

BRUNO DE MARIA

## IL SENATO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ruolo della Camera alta nei procedimenti legislativi: le principali proposte di revisione. – 2.1. Il testo approvato dal Senato nel corso della X legislatura. – 2.2. L'articolazione dei procedimenti legislativi nei due progetti di revisione organica della seconda parte della Costituzione. – 2.3. Il dibattito nella XV legislatura. – 3. Criteri di riparto di competenze e funzioni tra i due rami del Parlamento. – 4. Pluralità di procedimenti legislativi e sistema delle fonti. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.* – L'articolazione del procedimento legislativo attraverso la distinzione delle competenze tra le due Camere è senza dubbio uno dei principali tratti significanti delle proposte di bicameralismo differenziato<sup>1</sup>, poiché ha lo scopo di riflettere nella forma di governo l'assetto autonomistico dell'ordinamento costituzionale repubblicano<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il tema è qui affrontato nella prospettiva di una Camera territoriale, ossia fortemente legata alle autonomie regionali; è noto che i modelli possono essere anche altri, piuttosto orientati alla partecipazione al processo decisionale di interessi di matrice diversa. Su questi argomenti cfr. L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.* 1984, 219 ss.; G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Dem. dir.* 1981, n. 1-2, 11 ss.; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, *ivi*, n. 3, 58 ss.; M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, in *Pol. dir.* 1992, 205 ss.

In una prospettiva di carattere più generale v. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 48 ss.

<sup>2</sup> Cfr. C. MORTATI, *Potere legislativo*, Relazione alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente: «La determinazione dei principi generali di forma dello

Si tratta di un veicolo attraverso il quale fare emergere, nella dinamica reale dei processi decisionali preposti alla formazione delle scelte politiche fondamentali, la natura dell'interesse rappresentato, ossia il 'preorientamento' che è alla base della legittimazione degli organi cui è affidato il compito di esprimere la sintesi maggiormente condivisa nelle sedi rappresentative.

Si pongono, in particolare, all'attenzione le proposte di modifica dell'architettura del processo decisionale tese a far rispecchiare, in quest'ultimo, il concreto assetto della stessa struttura autonoma dello Stato e che perseguono come obiettivo la stabile rappresentazione degli interessi territoriali nella sede deputata alla formazione della volontà legislativa statale, al fine di piegare gli attori del processo decisionale a dinamiche negoziali nelle quali occorrerebbe fare i conti con l'interesse delle comunità territoriali.

È una possibile via per il perseguimento dell'unità in un sistema policentrico che, tuttavia, riflette una visione specifica del rapporto autorità/libertà in un ordinamento complesso e pluralista<sup>3</sup>.

Non sembra, invece, che tutto questo possa essere ridotto a questione fattuale, meramente interna all'assetto democratico, il quale ultimo risulterebbe sostanzialmente invariato da una modifica di tale portata<sup>4</sup>.

La dottrina ha più volte evidenziato che la diretta partecipazione al centro delle Regioni, attraverso la previsione di una Camera territoriale, determinerebbe il passaggio irreversibile da un

---

Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazione e sul funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo».

<sup>3</sup> R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale (Verfassung und Verfassungsrecht)*, München-Leipzig, 1928), Milano, 1988, 24.

Sulla legge come atto in cui si esprime il processo di integrazione politica v. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 154.

<sup>4</sup> L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento* (a cura di L. Violante), Torino, 2001, 325, sottolinea che «la configurazione del Parlamento è questione d'importanza primaria in un sistema in cui "il principio democratico è il principio esclusivo di organizzazione dello Stato", e il Parlamento – per il suo più diretto contatto con il popolo e in quanto principale strumento attraverso il quale esso esercita la propria sovranità – è in posizione preminente all'interno dello Stato-soggetto. E ancor più lo è nella forma di governo parlamentare, dove l'organo legislativo condiziona l'indirizzo politico del governo responsabile solo nei suoi confronti, legato a esso dal rapporto di fiducia e, dunque, nel suo nascere e nel suo finire».

ordinamento regionale ad uno federale, apparendo questa come la svolta che attualmente non è ancora stata compiuta nell'ambito del processo di federalizzazione<sup>5</sup>.

Sicché ogni soluzione che si proponesse di modificare l'impianto attualmente definito dalla Costituzione dovrebbe fare i conti con la rilevanza del tema e costruire un sistema coerente con i limiti entro cui può legittimamente muoversi il potere di revisione costituzionale fondato sull'art. 138 Cost.

Peraltro è noto che le regole che presiedono la produzione normativa di rango legislativo e costituzionale, pur non appartenendo al novero degli oggetti sottratti al potere di revisione della Costituzione, rappresentano pur sempre – quantomeno nei principi cui esse si ispirano – strumenti per la conformazione delle modalità di esercizio della sovranità popolare e, dunque, si legano al principio democratico e alle forme in cui questo è declinato nei supremi principi dell'ordinamento costituzionale<sup>6</sup>.

Le considerazioni appena svolte militano a favore di quelle tesi che hanno sottolineato che modifiche dei contenuti organizzativi del patto costituzionale di simile portata richiederebbero, per coerenza con la struttura, la disciplina e i limiti del potere di revisione della Costituzione, di essere formulate in modo puntuale e circoscritto, piuttosto che all'interno di progetti di revisione organica di un'intera parte della Carta costituzionale<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni* 1996, 615, per il passaggio ad uno «Stato federale (o fortemente regionalizzato)» ritiene «ineludibile la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni» poiché «è peculiare degli ordinamenti statali contraddistinti da un notevole grado di decentramento la presenza di una seconda Camera, rappresentativa degli Stati membri (o dei poteri locali comunque denominati)».

Diversa la prospettazione di B. ACKERMAN, *La nuova separazione di poteri (The New Separation of Powers, 2000)*, Roma, 2003, 47 ss., secondo cui la presenza di una Camera federalista non è affatto consustanziale all'assetto federale di un ordinamento. Argomenti simili in R.L. WATTS, *Federal Second Chambers Compared* (26 luglio 2006), in internet al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>6</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 91 ss., spec. 132; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale* (1953), ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, Napoli, 1994, vol. II, 71 ss.; G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 55-63. Le Camere*, I, Bologna-Roma, 1984, 1 ss.

<sup>7</sup> G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in

Invero, è noto che in un sistema bicamerale sussiste un indissolubile intreccio tra la composizione delle due Camere e le funzioni ad esse attribuite<sup>8</sup>, così come è altrettanto noto che attraverso la definizione di questi due fattori, il primo per così dire *statico* e l'altro *dinamico*, vengono modellati i meccanismi della rappresentanza politica.

Già nel dibattito costituente appariva chiaro ai più che l'eventuale differenziazione delle modalità di composizione delle due Camere, con la configurazione della Camera alta come sede di rappresentanza degli interessi (territoriali o organizzati), sarebbe stata una scelta in grado di integrare la rappresentanza politica, da alcuni propugnata quale soluzione idonea ad assicurare una più ampia partecipazione al processo decisionale e, dunque, la migliore composizione ad unità di un sistema complesso, pluralista e policentrico<sup>9</sup>.

La discussione sull'assetto bicamerale in Assemblea Costituente si è sviluppata tra posizioni divergenti e ha prodotto una

---

*Pol. dir.* 1998, 93 ss.; E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. Ripepe - R. Romboli (a cura di), *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, 39 ss.; G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.* 1998, 75 ss.

Per l'analisi critica dei modi di esercizio del potere di revisione costituzionale nel più recente periodo cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale* (8 aprile 2005), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

V., inoltre, A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in Id. - S.P. Panunzio - P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, 23 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, *ivi*, 126 ss.

<sup>8</sup> G. FERRARA, *Art. 55, cit.*, 1-2, considera «evidente l'importanza delle prescrizioni costituzionali che configurano quella che deve essere l'istituzione rappresentativa per eccellenza in una democrazia fondamentalmente rappresentativa. Questa forma di regime politico deve, infatti, la sua stessa definizione, la sua origine, le sue attuali realizzazioni alla esistenza di un organo la cui conformazione può dimostrarne l'idoneità a porsi come depositario della rappresentanza complessiva della realtà sociale, facendola valere nei confronti di ogni altro organo così da rendere la rappresentatività il tratto emblematico del tipo di stato nel quale l'istituzione si colloca come essenziale».

<sup>9</sup> Per la ricostruzione del dibattito costituente sul tema del bicameralismo cfr. N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Milano, 1975, 26 ss.; E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, 2000, 91 ss.

sintesi che a molti è apparsa non del tutto soddisfacente<sup>10</sup>, indicata in alcuni casi come «non scelta», perché frutto di veti incrociati e priva di una sua consistenza, anche sotto il profilo storico<sup>11</sup>.

