali e regionali.

Oltre a questa soluzione a livello di composizione dell'organo, che potrebbe con alte probabilità garantire dei risultati efficienti, altre proposte sono avanzate, sia in termini procedurali, sia in termini di un nuovo apprezzamento delle Conferenze, che andrebbero ora riconsipite, ora rese più forti (secondo alcuni elevandole al rango costituzionale).

Tra questi ultimi, che ritengono il testo di legge costituzionale sia carente perché non prevede la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, vi è chi ad esempio avrebbe positivamente apprezzato una pari legittimazione del sistema delle Conferenze vis-à-vis il Senato, anche semplicemente istituendo una riserva di legge per la disciplina degli aspetti organizzativi e delle funzioni fondamentali¹¹⁶.

¹¹⁶ Di tale avviso – tra gli altri – Bin, Roberto (2015), Catelani, Elisabetta (2015), De Martin, Gian Candido (2015) Gianfrancesco, Eduardo (2015), Violini, Lorenza (2015).

Se infatti il ruolo delle conferenze non è scalfato dall'istituzione della nuova Camera, una costituzionalizzazione avrebbe contribuito “a ridare dignità e visibilità alla (Conferenza), con vantaggi non indifferenti per l'efficienza del sistema nel suo insieme”¹¹⁷. In linea con questo presupposto, sono poliedrici gli effetti – benefici – che una tale misura comporterebbe sul sistema. Anzitutto, con un rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni¹¹⁸ si sarebbe consolidata la ragion d'essere dell'esistenza del Senato della Repubblica, che avrebbe acquisito una nuova forza e una funzione di raccordo tra una gli esecutivi regionali, i consigli regionali e il Governo.

Per quanto riguarda il rapporto tra esecutivi regionali e Senato, in virtù di un peso maggiore degli esecutivi regionali nelle decisioni politico-amministrative nazionali, il Senato si rivelerebbe la voce dei consigli regionali che altrimenti rischierebbero di diventare meno *norm-maker* e ancora più *norm-taker* di quanto già non siano¹¹⁹. Il Senato avrebbe dunque, oltre a una funzione di controllo politico sugli esecutivi regionali a livello centrale, anche un rapporto preferenziale con la Conferenza per quanto riguarda l'esercizio della potestà legislativa.

Per quanto riguarda invece il rapporto tra il sistema delle Conferenze e l'esecutivo nazionale, e il Senato, un elemento chiave non risiede nell'elevazione della Conferenza Stato-Regioni al rango costituzionale, quanto più alle soluzioni procedurali che permetteranno al Senato di collaborare con la Conferenza (a tal fine rileva la composizione del Senato, che, se privata dei Presidenti di Regione, dovrà comunque trovare soluzioni procedurali di inclusione nei lavori senatoriali) e con il Governo (alla luce del comma quarto dell'art 64 Cost.). A tal fine, Lupo (2016) individua uno stratagemma procedurale che inserisca la Conferenza e il Governo nei lavori del Senato: in concreto, l'espressione delle posizioni governative in Senato potrebbe essere anticipata da una riunione delle Conferenze, permettendo quindi al Senato di “diventare il luogo pubblico ove porre a confronto e comporre i diversi interessi territoriali anzitutto ai fini dell'attività legislativa, ma anche in vista degli accordi e delle intese successivamente da stipularsi in seno alle Conferenze. In questi termini, il Senato sarebbe in grado di svolgere il ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali ma altresì di esercitare, anche e anzitutto mediante il suo ricorso alla funzione legislativa, quelle funzioni di raccordo tra lo Stat e gli altri enti costitutivi della Repubblica”¹²⁰.

Questa idea di svolgimento delle funzioni senatoriali di relazione collaborativa con gli organi legislativi ed esecutivi regionali e di cooperazione con il Governo centrale poggia necessariamente su un adeguamento che non sarà in tempi brevi di legislazione costituzionale, ma che dovrà quindi essere portato avanti in ambito di legislazione ordinaria o regolamentare del Senato. In questo senso si possono

¹¹⁷ Violini, Lorenza (2015) p. 304

¹¹⁸ Bin, Roberto (2015) individua alcuni ambiti di azione per il rafforzamento della Conferenza: a) una composizione limitata ai presidenti di Regione o ai loro delegati – conformemente alla materia in oggetto (simile al modello del Consiglio dei ministri UE); b) funzioni consultive obbligatorie e forza dei pareri rafforzata;

¹¹⁹ Bin, Roberto (2015) p. 92

¹²⁰ Lupo, Nicola (2016) p. 6

dunque interpretare i richiami della dottrina ad affrontare fin dalla legislatura in corso l'istruttoria dei regolamenti della nuova Camera.