Proposte di modifica del sistema bicamerale sono, così, presenti sia nel dibattito politico che in quello scientifico già dai primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana<sup>12</sup>, spesso motivate dalla necessità di rendere il processo decisionale dell'organo rappresentativo più rapido ed efficace<sup>13</sup>.

In questa sede si darà conto solo dei profili funzionali e *dinamici* – segnatamente di quelli concernenti l'esercizio della funzione legislativa – nelle più recenti proposte tese alla istituzione di una Camera delle Regioni e alla rivisitazione dell'attuale sistema bicamerale<sup>14</sup>. Non potranno, tuttavia, sfuggire, per le ragioni dette, considerazioni – sia pure tenute sullo sfondo – sugli aspetti *statici*, da cui fortemente dipende il senso delle proposte in campo.

2. *Il ruolo della Camera alta nei procedimenti legislativi: le principali proposte di revisione.* – L'opzione per il bicameralismo perfetto e paritario che l'Assemblea costituente ha compiuto è stata dichiaratamente ispirata sia dalla necessità di un'adeguata ponderazione dei contenuti da imprimere alle leggi, che dalla vo-

<sup>10</sup> Per l'analisi critica dei lavori costituenti v. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano 1977, 113 ss.; L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 336-350; G. FERRARA, *op. ult. cit.*, 5 ss.; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, cit., 225 ss.; A. BARBERA, *op. ult. cit.*, 47 ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990, 251 ss..

<sup>11</sup> Così, tra i tanti, P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir.* 1981, 3, 67 ss.

<sup>12</sup> Significative indicazioni in G. NEGRI, *Bicameralismo* (voce), in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 353-354. Tra i lavori più datati v. A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.* 1951, I, 1 e ss.; A. OLIVETTI, *Riforma del Senato o della Camera?*, in *Comunità* 1951, 12, 1 e ss.; M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952, 107 ss.; C. LAVAGNA, *Prime considerazioni per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 269 ss.; F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1959, 188 ss.

<sup>13</sup> Cfr. la ricostruzione di P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, cit., 65 ss.

<sup>14</sup> Su cui v. A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano* (28 giugno 2006), in internet al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 1 e ss.

lontà di realizzare un meccanismo di raffreddamento di eventuali impulsi occasionali della maggioranza nell'esercizio della funzione legislativa<sup>15</sup>. Sono principalmente questi gli argomenti che sostengono il vigente impianto costituzionale del bicameralismo e che hanno portato alla costruzione di un sistema nel quale l'identità di funzioni dei due rami del Parlamento, dotati di uguale fondamento politico, ha determinato un processo decisionale lungo, complesso e ripetitivo.

Il procedimento legislativo si caratterizza, infatti, per essere scandito in fasi che nel passaggio da una Camera all'altra si reiterano, benché protagoniste di questo processo siano le medesime forze politiche che, in modo tendenzialmente omogeneo, compongono i due rami del Parlamento.

Al fine di dare un significato compiuto a questo meccanismo, in dottrina è stata enucleata la nozione di «bicameralismo processuale»<sup>16</sup>: la «doppia lettura» avrebbe sostanzialmente lo stesso fine di garanzia che nel processo, civile o penale, è assolto dal principio del doppio grado di giurisdizione<sup>17</sup>.

La soluzione accolta, comunque, è apparsa a molta parte della dottrina assai lacunosa<sup>18</sup> e, per alcuni, ha dato luogo ad un

<sup>15</sup> Cfr. la relazione dell'On. Ruini al progetto di Costituzione presentato all'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in internet al sito [www.camera.it](http://www.camera.it), 10: «l'istituto della seconda Camera è prevalso nella Commissione, per l'opportunità di doppie e più meditate decisioni, e pel contributo che può dare con un altro esame, nella sua diversa composizione e competenza, una seconda Camera».

In dottrina, v. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile, cit.*, 342 ss. L'A. esamina il dibattito costituente e ne inferisce che la seconda Camera è stata voluta come limite del principio democratico o, meglio, del suffragio universale.

<sup>16</sup> G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, 446 ss.

<sup>17</sup> Così L. ELIA, *Relazione della 1<sup>a</sup> Commissione Permanente del Senato sui d.d.l. costituzionale AA.SS. nn. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845, 1101 (X legislatura)*, approvato in prima lettura dal Senato il 7 giugno 1990, ora in AA.VV., *La riforma del bicameralismo in Senato*, Roma, 1990, 248.

L'argomento rievoca le considerazioni svolte durante i lavori costituenti dall'On. Porzio che, nella seduta del 25 settembre 1946 della II Sottocommissione (in *Atti II Sottocommissione*, 248), rilevava che «se la base della rappresentanza del Senato» «sarà» «l'elezione attraverso il suffragio universale» «il Senato non potrà che essere la legiferazione meditata, approfondita, riveduta; non potrà che essere il limite a un potere che sarebbe assoluto e dal quale deriverebbero giudizi, leggi irrevocabili e irreparabili. È la Corte di appello» (corsivo nostro).

<sup>18</sup> V., tra i tanti, L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989, 2.

bicameralismo «lento, farraginoso», debole al punto da consentire «a una pluralità di attori grande spazio di intervento sulle politiche pubbliche e sulla produzione legislativa»<sup>19</sup>.

Sulla scorta di simili valutazioni critiche, condivise anche nel dibattito politico, si sono succedute nel tempo molteplici proposte di riforma del sistema bicamerale, alcune delle quali tese al passaggio ad un sistema monocamerale<sup>20</sup>, altre orientate alla articolazione dei procedimenti legislativi in ambito bicamerale, nella gran parte dei casi legando la struttura della Camera alta all'assetto autonomistico e decentrato dell'ordinamento costituzionale<sup>21</sup>.

La dottrina è da tempo divisa sia sul tipo di composizione, sia sulle funzioni da assegnare al Senato in una prospettiva di revisione del sistema bicamerale<sup>22</sup>.

Per alcuni il tema del bicameralismo si inquadra soprattutto nella razionalizzazione della forma di governo, sicché si propone di limitare alla sola Camera dei Deputati, sede della rappresentanza politica propriamente intesa, la costruzione del rapporto di fiducia con l'esecutivo, in modo da rendere meno fragile il lega-

---

<sup>19</sup> Così G. PASQUINO, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., 666. Lo stesso A. ascrive alla debolezza del processo decisionale bicamerale una delle principali cause che hanno consentito la grave crisi e «i guasti che si sono riflessi fatalmente sull'intero sistema politico» e che hanno trovato il loro apice all'inizio degli anni '90 (p. 672-673). Sul punto, v., inoltre, L. PALADIN, *Bicameralismo* (ad vocem), in *Enc. giur.*, V, Roma, 1988, 1 ss.

<sup>20</sup> V., ad es., G. FERRARA, *Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo: le ragioni di una riforma* (1985), ora in *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, 31 ss., che propone, appunto, una riforma in senso monocamerale della struttura del Parlamento, benché lo stesso A., in altre occasioni (Id., *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, cit., 23) abbia considerato poco realistico il progetto di sopprimere la seconda Camera: «Gli interessi che sostengono l'assetto bicamerale sono forti e molteplici»; «non si hanno, d'altronde, esempi storici di assemblee parlamentari che, godendo di ineccepibile legittimazione democratica scelgano, spontaneamente, la via della propria soppressione. L'eutanasia del senato non sembra realisticamente all'ordine del giorno delle nostre istituzioni».

<sup>21</sup> Per la ricostruzione delle proposte più significative formulate fino alla IX legislatura v. B. PEZZINI, *op. ult. cit.*, 251 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, 1995, 37 ss.

<sup>22</sup> Sulle diverse ipotesi formulate dalla dottrina v. la ricostruzione di P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir.* 1981, 3, 65 ss., spec. 71 ss.; U. ALLEGRETTI, *Perché una Camera regionale per l'Italia?*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, 2005, 6.

me fiduciario e determinare i presupposti per una maggiore stabilità dei Governi. In tale prospettiva, la Camera alta, sede nella quale si potrebbero realizzare forme di integrazione della rappresentanza politica, andrebbe emarginata dall'attività legislativa concernente la formazione e l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza e del programma di Governo. Il Senato, in tal modo, assumerebbe un ruolo di garanzia nei soli procedimenti di formazione di quelle leggi che, intervenendo con la loro disciplina sulle corde più sensibili dell'ordinamento, potrebbero implicare un processo di integrazione politica più ampio.

Da questo punto di vista, nell'ipotesi di un Senato rappresentativo degli interessi territoriali, il procedimento bicamerale dovrebbe imporsi per la formazione delle leggi disciplinate dall'art. 138 Cost., di quelle per le quali la Costituzione già prescrive maggioranze superiori a quella semplice o aggravati procedimentali, per quelle che vanno ad incidere su diritti e libertà e per le leggi destinate a produrre effetti sulle competenze regionali, in particolare quelle che pongono specifici vincoli e limiti all'autonomia nel rispetto del riparto costituzionale.