3. La natura dei *cleavages*: politica, territoriale o istituzionale?

Una domanda fondamentale che è estremamente determinante ai fini di individuare la natura del nuovo Senato, è quella relativa alle fratture che determineranno le contrapposizioni rispetto alle quali i rappresentanti delle istituzioni territoriali si fronteggeranno. Questo è sicuramente un aspetto cruciale, poiché abituati ad un contesto storico-politico in cui vi è sempre stata una sola linea di frattura che ha contraddistinto la storia politica della Repubblica, che vedeva contrapposte forze di sinistra e di destra secondo una *ratio* prettamente politica. Negli ultimi 20 anni si è assistito a un indebolimento del tradizionale *cleavage* partitico-politico a causa di una esponenziale moltiplicazione di *issues* da gestire per il legislatore e di una complicazione del panorama politico globale: la categorizzazione destra/sinistra, che si offriva di interpretare le problematiche e offrire soluzioni nell'amministrare la *res pubblica*, si è gradualmente rivelata sempre più obsoleta, fino a perdere una potenza monopolistica nella formulazione e soluzione dei problemi. Con la globalizzazione, la proliferazione delle sedi decisionali, e il crollo del bipolarismo nell'ambito delle relazioni internazionali, sono emerse altre fratture, altri *cleavages*, che informano le fratture all'interno della società civile, le quali si ripropongono consequenzialmente nel sistema politico e nella rappresentanza partitica e parlamentare¹²¹.

A questa tendenza globale di moltiplicazione dei *cleavages* nella società civile – *rectius*, di indebolimento della principale tra le molte da lungo tempo esistenti – corrisponde anche sul piano istituzionale una concezione meno statica della rappresentanza, che spinge quindi a dare voce a diverse matrici portatrici di istanze particolari. Per quanto riguarda la nostra Repubblica, il cambiamento della natura del Senato rispecchia la tendenza della moltiplicazione dei *cleavages*, che ora vengono riconosciuti a livello parlamentare: la questione cruciale è quindi relativa a quali siano le fratture interne al Senato e quali prevarranno, il che aiuta a determinare se la funzione di raccordo e di rappresentanza degli enti territoriali attribuita al Senato è conseguentemente assecondata e facilitata. In rapporto alla composizione del Senato, si può immaginare la sussistenza di tre fondamentali *cleavages*: quella partitica, relativa al partito di appartenenza; quella territoriale, derivante dalla regione da cui sono eletti; e quella istituzionale, relativa alla categoria di istituzioni di provenienza.

Sebbene sussistano effettivamente tutte e tre i *cleavages*, e sia quindi effettivamente difficile dire al momento quale sarà quella prevalente¹²², è lecito immaginare che sarà il *cleavage* politico a prevalere,

¹²¹ Su questo argomento cfr. Marchetti, Raffaele (2014), che identifica la nascita di *cleavage* lungo l'*issue* della globalizzazione, che pertanto identifica potenziali favorevoli e contrari con i "vincitori" e i "perdenti" in un bilancio conclusivo del fenomeno.