La rappresentanza degli enti territoriali nella Camera alta potrebbe realizzarsi attraverso moduli diversi, tali da coinvolgere direttamente gli organi rappresentativi delle comunità territoriali, alla stregua di quanto accade in alcune esperienze comparate. In tali ipotesi, tuttavia, sarebbe probabilmente necessario, per coerenza con il complessivo impianto garantista verso cui una simile soluzione sarebbe orientata, che fossero definiti meccanismi idonei ad assicurare adeguati spazi alle minoranze politiche localizzate solo in alcune parti del territorio e che, pur non configurandosi in essi come forze di maggioranza, abbiano una dimensione adeguata e una presenza storicizzata.

In altre ipotesi, invece, si prefigura un sistema bicamerale nel quale la Camera alta resterebbe coinvolta nel rapporto fiduciario con il Governo. Soluzione, questa, che per ragioni esattamente opposte a quelle dinanzi considerate, si giustificherebbero solo se la Camera fosse composta da persone direttamente elette nel territorio regionale. In tale prospettiva, dunque, l'ambito territoriale assumerebbe il valore di mera circoscrizione elettorale, alla stessa stregua di quanto è oggi previsto per il Senato eletto «a base regionale». In un simile modello, in verità, poco si giusti-

ficherebbe l'articolazione dei procedimenti legislativi, salvo che in chiave di mera semplificazione del sistema.

2.1. *Il testo approvato dal Senato nel corso della X legislatura.* – Una delle proposte di revisione della disciplina costituzionale del sistema bicamerale che ha compiuto un percorso parlamentare abbastanza avanzato è quella elaborata, in forma di testo unificato, nel corso della X legislatura, dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, poi approvata in Aula nella seduta del 7 giugno 1990<sup>23</sup>.

Benché il processo si sia arenato alla Camera dei Deputati – dove la 1<sup>a</sup> Commissione permanente adottò un articolato trasmesso alla Presidenza della Camera medesima il 13 giugno 1991 che unificava ciò che il Senato aveva deliberato con altre proposte di iniziativa dei Deputati<sup>24</sup> ma che, tuttavia, in Aula

<sup>23</sup> Si tratta del testo unificato elaborato, appunto, dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, allora presieduta dall'On. Leopoldo Elia – il quale assunse anche il ruolo di relatore in aula della proposta di revisione così come riformulata dalla Commissione – con cui erano state ridotte ad unità le seguenti proposte presentate nel corso della X legislatura: d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Pasquino e Cavazzuti, recante *Norme per una differenziazione dei poteri e funzioni dei due rami del Parlamento* (A.S. 21); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Pasquino ed altri, recante *Soppressione dell'art. 59 Cost.* (A.S. 22); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Pasquino ed altri, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione* (A.S. 23); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Riz ed altri, recante *Modifiche alla struttura delle attribuzioni del Senato della Repubblica* (A.S. 30); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Filletti ed altri, recante *Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione* (A.S. 166); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Pecchioli ed altri, recante *Riforma del Parlamento e Istituzione di una Camera unica* (A.S. 227); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Mancino ed altri, recante *Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento* (A.S. 426); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Mancino ed altri, recante *Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione* (A.S. 845); d.d.l. cost. d'iniziativa dei Senatori Pasquino ed altri, recante *Revisione delle norme costituzionali concernenti la struttura e le funzioni del Parlamento* (A.S. 1101).

Approvato in aula, come detto, nella seduta antimeridiana del Senato della Repubblica in data 7 giugno 1990, il testo, rubricato *Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis, e 95-bis*, venne trasmesso dal Presidente del Senato alla Presidenza della Camera dei Deputati il 12 giugno 1990, ove fu contrassegnato con il numero A.C. 4887.

Gli atti della prima lettura del Senato sono raccolti in AA.VV., *La riforma del bicameralismo in Senato, cit., passim*.

<sup>24</sup> La proposta sottoposta all'approvazione dell'Aula dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente aveva subito significative modifiche rispetto al testo licenziato in prima lettura dal Senato. Tuttavia, l'impianto relativo alla composizione dei due rami del Parlamento era rimasto immutato, sicché in entrambi i testi la differenziazione dei

non riuscì ad approdare ad un risultato compiuto entro la fine della legislatura (22 aprile 1992) – l'esperienza è degna di nota, perché rappresenta una pagina importante dei tentativi messi in campo in sede parlamentare per la modifica del sistema bicamerale e che ha fatto emergere i principali nodi che tutt'ora si registrano, anche sul piano teorico, nel dibattito sulla Camera delle Regioni.

Si tratta, infatti, del risultato della mediazione tra i divergenti punti di vista delle forze politiche del tempo compiuto dall'allora Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, il Prof. Leopoldo Elia, che si assunse la responsabilità di promuovere la proposta base su cui, non senza modifiche significative, riuscirono a convergere le principali forze politiche.

La proposta in esame si caratterizza per essere stata formulata nell'ottica della mera ridefinizione del procedimento legislativo e del ruolo in esso assegnato ai due rami del Parlamento, senza intaccare la natura della rappresentanza politica di cui sono tutt'ora espressione entrambe le Camere. In altri termini, la differenziazione dei procedimenti di formazione della legge non era fondata su una diversa qualità della natura rappresentativa dei due rami del Parlamento, affatto immutata, ma perseguiva il mero scopo di semplificare i procedimenti di formazione della legge, velocizzandoli, per rendere, così, più efficace e tempestiva l'azione del legislatore<sup>25</sup>.

Ciò che interessa sottolineare in questa sede sono i criteri di differenziazione del ruolo delle Camere con riferimento all'esercizio della funzione legislativa e l'articolazione in *tipi formali* della legge.

Nella originaria proposta del Presidente della Commissione si individuavano i seguenti *tipi*: leggi bicamerali; leggi monocamerali, alcune delle quali di competenza esclusiva della Camera dei Deputati e altre sottoposte all'approvazione del solo Senato;

---

compiti tra le due Camere nell'ambito del procedimento legislativo era concepita in una prospettiva meramente funzionale, non emergendo affatto il tema della integrazione della rappresentanza politica con quella territoriale.

<sup>25</sup> Su questo testo e sul lavoro complessivamente svolto dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato e dal suo Presidente v. la ricostruzione di F. RESCIGNO, *Difunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, cit., 67 ss.

leggi tendenzialmente monocamerale, approvate da un ramo del Parlamento e sottoposte all'altro il quale, entro il termine di trenta giorni, avrebbe potuto approvarle in modo implicito, in applicazione dell'istituto del silenzio assenso, ovvero chiedere, entro il medesimo termine, di discuterle e sottoporle ad approvazione espressa. In tale ultimo caso, la legge avrebbe potuto essere approvata non più di due volte da ciascuna Camera e se all'esito non fosse stato approvato il medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento, il conflitto insorto sarebbe stato deferito, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti di una Camera, ad una commissione bicamerale. Il testo approvato da quest'ultima sarebbe stato sottoposto all'approvazione finale della Camera dei Deputati e del Senato.

La differenziazione funzionale delle Camere, nella proposta inizialmente sottoposta all'approvazione della Commissione, si fondava su criteri per nulla scontati; significative le considerazioni del Presidente della Commissione e relatore, Prof. Elia, nella relazione di accompagnamento, il quale, nel ricostruire i lavori della Commissione, ricordava che il testo inizialmente da lui stesso proposto, poi in parte modificato dalla Commissione, era stato concepito assumendo alcuni riferimenti che, come si vedrà, appaiono ancora adesso di grande momento: «si doveva constatare la difficoltà o l'impossibilità di distinguere attribuzioni differenziate in via permanente tra le materie tradizionali»; «nella mia ipotesi avevo limitato la differenziazione a materie non tradizionali (prevedendo leggi monocamerale a tutti gli effetti): alla Camera dei deputati l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle fonti "interne" della Comunità europea (al di fuori dunque di trattati ampliativi delle attribuzioni comunitarie), quando non fossero coinvolte competenze regionali; al Senato il ruolo non già di Camera delle Regioni, ma di Camera per le regioni con competenza per tutta la materia regionale (dalle leggi cornice alle questioni di merito sulle leggi regionali)»<sup>26</sup>.

Emergeva, nelle parole del relatore, la grande difficoltà nell'articolare i tipi di legge e, dunque, le competenze legislative dei due rami del Parlamento, in ragione delle materie oggetto dell'in-

<sup>26</sup> AA.VV., *La riforma del bicameralismo in Senato*, cit., 267-269.

tervento legislativo, perché già in quella sede «appariva ardua la stessa identificazione delle materie»<sup>27</sup>.

2.2. *L'articolazione dei procedimenti legislativi nei progetti di revisione organica della seconda parte della Costituzione.* – Le due più recenti proposte di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, segnatamente il progetto approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita con la l. cost. n. 1 del 24 gennaio 1997 e la legge costituzionale approvata a maggioranza ristretta dalle Camere in seconda lettura al volgere della XIV legislatura, respinta dal voto espresso del corpo elettorale chiamato a pronunciarsi in sede di referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost. nel giugno 2006, presentano alcuni tratti comuni per i profili che qui rilevano, pur differenziandosi non poco nella restante parte dei loro contenuti.

In entrambi i casi, invero, è stato fatto un uso massiccio della nozione di ordinamento federale della Repubblica e, malgrado ciò, non è stata costruita una disciplina concernente la formazione della Camera alta idonea a configurarla come Camera delle Regioni o delle autonomie territoriali.

Il progetto approvato dalla Commissione bicamerale della XIII legislatura, così come la legge approvata dalle Camere alla fine della XIV legislatura, si limitavano ad individuare il territorio regionale come base elettiva del Senato; soluzione che l'attuazione della vigente disciplina costituzionale ha dimostrato essere niente affatto idonea a consentire l'ingresso della rappresentanza degli interessi territoriali nell'azione della Camera alta.

L'articolato prodotto dai lavori della Commissione bicamerale aveva mantenuto ferma la natura della rappresentanza, squisitamente politica, del Senato, pur prevedendone la composizione integrata con rappresentanti degli enti territoriali e locali nell'esercizio di alcune competenze legislative<sup>28</sup>, ma aveva differen-

---

<sup>27</sup> *Loc. ult. cit.*, 269, laddove si sottolinea ancora che «la prospettiva di affidare in via esclusiva al Senato la materia regionale e alla Camera dei deputati quella relativa all'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario (...) non appariva scevra da possibili interferenze reciproche».

<sup>28</sup> Cfr. la relazione predisposta dalla Senatrice Dentamaro (in internet, al sito [www.camera.it](http://www.camera.it)) riferita alla parte del progetto approvato dalla Commissione Bicamerale concernente la riforma di «Parlamento e fonti normative», ove emerge con

ziato i compiti dei due rami del Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo: anche in questo caso venivano costruiti percorsi necessariamente bicamerali, monocamerali e tendenzialmente monocamerali, sulla base di criteri sostanzialmente legati alle materie oggetto della disciplina contenuta nella legge da approvare<sup>29</sup>.

La legge di revisione della seconda parte della Costituzione, approvata dalle Camere in seconda lettura nel mese di novembre

---

chiarezza che sono state scartate dalla maggioranza della Commissione le proposte, pure formulate, aventi ad oggetto l'ipotesi di Senato delle Regioni, perché un simile modello «sarebbe coerente soltanto con un sistema di federalismo prevalentemente amministrativo e pienamente cooperativo, del tutto diverso da quello prescelto nella revisione della forma di Stato»; inoltre, «un Senato delle Autonomie con funzioni decisionali piene» «non consente l'imputazione chiara delle decisioni e quindi altera gravemente il funzionamento del principio di responsabilità politica»; viceversa «l'elezione anche del Senato a suffragio universale e diretto (...) assicura un tasso più elevato di democraticità e autorevolezza della rappresentanza, più adeguato al migliore assolvimento di un complessivo ruolo di garanzia politico-istituzionale».

Nella medesima relazione, inoltre, si dà atto dell'avvenuta approvazione di una proposta, «formulata dal senatore Elia», «relativa all'istituzione presso il Senato di una speciale Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, composta per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome», «per un terzo da rappresentanti degli Enti locali». «Si tratta di un tentativo originale per tradurre nella organizzazione costituzionale l'esigenza di rappresentanza territoriale». «La Commissione partecipa con funzioni referenti o consultive alle procedure legislative che più direttamente coinvolgono gli interessi degli Enti territoriali», ed ha poteri deliberanti per le leggi che concernono la finanza regionale e locale, l'istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi; il trasferimento di poteri e risorse, di determinazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali; la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni».

<sup>29</sup> Per l'analisi compiuta delle proposte v., tra i tanti, U. DE SIERVO, *Alcune discutibili scelte in tema di bicameralismo e sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998, 55 ss.; M. CECCHETTI, *La disciplina generale del procedimento legislativo: l'iter parlamentare di formazione della legge*, ivi, 179 ss.; E. CHELI, *La riforma mancata*, cit., 84 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Bicameralismo e procedimento legislativo*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, 161 ss.; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, 107 ss.; A. PIERINI, *La riforma del Parlamento e del sistema delle fonti normative nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: un primo commento*, in G. Azzariti - M. Volpi (a cura di), *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, Perugia, 1999, 65 ss.

del 2005, si segnala per l'ampiezza dei contenuti che si sono strutturati all'interno di un unico atto di esercizio del potere di revisione costituzionale nelle forme disciplinate dall'art. 138 Cost.

In effetti, la maggioranza politica del tempo ha dimostrato assoluta determinazione in ordine alla discussa capacità degli strumenti predisposti dall'art. 138 Cost. di introdurre con un unico atto di esercizio del potere di revisione ampie modifiche della Costituzione, privando in tal modo il corpo elettorale della possibilità di esprimersi in modo differenziato su scelte che non necessariamente si implicano.

Per quanto concerne l'assetto bicamerale e, soprattutto, il ruolo della Camera alta nel processo decisionale, la legge di revisione costituzionale bocciata dal corpo elettorale nel mese di giugno 2006, si segnala per il tentativo di disarticolare il bicameralismo italiano, anche se con modalità del tutto discutibili sotto il profilo della coerenza interna e sistematica; addirittura si può scorgere nella disciplina approvata dalle Camere una forte contraddizione tra soluzioni accolte e fini dichiarati dalla maggioranza parlamentare: il Senato cosiddetto federale non avrebbe goduto di una legittimazione politica coerente con gli interessi territoriali di cui, secondo le intenzioni rese note, avrebbe dovuto essere rappresentativo.

Per quanto concerne la formazione delle leggi, erano stati individuati due procedimenti legislativi monocamerali per la gran parte delle materie e, in via residuale, un procedimento bicamerale di tipo paritario. In particolare al Senato venivano devolute le leggi di definizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., mentre alla Camera dei Deputati le leggi nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. Su questo primo schema si innestavano molteplici varianti, che la dottrina ha ampiamente valutato, per lo più in modo critico<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> P. CIARLO, *No alla controriforma costituzionale del centro-destra* (26 maggio 2006), in internet al sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), con riferimento al testo della proposta novella dell'art. 70 Cost. rileva: «Anche se qualcuno fosse riuscito a leggere per intero questo art. 70 della proposta, dubito che ne abbia compreso il contenuto normativo, di difficilissima interpretazione anche per gli esperti di diritto costituzionale. Il danno che una norma di questo tipo produce è duplice. Da un lato paralizza, o comunque rende lentissima e farraginoso, la procedura legislativa; dal-

2.3. *Il dibattito nella XV legislatura.* – La 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha dato inizio, nel maggio 2007, all'esame, in sede referente, di un alto numero di progetti di legge costituzionale proposti dalle diverse forze politiche aventi ad oggetto, tra l'altro, la modifica del sistema bicamerale e del procedimento legislativo<sup>31</sup>; progetti che, in data 21 giu-

---

l'altro fa perdere alla Costituzione quella funzione pedagogica che essa esprime grazie a formulazioni semplici, di immediata comprensione e leggibilità, che devono consentire anche ai non addetti ai lavori di capire il significato di una norma costituzionale e di identificarsi con essa. Forse, la stessa maggioranza che l'ha approvato prova un po' di vergogna per questo testo. Le norme transitorie della riforma prevedono infatti un'entrata in vigore per scaglioni. Le parti relative alla *devolution*, sulle quali la Lega ha tanto insistito, entrerebbero in vigore subito. Viceversa, le parti relative alla forma di governo e alla forma di Stato – e in particolare quelle che concernono la riduzione del numero dei deputati e dei senatori – entrerebbero in vigore tra dieci anni, ovvero nel 2016! In realtà, la ragione di questo pasticcio non risiede in un sentimento di vergogna, ma nel fatto che il centro-destra ha avuto difficoltà nel far digerire ai suoi stessi parlamentari la riduzione del loro numero. Il compromesso è stato trovato, perciò, rinviando ad un lontano futuro l'entrata in vigore delle norme costituzionali più scomode. Altro che spirito costituente! Ancora una volta, se mai ce ne fosse stato bisogno, si ha la prova della vendita sottobanco della Costituzione: la modifica è stata costruita su misura per i deputati del centro-destra, non certo per il bene del nostro Paese».