¹²² Lupo, Nicola (2016) p. 12

nonostante alcuni indici testuali potrebbero spostare gli equilibri e indicare talvolta fratture prevalenti diverse. La ragione della prevalenza del *cleavage* indotto dall'appartenenza partitica dei senatori è data dalla previsione di alcuni particolari che potrebbero sembrare irrilevanti, ma che letti globalmente potrebbero rivelarsi pregnanti. Anzitutto, la previsione del divieto di vincolo di mandato, esteso a entrambi i rami del Parlamento *ex art. 67 Cost.*, ha finito per ostacolare una univoca intenzione di fare prevalere il *cleavage* territoriale. Infatti, come si è accennato in relazione al modello del *Bundesrat* tedesco, il vincolo di mandato avrebbe indebolito significativamente il *cleavage* politico, chiamato a piegarsi di fronte ai preponderanti interessi territoriali che la delegazione unitariamente si trovava a rappresentare e difendere. In secondo luogo, e precedente di un passo rispetto al funzionamento del Senato, la regola di elezione dei senatori proporzionale alla composizione del Consiglio Regionale permette alla delegazione di riproporre le fratture politico-partitiche che contraddistinguono la composizione del Consiglio Regionale, e nella stragrande maggioranza dei casi del panorama partitico nazionale. In questo senso, anche la riflessione sulla scelta per definire la disciplina di prima applicazione per l'elezione del Senato rivela come saranno i partiti gli attori principali nel definire la lista dei candidati senatori per l'elezione in Consiglio Regionale¹²³. Secondo quindi una ricostruzione che faccia attenzione al profilo comparativo offerto dal *Bundesrat* austriaco, una Camera rappresentante delle autonomie strutturata come il nuovo Senato si esprime con “deliberazioni che non seguono la logica degli interessi dei Länder, ma quella dei partiti politici nazionali”¹²⁴.

In questo pool di fattori che spingono a ritenere come prevalente il *cleavage* partitico politico, da una parte si rileva una sorta di nichilismo riguardante il destino delle seconde Camere nei sistemi federali¹²⁵, che sono inevitabilmente attratte nell'orbita della logica partitica nazionale, dall'altra invece si rilevano alcuni indici testuali che tentano di suggerire *cleavages* diversi da quello politico. In primo luogo, la dizione dell'art. 64 comma secondo, che prevede uno statuto delle opposizioni solamente per la Camera dei Deputati, mentre richiede anche al Senato la garanzia dei diritti delle minoranze. In questo senso quindi “la disposizione presuppone l'esistenza di molteplici *cleavage* in Senato, ma non alla Camera”¹²⁶, permettendo quindi di prefigurare delle maggioranze diverse a seconda della situazione, e pertanto non coincidente con la ripartizione partitica dei senatori. In secondo luogo, non si configura alcun riferimento ai novellati artt. 72 o 82 Cost. il riferimento alle Commissioni – permanenti e non – per il Senato della Repubblica: viene pertanto meno “la cifra tipica del parlamento novecentesco”¹²⁷ dei gruppi e delle commissioni parlamentari, lasciando margini estremamente ampi al regolamento del Senato per definirne il funzionamento.

¹²³ Bin, Roberto (2015) p. 85

¹²⁴ Bifulco, Roberto (2015) p. 71

¹²⁵ Bifulco, Roberto (2015) p. 72

¹²⁶ Lupo, Nicola (2016) p. 13

¹²⁷ Lupo, Nicola (2016) p. 14

L'ampio spettro di possibilità che è lasciato al Senato per la sua autodisciplina in caso di approvazione della riforma è da una parte incoraggiante e dall'altra disorientante: sarà necessario infatti uno sforzo normativo e politico non indifferente – che alcuni¹²⁸ si augurano possa cominciare dalla legislatura in corso – cosicché mediante delle soluzioni procedurali si possa provvedere a riempire alcuni dettagli lasciati necessariamente aperti dal testo di legge, migliorando indirettamente alcuni aspetti poco chiari o controversi.

4. Intervista al Prof. Stefano Ceccanti.

1. Data l'eliminazione durante l'iter parlamentare della previsione di membri di diritto per il Senato della Repubblica, si è sviluppato una dialettica circa la necessità o meno che i Presidenti di Regione siano automaticamente senatori. Come si pone rispetto a tale argomento?

“La legge ordinaria che stabilirà i criteri di composizione del Senato potrebbe benissimo affermare che i primi eletti di ciascuna Regione sono i Presidenti di regione, in virtù del fatto che sono anche consiglieri e sono quelli con la più ampia base elettorale. Secondo me sarebbe auspicabile procedere in tal senso.”