L'analisi dei procedimenti legislativi concepiti dalla legge di revisione approvata dalle Camere all'esito della XIV legislatura è stata molto diffusa in dottrina. Tra i tanti v. A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano* (28 giugno 2006), in internet al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); ID., *La nuova riforma del titolo V, la Costituzione a rigidità debole e il bipolarismo di coalizione*, in internet al sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); G. LOMBARDI, *A proposito del 'Senato delle Regioni'* (30 giugno 2004), in internet al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana* (21 aprile 2005), in internet al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); T.E. FROSINI, *Quale futuro costituzionale per il Senato e per il procedimento legislativo?*, in internet al sito [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), n. 4/2005; ID., *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale* (21 aprile 2005), in internet al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); cfr., inoltre, i numerosi contributi sul tema raccolti in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.

<sup>31</sup> Si tratta delle seguenti proposte: p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Scotto, recante *Modifiche alla Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo dei giovani* (A.C. 553); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Bianchi, recante *Modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione in materia di limiti di età per l'elezione a parlamentare* (A.C. 1524); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Boato, recante *Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma del Governo* (A.C. 2335); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Bianco, recante *Modifica degli articoli 88, 92, 93, 94 e 95 e introduzione degli articoli 70-bis e 77-bis della Costituzione, in materia di disciplina del Governo, competenza e formazione delle*

gno 2007, sono confluiti in un testo unificato, proposto dai relatori e adottato dalla Commissione come testo base per il prosieguo dei lavori<sup>32</sup>.

Il testo unificato contiene numerose disposizioni che riguardano i temi che qui rilevano<sup>33</sup>, i quali, per taluni profili, sono declinati in modo originale rispetto a quanto fino ad ora affiorato in modo visibile nei lavori parlamentari delle precedenti legislature.

Va segnalata la proposta di modifica della denominazione della Camera alta, contenuta nell'articolo 55 Cost., da «Senato della Repubblica» in «Senato federale della Repubblica» (art. 2). Contestualmente, viene avanzato il progetto di modificare l'articolo 57 Cost., prevedendo una diversa composizione del Senato, il quale continuerebbe ad essere eletto «a base regionale»<sup>34</sup> e ri-

---

*leggi, nonché di scioglimento delle Camere* (A.C. 2382); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Zaccaria ed altri, recante *Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo* (A.C. 2479); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Franco Russo ed altri: *Modifiche agli articoli 48, 56, 57, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 96, 116, 117, 118 e 126 e abrogazione degli articoli 58 e 59 della Costituzione, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché di disciplina del procedimento legislativo e delle competenze legislative dello Stato* (A.C. 2572); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Lenzi ed altri, recante *Modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione in materia di elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* (A.C. 2574); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Franco Russo ed altri, recante *Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione, in materia di nomina e revoca dei ministri e di disciplina della mozione di sfiducia nei riguardi del Governo* (A.C. 2576); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. D'Alia, recante *Modifiche agli articoli 56, 92 e 94 della Costituzione in materia di composizione e di elezione della Camera dei deputati nonché di forma del Governo* (A.C. 2578); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Boato, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 58 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo* (A.C. 2586); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Boato, recante *Modifica dell'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza* (A.C. 2715); p.d.l. costituzionale d'iniziativa dell'On. Casini, recante *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione per la riduzione del numero dei parlamentari* (A.C. 2865).

<sup>32</sup> L'articolato del testo unificato proposto è rinvenibile in internet al sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>33</sup> Significative le riflessioni del Presidente della 1ª Commissione della Camera dei Deputati, On. Luciano Violante, che, nel corso della seduta del 21 giugno 2007, ha rilevato come «il testo unificato proposto dai relatori sembra nell'impianto complessivo ispirato all'idea di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali e dei territori».

<sup>34</sup> Dal dibattito fino ad ora svolto in Commissione emergono incertezze sul futuro della Circostrizione Estero del Senato.

sulterebbe formato da duecentocinquanta senatori elettivi, di cui almeno cinque eletti in ciascuna Regione, ad eccezione del Trentino Alto Adige, che avrebbe garantiti non meno di tre seggi, e del Molise e della Valle d'Aosta, che vedrebbero immutate le attuali garanzie di rappresentanza territoriale.

A parte la riduzione del numero dei componenti elettivi e il conseguente adeguamento delle garanzie di rappresentanza riservate a ciascun territorio regionale, ciò che davvero connota la proposta emerge dai commi che si vorrebbero aggiungere all'attuale contenuto dell'articolo 57 Cost. e che mirano ad introdurre una composizione mista della Camera alta, giacché si prevede che «nelle regioni che hanno più di quattro seggi, due senatori sono eletti dal Consiglio regionale e due senatori dal Consiglio delle autonomie locali entro trenta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale con voto limitato ad uno» (co. 6); «gli altri senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dai cittadini della Regione con sistema elettorale proporzionale, senza recupero nazionale» (co. 7); si propone, inoltre, di legare la durata del mandato dei singoli senatori alla durata della legislatura regionale della Regione in cui questi sono stati eletti, in quanto la loro elezione deve avvenire «contestualmente alle elezioni dei rispettivi Consigli» regionali e lo scioglimento di questi ultimi determina la «decadenza» dei senatori eletti nel relativo territorio.

Per quanto concerne la composizione del Senato, dunque, si colgono numerosi profili di novità, destinati ad essere valutati con adeguata attenzione sia in sede politica che scientifica.

Invero, circa un quarto dei senatori non sarebbero più investiti della carica in ragione di un suffragio universale e diretto, ma sarebbero espressione dei Consigli regionali, ovvero dei Consigli delle autonomie locali, che come è noto sono sedi di raccordo in chiave cooperativa tra enti territoriali ed enti locali minori, la cui formazione è disciplinata dagli statuti regionali, in virtù di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost.<sup>35</sup>.

Le modalità di investitura dei senatori non elettivi non sono disciplinate nel progetto di revisione costituzionale, ad eccezione

---

<sup>35</sup> Sul tema, di recente, G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in S. Staiano (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, 147 ss.

della limitazione del voto ad uno: risulterebbe invero coerente con l'impianto che viene proposto nel testo in esame, riservare l'individuazione di tali modalità alle fonti di autonomia territoriale.

D'altra parte, non avrebbe senso imporre una disciplina omogenea per tali profili sull'intero territorio nazionale, affidando ad esempio al legislatore statale il compito di disciplinarle, ciò in quanto una volta entrato effettivamente a regime il sistema introdotto dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, la stessa composizione dei Consigli regionali, oltre che dei Consigli delle autonomie locali, dovrebbe risultare fortemente caratterizzata dalle scelte compiute in materia di forma di governo dai singoli statuti regionali e dalle leggi regionali che disciplinano il sistema elettorale di ciascuna Regione.

Si può rilevare in questa fase, del tutto prematura per valutare il modo in cui andrà sviluppandosi il dibattito in sede parlamentare sulle proposte all'esame<sup>36</sup>, che l'eventuale accoglimento

---

<sup>36</sup> Il percorso parlamentare che il testo deve compiere è ancora lungo e non sembra siano stati ancora individuati punti fermi in seno alla Commissione, laddove si agita una discussione abbastanza serrata dalla quale emergono punti di vista molto distanti.

È per questo utile riportare l'intervento del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei Deputati del 31 luglio 2007 (in internet, al sito [www.camera.it](http://www.camera.it), resoconto sommario della seduta, pp. 56 e 57): «Luciano Violante, presidente, (...) passa quindi a elencare i punti su cui, a suo avviso, si sono registrate possibili convergenze, numerandole per esigenze di chiarezza: 1) riduzione a cinquecento del numero dei deputati; 2) riduzione orientativa, in relazione alla composizione, a duecentocinquanta del numero dei senatori; 3) per gli eletti all'estero, valutare la loro appartenenza ad una o ad entrambe le Camere, in relazione alle funzioni attribuite a ciascuna di esse, e alla legge elettorale; 4) elettorato attivo e passivo al Senato e alla Camera a diciotto anni di età; 5) differenziazione delle funzioni delle Camere con attribuzione alla sola Camera del potere di dare e togliere la fiducia; 6) le funzioni legislative devono essere semplificate, di modo che il superamento del bicameralismo paritario non comporti aggravamenti del procedimento legislativo; 7) potenziamento della sede redigente; 8) il Senato federale deve essere rappresentativo delle realtà regionali e locali e non deve essere pregiudicata la sua autorevolezza istituzionale; 9) impegno per l'esatta ed inequivoca definizione delle materie per le quali è previsto un procedimento legislativo bicamerale; 10) potere del Presidente della Repubblica di nomina e revoca dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; 11) il Senato deve essere sempre in grado di richiamare i provvedimenti di competenza della Camera, che mantiene il voto finale secondo le modalità previste dalla Costituzione; 12) è disciplinato il ricorso ai decreti-legge; 13) il Governo può chiedere, secondo le modalità indicate dai regolamenti parlamentari, che un disegno di legge sia votato entro un termine determinato; 14) si dovrà discutere dell'ammissibilità della sfi-

dei meccanismi di integrazione della rappresentanza politica del Senato proposti nel testo base adottato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei Deputati, potrebbe determinare una non omogenea capacità di rappresentanza, nella Camera alta, degli enti territoriali e degli enti locali: un conto è affidare all'assemblea direttamente rappresentativa della comunità territoriale, qual è il Consiglio regionale, il compito di eleggere propri rappresentanti al Senato; altro è affidare il medesimo compito, per la rappresentanza degli enti locali, ad un consesso non necessariamente composto direttamente dai rappresentanti del corpo elettorale delle comunità locali.

A ciò si aggiunga che il Consiglio delle autonomie locali, in quanto sede di raccordo tra Regioni ed enti locali, potrebbe vedere al suo interno la presenza anche della Regione, che – per il peso politico che indiscutibilmente ha l'ente nel contesto territoriale – andrebbe, in qualche modo, a condizionare le scelte affidate a quest'organo. Nessuno dei nuovi statuti si è fino ad oggi orientato in tal senso, ma nulla esclude che in futuro le scelte statutarie possano muovere in questa direzione.

Si può, infine, notare l'ulteriore disomogeneità del carico rappresentativo, atteso che nei Consigli delle autonomie, tendenzialmente, sono chiamati, come membri stabili, i rappresentanti degli esecutivi degli enti locali, organi la cui cifra di rappresentatività e di legittimazione democratica è di natura e qualità senz'altro diversa da quella di un'assemblea elettiva.

A fronte di tali notazioni critiche, va in ogni caso sottolineato lo sforzo di razionalizzazione compiuto nel testo in esame, il quale si fa carico dell'esigenza di assicurare una rappresentanza degli enti locali nel circuito dei processi decisionali statali. Rappresentanza, questa, che non potrebbe che essere più diluita di quella delle Regioni, non foss'altro per il numero di Comuni e Province presenti nell'ordinamento, del tutto imparagonabile a quello degli enti regionali.

---

ducia costruttiva; 15) la riforma dell'articolo 117 della Costituzione faccia parte di una distinta proposta di legge. Propone quindi che siano ritirati tutti gli emendamenti sinora presentati, che il termine per la presentazione di nuovi emendamenti sia fissato al 19 settembre 2007 e che la settimana dal 25 al 28 settembre 2007 sia interamente dedicata all'esame del provvedimento in titolo. Propone altresì che i punti testé elencati costituiscano il punto di orientamento per il prosieguo dell'esame».

Altrettanto apprezzabile appare il meccanismo ipotizzato nella proposta di nuovo articolo 57 Cost. che impone una preferenza per i senatori eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali. In effetti, come si è potuto evidenziare, l'articolato prevede che i primi quattro seggi del Senato, per le Regioni cui ne sono attribuiti almeno cinque, siano destinati alla rappresentanza degli enti territoriali e locali, con ciò impedendo alle leggi elettorali e alle altre norme eventualmente chiamate ad implementare il disegno in esame, di subordinare l'elezione di tali rappresentanti agli esiti della elezione a suffragio universale e diretto.

Sempre con riferimento alla composizione, si può infine rilevare che vincolare la durata del mandato dei senatori alla legislatura regionale rappresenta un tentativo non criticabile, in questo contesto, di rafforzare il legame esistente tra i senatori e gli enti rappresentativi delle comunità regionali di cui sono espressione. Si tratta, infatti, di un meccanismo che evidentemente si propone di costruire una sorta di linea di continuità tra il risultato politico del voto popolare diretto alla formazione degli organi rappresentativi regionali e l'individuazione – sia a mezzo del suffragio universale e diretto, che tramite le elezioni di secondo grado in seno al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie – dei componenti del Senato ascrivibili a quella porzione di territorio<sup>37</sup>. Il Senato, inoltre, non potrebbe essere sciolto e verrebbe periodicamente rinnovato nella sua composizione in ragione delle vicende politiche che si consumano in sede decentrata.

Per quel che concerne gli aspetti organizzativi, occorre segnalare che l'articolato proposto rende il Senato estraneo al rapporto di fiducia con il Governo, seguendo una traccia di svolgimento del bicameralismo imperfetto e differenziato che, si è visto, da tempo si agita tra le prospettive possibili<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Va segnalato il rilievo critico formulato da N. ZANON, *Riforma costituzionale: adelante, con juicio (e ragionevole pessimismo ...)* (4 luglio 2007), in internet al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3, il quale, con riferimento alla composizione mista del Senato, prospetta una possibile «distinzione di *status* di non facile gestione» tra i membri eletti direttamente e quelli di elezione di secondo grado.

<sup>38</sup> L'articolo 14 del testo unificato in esame prevede significative modifiche dell'articolo 94 Cost.: la fiducia deve essere accordata dalla sola Camera dei Deputati al Presidente del Consiglio dei Ministri e non all'intero Governo; per ottenere la fiducia, «entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio

Sul piano funzionale, il bicameralismo differenziato proposto si riflette fatalmente sulla disciplina formale della legge, di cui si prospetta una organizzazione in *tipi* formali che si fonda sull'articolazione delle competenze dei due rami del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Sono, per questa via, ipotizzate leggi bicamerali e leggi tendenzialmente monocamerali, sulla base di un criterio che evoca l'ambito materiale dell'intervento legislativo.

In base alla prospettata nuova formulazione dell'articolo 70 Cost. contenuta nell'art. 7 della proposta in esame, sarebbero di formazione bicamerale le leggi di cui all'art. 138 Cost. e quelle che recano norme nelle seguenti materie: elettorale; organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali; informazione ed emittenza radiotelevisiva; ratifica dei trattati internazionali; amnistia e indulto.

Rientrerebbero, inoltre, nella competenza bicamerale le leggi: concernenti l'esercizio delle funzioni statali in ordine alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia delle Regioni ordinarie, di cui all'art. 116, co. 3, Cost.; che governano le modalità di partecipazione degli enti territoriali alle decisioni dirette alla formazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea e che regolano il potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali inadempienti all'obbligo di dare attuazione alla disciplina internazionale patrizia ed alle fonti comunitarie (art. 117, co. 5, Cost.); che concernono il decentramento delle funzioni amministrative (art. 118, co. 2, Cost.) e la disciplina delle forme di coordinamento fra enti in materia di immigrazione, e di ordine pubblico e sicurezza, e delle intese in materia di beni culturali (art. 118, co. 3, Cost.); che riguardano la istituzione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale o che destinano risorse aggiuntive e prevedono interventi speciali in favore di specifici enti locali (art. 119, co. 3 e 5, Cost.); che pongono i principi fondamentali per le leggi elettorali regionali e che definiscono la durata degli organi elettivi delle

---

dei Ministri presenta il Governo alla Camera dei deputati»; sono inoltre innalzati i *quorum* per la richiesta e la deliberazione della mozione di sfiducia, la quale deve essere firmata «da almeno un terzo dei componenti della Camera dei deputati» ed è approvata «a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Regioni (art. 122, co. 1); che disciplinano il passaggio ad altra Regione degli enti locali (art. 132, co. 2, Cost.); che prevedono l'istituzione di nuove Province (art. 133, co. 1).

«In tutti gli altri casi la funzione legislativa dello Stato è esercitata dalla Camera dei deputati». Questa è la formula adoperata dal co. 3 del testo proposto in sostituzione dell'attuale articolo 70 della Costituzione, anche se in tali casi il Senato non sarebbe del tutto estromesso dall'*iter* legislativo. Infatti, in base a quanto previsto dal quarto ed ultimo comma del testo proposto, i disegni di legge che rientrano nell'ambito di applicazione di tale comma andrebbero comunque trasmessi al Senato, che potrebbe proporre modifiche su richiesta di due quinti dei suoi componenti. Richiesta che andrebbe formulata entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione dell'atto approvato dall'altra Camera; termine ridotto della metà per i disegni di legge di conversione dei decreti legge. Qualora «il Senato federale non proponga modifiche entro il termine previsto, la legge è promulgata». Sulle modifiche proposte dal Senato si pronuncia in via definitiva la Camera dei Deputati.

Non possono essere sottaciute evidenti incertezze ed ambiguità cui dà luogo la formulazione dell'ultimo comma del testo che dovrebbe, se approvato, sostituire l'art. 70 Cost.

In effetti, il medesimo termine di trenta giorni sembrerebbe riferibile sia al momento entro il quale può essere formulata la richiesta di proporre modifiche da parte dei due quinti del Senato, quanto alla possibilità per il Senato medesimo di deliberare in ordine alla proposta di emendare il testo.

Da un lato, infatti, si potrebbe ritenere che se il termine fosse riferibile alla sola proposta, il Senato non avrebbe poi un limite temporale entro cui decidere su quanto richiesto e ciò consentirebbe di congelare il disegno di legge già approvato dalla Camera dei Deputati (che, come detto, in tali casi sarebbe pur sempre titolare in via esclusiva della funzione legislativa).