2. Ai fini della funzione di raccordo, ritiene più proficuo che ai senatori sia garantita la libertà di mandato? Non sarebbe stato meglio prevedere un voto vincolato dalle indicazioni dei Consigli regionali, alla luce della funzione di rappresentanza degli stessi che è espressa al comma quarto del novellato art. 55 Cost.? Perché?

“Secondo il problema è il seguente: se a monte si fosse scelto il modello delle giunte, che era precluso perché sarebbe venuto fuori un Senato con 80 senatori su 100 del PD e il centro-destra ha fin da subito posto un veto, allora avrebbe avuto senso un vincolo di mandato. Ma nel momento in cui abbiamo una composizione sulla base dei consigli – quindi politicamente eterogenea – non avrebbe molto senso vincolarli perché esprimono comunque forze politiche collocate diversamente rispetto all'amministrazione regionale. Con le Giunte avrebbe avuto senso un mandato imperativo, ma non nella attuale composizione con i consigli.”

3. Ritiene sia stata una scelta corretta quella di attribuire le immunità ex art. 68 ai componenti del riformato Senato, alla luce della funzione che questi sono chiamati a svolgere secondo l'art. 70 comma primo, e considerando anche che il disegno di legge nell'aprile 2014 ne prevedeva la limitazione ai soli Deputati?

¹²⁸ Vedi Lupo, Nicola (2016) pp. 16 e ss.

“Io non riesco bene a capire perché le garanzie residue date dall’articolo 68, che in sostanza si riducono alla insindacabilità e alla autorizzazione per gli arresti preventivi non dovrebbero essere date anche ai senatori. Questo perché per l’insindacabilità in ultima analisi non basta il voto dell’assemblea di cui uno è parte ma c’è sempre la possibilità di ricorso alla Corte Costituzionale, quindi contro gli abusi non sorge alcun problema. Per la seconda questione, l’immunità rispetto agli arresti preventivi protegge le istituzioni territoriali di cui essi sono i rappresentanti perché altrimenti verrebbe alterata la composizione, per di più di un Senato di soli 100 membri. Quindi io non vedo nessuna ragione per cui questa che è una effettiva Camera parlamentare non debba avere anche questa garanzia. Ad esempio, in una Camera di 100 componenti, se si ha un automatismo di arresto preventivo di due membri, questi possono alterare la maggioranza: ancora, se arriva una legge sulla clausola di supremazia, in cui con la maggioranza assoluta dei senatori, per provocare il rialzo del quorum alla maggioranza assoluta dei Deputati, due arrestati in automatico dalla magistratura potrebbero non far arrivare al quorum della maggioranza assoluta. Quindi l’immunità è la protezione delle istituzioni territoriali che rappresentano, non della persona dei senatori. Il Parlamento vota se ritiene fondato o meno l’arresto preventivo, però sarei contrario a che il potere giudiziario potesse da solo decidere quali sono i senatori che possono fare i senatori, e far arrestare preventivamente gli altri senza voto dell’Assemblea. È uno squilibrio tra poteri.”

4. Nello sforzo di prevedere come potrebbe configurarsi il futuro Senato, ci si è chiesti quale *cleavage* sia determinato a segnare le spaccature interne al rinnovato ramo del Parlamento. Secondo lei quale sarà a prevalere, la frattura di tipo territoriale, politica o istituzionale?

“A me sembra difficile che una Camera delle Autonomie comunque eletta non abbia una forte caratterizzazione di tipo politico. Del resto anche in Germania per il Bundesrat hanno dovuto fare una riforma nel 2006 per limitare le leggi bicamerali paritarie, perché comunque i Presidenti dei Länder tendevano a sentirsi legati a un mandato solo politico e non anche territoriale. Le maggioranze sono comunque elette nelle Regioni sulla base di un mandato politico, quindi farne una specie solo di funzionari regionali di tipo tecnico, di rappresentanti territoriali apolitici, non è credibile: sono comunque parte della classe politica, di fatto anche nazionale. Per quanto noi possiamo giustamente cercare di specializzare sul piano della rappresentanza territoriale sono anche rappresentanti politici a tutti gli effetti.”

5. Relativamente agli interrogativi sul nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni, ritiene che questo organo possa uscire indebolito o rinforzato dal nuovo Senato, e in che relazione vede i due elementi? Inoltre, come si pone rispetto ai due opposti (De Siervo – Bin) circa la questione della costituzionalizzazione delle Conferenze?

“Il rapporto centro periferia dopo la riforma costituzionale passa per il Senato, quindi la Conferenza Stato-Regioni se si vuole mantenere per questioni residue di confronti di tipo amministrativo si può

mantenere, ma il cuore è il nuovo Senato. Prima faceva anche opera di supplenza che ora non serve più. Non è un organo costituzionale e ci sarà una dinamica che ne rivelerà un ruolo residuale, per forza: deve funzionare il nuovo Senato e quindi le altre sedi che ci sono state e che sono state create come supplenza non possono che avere una dinamica discendente.”

6. Come si configurerà il rapporto tra Senato, esecutivi regionali all'interno della Conferenza Stato-Regioni, e Governo centrale? Quali potrebbero essere dei dispositivi – sia al livello di composizione degli organi, che al livello procedurale – che potrebbero assicurare una maggiore efficienza nei rapporti tra questi tre organi?

“Appunto vedo la Conferenza Stato Regioni come un organo esclusivamente residuale, quindi tutto dovrà passare tramite il Senato. Non sono necessarie particolari risistemazioni.”

7. Ritiene la composizione del Senato idonea a svolgere la funzione di raccordo attribuitagli dal novellato art. 55 Cost.? Alcuni (De Martin 2015) auspicavano uno sdoppiamento tra i rappresentanti dei comuni sopra o sotto i 15'000 abitanti. Altri (Violini 2015) avrebbero preferito un rapporto numerico più a favore dei senatori-consiglieri regionali anche nelle regioni in cui si eleggono solamente 2 senatori. Come si pone rispetto a queste critiche?

“Penso che con questa riforma si sia optato per una fondamentale scelta, e che ora ci sia da preferire questa o lo status quo. Poi dopo un certo numero di anni in cui avremo visto come funziona la riforma si ritornerà su questi nodi e si vedrà se sarà il caso di fare aggiustamenti. Prima vediamo come funziona, non ha senso modificarla prima di vedere per un po' di anni come funziona.: se si è optato per una strada è giusto concederle una possibilità per vedere fino in fondo come funziona.”

8. Rispetto alla soluzione del Senato non elettivo, e data la risposta alla domanda 3, avrebbe preferito che si optasse per una delle soluzioni che la Commissione Letta aveva ipotizzato, come l'elezione diretta dei senatori in concomitanza con le elezioni amministrative? Avrebbe in questo modo assicurato in misura maggiore, minore o uguale l'efficace svolgimento della funzione di raccordo tra Stato ed enti territoriali minori?

“Quella era una soluzione più minimale, perché in realtà l'elezione diretta pura e semplice come i Deputati, avrebbe reso i Senatori molto più simili al ceto politico nazionale, quindi era una soluzione minimalista. Quella che abbiamo adottato è invece più incisiva. Cioè più si differenzia l'elezione più si giustifica l'esistenza dell'organo, perché altrimenti si giustifica di meno: si può vedere l'esperienza del Senato spagnolo che è eletto per 4/5 direttamente dai cittadini insieme alla Camera, ed è ritenuta una Camera del tutto superflua. Abbiamo già adottato una soluzione che distingue in misura maggiore, anche se qualcuno voleva distinguere i due organi ancora maggiormente con il modello Bundesrat. Diciamo che

le tre soluzioni sono in gerarchia: il Bundesrat avrebbe differenziato di più ma non si poteva fare per ragioni politiche; questa è una soluzione intermedia, l'altra era minimalista. In mancanza di nulla sarebbe andata bene anche quella ma era molto di meno di quello che abbiamo fatto.”

9. Quali sono a suo avviso le priorità che il regolamento del Senato dovrà affrontare? Ve ne identifica qualcuna assolutamente principale ai fini dell'attuazione della lettera costituzionale che altrimenti rischierebbe di rimanere gravemente disattesa?