Inoltre, nelle ipotesi in cui si pongono termini entro i quali la legge va adottata, e nello specifico caso della conversione dei decreti legge, il Senato potrebbe assumere un atteggiamento di inerzia dopo la richiesta tempestivamente avanzata dai due quinti dei suoi componenti, con effetti potenzialmente abnormi. Si consideri ancora il caso della conversione del decreto legge: la mancata approvazione del disegno di legge di conversione entro

il termine fissato dall'art. 77 Cost. determinerebbe la decadenza del decreto legge medesimo, risultato probabilmente inaccettabile e non coerente con l'impianto della proposta che, come si è potuto osservare, prevede la estraneità della Camera alta rispetto al rapporto fiduciario.

Andrebbe, infine, chiarito meglio il ruolo del Senato nella formulazione della proposta emendativa, poiché per come attualmente è formulato il testo all'esame della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei Deputati, si potrebbe anche ritenere sussistente una sorta di automatismo tra richiesta da parte dei due quinti e proposta di modifica ascrivibile alla volontà dell'intero Senato. Ciò, infatti, potrebbe far superare le perplessità che si sono appena espone, ma aprirebbe ulteriori scenari problematici, venendo meno il principio della maggioranza quale regola cardine che informa l'attività e la formazione della volontà dell'assemblea parlamentare.

Si tratta, invero, di questioni che potrebbero, nel caso, trovare anche una composizione ragionevole in sede di interpretazione ma che, tuttavia, in questa fase di scrittura della possibile modifica dell'art. 70 Cost. potrebbero senz'altro essere risolte attraverso una elaborazione più chiara delle disposizioni costituzionali proposte.

Per quanto, invece, concerne l'articolazione delle competenze, si registra un uso del criterio materiale abbastanza consapevole dei limiti che nel tempo hanno mostrato le ripartizioni di competenza basate su materie, e che soprattutto l'applicazione della novella del Titolo V della parte seconda della Costituzione hanno svelato.

La proposta, infatti, a parte poche eccezioni dotate di peculiarità tali da consentire un'adeguata specificazione di settori materiali nominati, si riferisce non tanto a materie, quanto ad ambiti di interessi sufficientemente aggregati e di immediata percezione, ovvero a tipologie d'intervento legislativo già contemplate dal testo costituzionale vigente, che non sembrano aver suscitato i problemi interpretativi cui si è fatto cenno.

Ciò non esclude che si possano comunque profilare conflitti di competenza, rispetto alla cui soluzione il testo appare per ora affatto lacunoso: non si individua, infatti, alcuna forma di arbitrato politico, come ad esempio il deferimento della questione ad

una commissione bicamerale e paritetica del tipo di quelle concepite nelle proposte avanzate nelle precedenti legislature e note nell'esperienza di altri ordinamenti, né si chiamano in campo figure di garanzia, quali potrebbero essere i Presidenti di Assemblea, al fine di risolvere il possibile contrasto tra le Camere.

Tali carenze, peraltro, sarebbero suscettibili di riverberarsi sulla legittimità formale della legge: apparirebbe come un indiscutibile ed insanabile vizio di legittimità costituzionale, promuovibile sia in via principale che in via incidentale, la violazione delle regole costituzionali che presiedono lo svolgimento del processo legislativo ed il riparto delle competenze legislative (*recitius*, della funzione legislativa) tra i due rami del Parlamento.

Infine, proprio sulla scorta di quanto appena considerato, va segnalato che nell'articolato all'esame della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei Deputati sembra mancare qualunque forma di raccordo cooperativo tra i due rami del Parlamento nello svolgimento dell'*iter* legislativo; carenza che appare alquanto significativa in ragione della natura rappresentativa degli interessi territoriali che si vorrebbe affidare alla Camera alta nella configurazione proposta.

È infatti noto che la leale cooperazione costituisce il cardine della costruzione dei rapporti tra livelli di governo e che la Camera delle Regioni è, dalla gran parte dei suoi sostenitori, indicata come la soluzione organica tesa proprio a strutturare in modo stabile la cooperazione tra centro e periferia, agendo in via preventiva nella formazione degli atti legislativi dello Stato e realizzando, in tal modo, un sistema nel quale la condivisione e la sintesi degli interessi, cui la cooperazione è in ultima istanza finalizzata, emerge sin dalla conformazione dei contenuti degli atti legislativi dello Stato.

La soluzione preventiva dei conflitti non può che emergere da un processo di codeterminazione dei contenuti di quelle scelte statali che, in nome degli interessi unitari di cui il solo Stato può essere portatore, sacrifica la posizione e l'autonomia decisionale e politica degli enti esponenziali degli interessi generali delle comunità territoriali.

3. *Criteri di riparto di competenze e funzioni tra i due rami del Parlamento.* – La ricostruzione dei principali processi che si sono

svolti, fino ad ora senza esito, in sede parlamentare per la revisione del sistema bicamerale, consente di cogliere un profilo problematico di non poco spessore, consistente nella scelta dei criteri di riparto dei compiti dei due rami del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa statale.

Come si è potuto osservare, tale aspetto emerge sia nelle più compiute proposte di affermazione di un sistema bicamerale imperfetto, tese alla integrazione della rappresentanza politica con la rappresentanza degli enti territoriali, quanto nelle ipotesi riformatrici che si erano proposte il meno ambizioso obiettivo di snellire e semplificare le procedure decisionali del Parlamento.

Sia nell'un caso che nell'altro, la torsione dei procedimenti di formazione della legge in monocamerale o tendenzialmente monocamerale è stata costruita sulla base di criteri di individuazione della competenza delle Camere a dir poco discutibili, perché informati alla tecnica del catalogo delle materie, la cui scarsa tenuta è stata già evidenziata, nell'esperienza ordinamentale, dall'applicazione dell'elenco di materie utilizzato dall'attuale art. 117 Cost.<sup>39</sup>, e ancor prima dai non più vigenti articoli 117 e 118 Cost.<sup>40</sup>, nell'articolazione delle competenze di Stato ed enti territoriali.

È apparsa inadeguata una qualunque elencazione di ambiti materiali per la individuazione degli oggetti riservati alla competenza di specifiche fonti, attesa la difficoltà che normalmente si incontra nel riempire di contenuto le singole etichette attraverso cui vengono nominate le materie e considerata, altresì, la sostanziale impossibilità di collocare in modo rigoroso e inequivoco all'interno di una sola di tali etichette l'oggetto dell'intervento di una disciplina, soprattutto allorquando l'elenco è strutturato in modo dettagliato.

<sup>39</sup> Sulle difficoltà interpretative dell'art. 117 Cost. novellato v. S. BARTOLE, *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni* 2006, 877 ss., spec. 882; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, *ivi*, 889 ss.; Id., «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, 295 ss.; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, *ivi*, IV, 1943 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie"*. *Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 83 ss.

<sup>40</sup> Sul tema v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, 63 ss.

Quanto più articolata è la distinzione dei campi materiali nelle norme costituzionali sulla competenza normativa, infatti, tanto maggiori sono le probabilità che la disciplina contenuta in una fonte sottoposta a dette norme sulla produzione intrecci più d'uno dei campi in esse elencati.

Sussiste, poi, un'ulteriore difficoltà, sia sul piano teorico che pragmatico, e che si pone come problema di fondo rispetto al tema della suddivisione per materie delle competenze: essa consiste nella mai sufficientemente compiuta ricostruzione del significato stesso di materia.

La nozione di materia, infatti, appare sfuggente innanzitutto sul piano teorico, allorquando viene utilizzata nella costruzione delle sfere di competenza normativa, ossia per regolare lo svolgimento di un'attività che produce beni immateriali, privi di fisicità, quali sono le norme giuridiche. Probabilmente, è proprio questo elemento di perplessità teorica che, propagandosi nell'applicazione concreta dei disposti che fanno uso di tale nozione, determina incertezze di non poco momento sulla conformità formale del comando normativo, perché esercitato nella legittima titolarità della relativa competenza. Incertezze da cui possono sgorgare sia un'aspra conflittualità, accentuata dalle dinamiche della dialettica politica che può intercorrere tra chi assume la titolarità della competenza da altri esercitata, sia altre cause di instabilità o precarietà della disciplina legislativa.

Si è già potuto sottolineare che l'esperienza applicativa del catalogo delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni ha manifestato in pieno tali difficoltà, soprattutto nel momento in cui si è affermata una lettura del sistema costituzionale incentrata sul principio cooperativo nel quale, come è noto, la delimitazione degli ambiti di competenza non è letta come costruzione di una struttura statica ed impenetrabile, tesa a offrire garanzie di esclusività del potere normativo, ma come una massa mobile e penetrabile, asservita a interessi superiori, consistenti nella unità dell'ordinamento e nei fini di tutela dell'interesse generale cui deve tendere l'azione normativa dei pubblici poteri.