“Credo che questo sia un problema che dovrà essere affrontato dal nuovo Senato: la vera priorità e urgenza sull'attuazione è secondo me la legge elettorale per eleggere i Presidenti di Regione. Il resto delle questioni regolamentari si scioglieranno quando il nuovo Senato si insedierà e valuterà come occuparsi dei regolamenti. Ma non vedo problemi tragici di attuazione che richiedano un intervento necessariamente da questa legislatura, ma si potrebbe cominciare anche dalla prossima.”

5. Considerazioni conclusive sulla continuità dell'istituzione.

Avendo sottolineato e analizzato in questa trattazione le differenze che segnerebbero una sostanziale trasformazione del Senato della Repubblica nel caso in cui venisse approvato dal voto popolare il testo di legge costituzionale in pendenza di referendum, è necessario rilevare alcuni elementi di continuità – relativamente alla composizione e al regolamento – che permangono nel nuovo assetto. È in virtù di questi aspetti di continuità si può affermare, indipendentemente dalla necessità o meno su cui non vi è consenso¹²⁹, che l'attuale Senato – e l'attuale Parlamento *in toto* – ha la facoltà di iniziativa legislativa e regolamentare nei vari ambiti, al fine di introdurre alcune tra le norme richieste dalla novella costituzionale.

Questa facoltà di intervento è disposta dalla sostanziale continuità istituzionale che si ritrova nelle disposizioni transitorie, *ex art. 39* commi settimo e ottavo, l'uno relativo a un aspetto di continuità nella composizione, l'altro concernente un punto procedurale.

Per quanto concerne il primo, si stabilisce un passaggio armonioso dall'attuale Senato al riformato Senato, nella misura in cui la previsione del testo di legge costituzionale è quella

¹²⁹ Vedi in questo ultimo capitolo le relative opinioni di Ceccanti – domanda 9 – e Lupo (2016)

di far permanere in carica i senatori a vita dell'attuale XVII legislatura, che diventeranno quindi “ad ogni effetto, [...] membri del Senato della Repubblica” riformato.

Il punto riguardante invece i regolamenti parlamentari prevede che le disposizioni regolamentari continuino ad applicarsi compatibilmente alla natura e alle funzioni del nuovo Senato. Questa prospettiva segna formalmente un contatto tra il “vecchio” e il “nuovo” Senato della Repubblica, un contatto che afferisce sicuramente a un ambito ristretto e residuale, quasi di guida per un futuro sviluppo di questo riformato Senato. Oltre quindi a provvedere ad evitare un vuoto normativo regolamentare che sarebbe altamente dannoso, la preoccupazione è quella di immaginare alcune linee teoriche, una sorta di solco da cui partire per il nuovo Senato della Repubblica.

Conclusioni

Questo lavoro di ricerca si è proposto di analizzare alcuni particolari aspetti della riforma costituzionale, essendosi concentrato in particolar modo sulla riforma (e i suoi effetti) di due articoli, al Capo I del testo di legge costituzionale, che emenda gli artt. 55 e 57 del Titolo I della parte II della Costituzione. L'analisi si è concentrata solamente su alcuni aspetti – data anche l'occasione della genesi dell'opera, necessariamente limitata in finalità e tempistiche –, non potendo dunque che fornire un quadro parziale della complessità dell'opera di riforma in atto: relativamente agli argomenti trattati si è voluto chiarire il quadro della situazione *hic et nunc*, e, per una maggiore completezza e coerenza dell'argomentazione, le dinamiche che hanno forgiato lo stato attuale. Per quanto riguarda le possibilità che il testo di legge costituzionale riserva al futuro dell'architettura istituzionale, si è cercato di delineare alcuni scenari relativi all'oggetto della tesi, che vanno riconsiderati alla luce del completo testo di legge.

Come è sicuramente fisiologico, vi sono delle problematiche che riguardano l'opera di riforma costituzionale, problematiche che solo in parte si è avuto modo di trattare in questa circostanza. Vi è tuttavia un elevato numero di questioni che sono sorte in ambiti estranei rispetto al *focus* posto in questo lavoro, che hanno incontrato grandi criticità in dottrina. Senza andare nel dettaglio – altrimenti si richiederebbe un esponenziale sforzo analitico e poetico in rapporto a quello portato avanti in queste pagine – ciò che preme affermare è come sia difficile in materia costituzionale incontrare un consenso allargato in un'opera di riforma così ampia nei contenuti, e – ad onor del vero, come descritto almeno parzialmente nel Capitolo 1 – così controversa nella costruzione.

Sembra quindi da una parte auspicabile un coronamento positivo di questo percorso iniziato formalmente nell'aprile 2014, ma che come si è avuto modo di rilevare è frutto di cambiamenti politici più che trentennali e di necessità istituzionali formalizzate “incompiutamente” quindici anni fa. Dall'altra parte, non si vorrebbe mai smettere di aggiustare dettagli e proporre migliorie per creare una macchina perfetta, come un pittore che si ogni qual volta si allontana dal suo quadro per apprezzarlo nell'insieme, ha sempre l'impulso di allungare la mano per quell'ultima pennellata che possa portare alla perfezione dell'opera. Il problema risulta essere in ultima istanza quello che accompagna ogni modello economico, ogni sistema istituzionale, ogni teoria antropologica o sociologica: l'impossibilità di ridurre la complessità delle variabili umane a uno schema semplificato.

Tuttavia, come alla base di ogni tragedia classica vi è uno scontro tra necessità e volontà, che segna la vita della *dramatis personae* e la porta a fronteggiare il suo destino, così, nella società moderna, pur essendo consci dell'imperfezione insita nella semplificazione della realtà descritta nei modelli istituzionali – in questo caso –, non si può rifuggire dal ricorrervi per evitare di sprofondare nel caos e nell'incertezza. Il risvolto della medaglia è che dopo ore di rappresentazione tragica nel teatro, lo spettatore ne esce arricchito, perché tramite un processo catartico ha fatto proprie le sventure dell'attore ed esce più consapevole della realtà in cui egli stesso è calato, un essere fallibile in un mondo finito. Allo stesso modo,

non si può individuare epilogo migliore per questa riforma costituzionale che quella in cui ogni cittadino si conceda il suo momento catartico in cabina elettorale, per capire se nella sua essenza fallibile quello proposto dalla scheda elettorale è il modello istituzionale che riesce a rappresentare nel modo meno corrotto possibile il mondo imperfetto – e il paese imperfetto – in cui vive.

Abstract

This dissertation was conceived as an occasion of gaining a deep comprehension of the constitutional reform process that has been approved by the Italian Parliament in Spring 2016 and will be definitely approved whether the referendum that will be held on December the 4th, 2016 will give a positive response. The text mainly deals with the topics concerning the functions described at the articles 55 and 57 of the renewed Italian Constitution. This reform comes at a very significant moment for the national political system, for it follows a vivid discussion claiming the necessity for structural reforms in and outside our boundaries. On one hand, the reform comes after decades of discussion on how to modify the second part of the Constitution, and it is more widely perceived as necessary from a historical point of view that has seen the party panorama widely changed since the '80s onwards. On the other hand, the need for structural reforms has been claimed as increasingly urgent due to the sovereign debt crisis of 2011, which has shown the vulnerability of public institutions in Mediterranean countries, which were conceived as unable to respond to the growing complexity and copiousness of issues to be solved. Thus, European Union institutions stated the need to reform the State, an invitation that has been unheard for some years, and eventually bringing to a final result, on which the people will have the last word.

The first chapter deals with the legislative procedure of the constitutional reform, which has taken two years to be discussed and finally approved by the Parliament according to the Constitutional revision process described at the article 138 of the Constitution. In order to gain a more coherent and complete perspective, the description of the law development begins from two elements very close in time. The first one is the final paper of Commission instituted by the former President of Republic Giorgio

Napolitano, while the second was established by Enrico Letta, the Prime Minister at the time. Then, the analysis is going to focusing on the various steps that the constitutional revision law has gone through, according to the current “*navette*” between the two branches of the Parliament. Time management has been a central topic all along the legislative procedure both in the Senate and in the Chamber of Deputies, shaping the discussion and setting the time limits for every single step.

The second chapter deals with two major topics: the functions of the renewed Senate of the Republic and its composition. Both these aspects are very innovative as they bring in this very significant differentiation among the two branches of the Parliament: while the Chamber of Deputies still represents the nation and its prerogatives remain unchanged, the Senate of the Republic has different functions. It has the duty to represent the territorial institutions – Regions and City Councils – and to carry out the linkage function among the national central level of government and the local ones. So these two main topics will be discussed in the first paragraph of Chapter 1. The second paragraph deals instead with its composition, as the Senate will be no more directly elected by the people, but will be composed by members elected by the regional parliaments. Thus, each region will be represented by a delegation, composed either by members of the regional parliaments or by mayors of the Region’s councils. This composition introduces many issues aroused by the literal disposition, which can lead to different interpretations that will be discussed.

The Chapter n. 3 deals with the analysis of the linkage function analysed taking into account the composition of the new Senate. This is the part that has an inferential matrix, in comparison with the other two chapters, more descriptive. Here, there will be an attempt to assess the actual possibility of a successful future linkage function in the channels provided by the rest of the reform. Moreover, attached

to the paragraph 4 of the chapter, there will be an interview kindly released by Prof. Stefano Ceccanti, Professor of Comparative Public Law at “La Sapienza” University, Rome, who has also been a senator of the Republic in the past legislature (2008-2013).

In the conclusion, some closing remarks effects will be made concerning the effects of the choice the Italian people is called to express, and its particular political weight given the hard times Italy and Europe are currently facing.

Bibliografia

- Allegretti, Umberto – “Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2016
- Antonini, Luca – “Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Barbera, Augusto e Fusaro, Carlo – “Corso di diritto pubblico”. Ed. *il Mulino*, settima edizione (2012)
- Bifulco, Raffaele – “Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Bin, Roberto – “Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Camerlengo, Quirino – “Stato, Regioni ed enti locali come <<istituzioni parimenti repubblicane>>. Dai <<livelli di governo>> agli <<anelli istituzionali>>”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2016
- Capuzzi, Gabriele Ettore – “I modelli per un raccordo tra Parlamento nazionale e Regioni nel più recente dibattito politico”. **DOVE?*
- Caretti, Paolo – “Venti domande su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Catelani, Elisabetta – “Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del governo nell’attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali”. Da *Osservatorio sulle fonti 2002*, Ed. *Giappichelli* (2003)
- Catelani, Elisabetta – “Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- De Martin, Gian Candido – “Le due autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- De Santis, Valeria – “La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull’emendamento all’art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*”. Novembre 2015
- De Siervo, Ugo – “Risposte a <<Venti domande sulle riforme costituzionali>>”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Dickmann, Renzo – “Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano”. Su *federalismi.it* – 10 febbraio 2016

- Falcon, Giandomenico – “La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Faraguna, Pietro e Piccirilli, Giovanni – “La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all’autonomia politica regionale?”. Su *federalismi.it – Focus sulla riforma costituzionale* n. 16/2016
- Fusaro, Carlo – “Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n., febbraio 2015
- Gianfrancesco, Eduardo – “Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Griglio, Elena – “Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto”. Ed. CEDAM (2008)
- Lieto, Sara – “Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale *in itinere*”. Su *federalismi.it – Focus sulla riforma costituzionale* n. 5/2016
- Lupo, Nicola – “Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto”. Su *Amministrazione In Cammino* (2016)
- Lupo, Nicola – “La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il *cleavage* politico, territoriale o istituzionale?”. Su *federalismi.it – Focus sulla riforma costituzionale* n. 4/2016
- Lupo, Nicola – “Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Rispondendo a Vincenzo Lippolis)”. Su *federalismi.it* n. 3/2007
- Lupo, Nicola e Piccirilli, Giovanni a cura di – Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari <<sotto stress>>. Ed. *il Mulino* – 2016
- Piccirilli, Giovanni – “Prospettive di Organizzazione del “nuovo” Senato”. Su *Rivista AIC*, n. 3, luglio 2016
- Rescigno, Giuseppe Ugo – “Corso di diritto pubblico”. *Zanichelli*, undicesima edizione (2007/2008)
- Rossi, Emanuele – “Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Tarli Barbieri, Giovanni – “Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Vandelli, Luciano – “Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015
- Veronesi, Paolo – “I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V”. Su *Le Regioni*, n. 6, dicembre 2003

- Violini, Lorenza – “Note sulla riforma costituzionale”. Su *Le Regioni*, n. 1, febbraio 2015