Probabilmente, l'esigenza di integrare la rappresentanza politica del Parlamento con quella territoriale, risiede soprattutto nella constatazione del carattere recessivo, innanzi agli interessi superiori ed unitari dell'intera collettività, dell'autonomia, non

solo legislativa, di quegli enti territoriali che dagli articoli 5 e 114 Cost., oltre che dall'impianto costituzionale nel suo complesso, sono indicati come gli elementi di cui si compone l'ordinamento costituzionale repubblicano, pluralistico e complesso<sup>41</sup>.

Sul piano ricostruttivo, dunque, si registra in modo forte l'esigenza che l'articolazione e la differenziazione dei percorsi legislativi, in un possibile futuro scenario di revisione costituzionale dell'attuale sistema bicamerale, siano basate su canoni più adeguati e che, in ogni caso, i procedimenti legislativi consentano una corretta attuazione del modello cooperativo.

Appare, poi, evidente che lo stesso articolo 117 Cost., nei suoi commi da 2 a 4, richiederebbe una profonda rivisitazione contestuale alla costruzione di un bicameralismo fondato sulla integrazione della rappresentanza politica con quella territoriale. Le competenze legislative statali da esercitare in forma bicamerale non potrebbero essere incoerenti con il fine di garanzia e di partecipazione che ha, per definizione, la rappresentanza territoriale nel circuito parlamentare<sup>42</sup>.

Non sarebbe, infatti, sufficiente sottoporre al procedimento bicamerale tutte le leggi per le quali la Costituzione già costruisce un percorso più articolato e che la dottrina ha da tempo qualificato come leggi rinforzate; né risulterebbe adeguato garantire soltanto la partecipazione delle rappresentanze territoriali, nella loro strutturazione organica all'interno del Parlamento, ai processi decisionali di maggiore momento sul piano della produzione normativa, quali le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali.

Sottoporre al procedimento bicamerale tutto quello che si è appena elencato appare una condizione imprescindibile nella prospettiva funzionale di una Camera territoriale con poteri deliberanti nel processo di produzione delle norme legislative; ciò, tuttavia, appare insufficiente, perché non offrirebbe adeguata garanzia

---

<sup>41</sup> P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale europeo*, in C. Amirante - M. Scudiero (a cura di), *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 60 ss.

<sup>42</sup> Sulla evoluzione della nozione di rappresentanza territoriale v. la ricostruzione offerta di recente da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 83 ss.; v., inoltre, G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in questo volume.

agli imprescindibili obiettivi che dovrebbe perseguire una eventuale riforma dell'organizzazione della rappresentanza politica, che si proponesse di dare spazio, nel processo decisionale, agli interessi territoriali, con il conseguente sacrificio di una quota dell'attuale rappresentanza diretta del corpo elettorale, ma anche di tutti gli altri possibili interessi strutturati ed organizzati che sin dal dibattito costituente furono indicati come degni di considerazione in una prospettiva di bicameralismo differenziato.

L'ineludibile rigorosa coerenza che, in un uso consapevole del potere di revisione costituzionale, dovrebbe legare gli scopi perseguiti da una riforma di un importante tassello di cui si compone l'attuale modalità attuativa del principio democratico e gli strumenti introdotti per realizzarli, sembra stringere in un nesso eziologico il Senato delle Regioni e l'integrazione della rappresentanza politica nel compimento delle scelte politiche fondamentali. Non può avere altro senso la costruzione di un Senato delle Regioni nel nostro ordinamento se non quello di ricercare il massimo grado di unità politica per dare una legittimazione alla legge che tenga conto della complessità del sistema e che le consenta di esprimere la migliore sintesi (politica) di tale complessità.

Appare dimostrata, per questa via, l'inadeguatezza delle soluzioni riduttive che si sono prospettate con riferimento al possibile apparato di competenze di un eventuale Senato delle Regioni.

Laddove la partecipazione di una Camera territoriale, costruita all'interno della vigente Costituzione repubblicana, fosse limitata agli ambiti che si sono in precedenza elencati, emergerebbe l'inadeguatezza del mezzo rispetto al fine e l'evidente eccesso di scopo delle scelte riformatrici di questo tipo.

Al contempo, risulta problematico individuare il confine delle competenze legislative di una eventuale Camera territoriale e, soprattutto, sembra inadeguato costruirlo sulla base di un catalogo di materie.

La consapevolezza diffusa, soprattutto a livello scientifico, della inadeguatezza del criterio materiale<sup>43</sup> si accompagna, pur-

---

<sup>43</sup> Cfr. A. ANZON, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, 26 febbraio 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), che, in riferimento alla recente revisione del federalismo tedesco, mette in rilievo la «valenza puramente illusoria della chiara e netta distribuzione delle competenze per separazione di settori materiali».

troppo, alla difficoltà di individuare strumenti alternativi di riparto. Al contempo, l'affermazione costituzionale del principio di sussidiarietà e la sua procedimentalizzazione a seguito dell'incrocio con il principio di cooperazione<sup>44</sup> – principi che governano la fase dinamica ed attuativa del riparto di competenze per materie – offrono elementi per spostare sulla dimensione dell'interesse la vera regola del riparto.

La non codificabilità di questa regola in termini stringenti e sufficientemente delimitati costituisce senz'altro un elemento che dà tutt'ora forza al riparto per materie, non foss'altro per la suggestione che se ne inferisce, concernente l'idea di poter contrapporre un dato fisico – materiale appunto – alla flessibilità e alla fluidità implicate dalla dimensione dell'interesse.

In questa prospettiva, tuttavia, si sottovaluta che il recupero della garanzia, in un sistema di competenze e funzioni connotato dalla natura flessibile del riparto, può essere offerta dalla concreta e stringente applicazione di moduli cooperativi, quando costruiti in modo da non risultare un mero espediente formale, ma efficaci recinti di una lotta politica che non ammette vincitori né vinti e che, al contrario, impone il raggiungimento di una sintesi ragionevole e condivisa.

Da quanto si è osservato si traggono argomenti per aderire al pensiero di quanti hanno propugnato il definitivo abbandono del criterio di riparto per materie, o almeno dell'uso improprio che di esso si è fatto nell'articolazione delle sfere di autonomia costituzionale degli enti territoriali, in favore di un sistema di riparto regolato non tanto nei suoi aspetti statici, quanto nei profili dinamici, ossia concernenti le modalità di esercizio delle funzioni. Funzioni che, per la natura degli interessi da esse tutelati, possono implicare una decisione accentrata, ma non per questo non condivisa dai diversi livelli di cui si compone l'articolazione territoriale della forma di Stato repubblicana.

---

<sup>44</sup> In merito, cfr. soprattutto A. D'ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, 2000, 173 ss.; ID., *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Padova, 2000, 22 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1994, 1041 ss.

4. *Pluralità di procedimenti legislativi e sistema delle fonti.* –

La semplificazione dei procedimenti legislativi, attraverso una loro differenziazione, risponde, si è visto, all'esigenza comunemente avvertita di rendere l'azione legislativa più efficace e tempestiva, per consentire alla legge di recuperare un ruolo propulsore del sistema sociale ed economico e, al contempo, di governarne processi evolutivi sempre più rapidi e vasti.

Sarebbe, tuttavia, irragionevole perseguire tale obiettivo rendendo eccessivamente complesso il sistema delle fonti primarie, la cui disposizione secondo differenziati moduli procedimentali si potrebbe tradurre in causa di incertezza e precarietà delle scelte legislative.

Il rischio del vizio formale della legge, per contrasto con le norme costituzionali sulla produzione legislativa che ne disciplinano la formazione, si potrebbe avvertire in modo preoccupante qualora non fossero sufficientemente chiari i criteri di riparto. Si potrebbero, invero, ipotizzare vicende del tutto analoghe a quelle che si sono consumate nel più recente periodo, nel conflitto legislativo tra Stato e Regioni, a seguito della entrata in vigore della novella del Titolo V della seconda parte della Costituzione<sup>45</sup>.

Per quanto la Corte costituzionale faccia un uso oltremodo prudente delle sue competenze, e per quanto raffinate siano le tecniche decisionali del Giudice delle leggi attraverso cui, nel tempo, sono state evitate decisioni formalmente corrette, in ipotesi, ma che avrebbero potuto generare instabilità nel sistema costituzionale, appare difficile che i moduli argomentativi della giurisprudenza costituzionale possano essere elastici al punto da consentire il recupero di palesi vizi formali della legge, che ricorrebbero tutte le volte in cui risultassero violate le norme costituzionali sul procedimento legislativo<sup>46</sup>.

D'altra parte, al pari di quanto si è in precedenza osservato con riferimento ai criteri di riparto, se il sistema delle fonti primarie si articolasse in tipi formali individuati in ragione della

---

<sup>45</sup> V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni* 2007, 11 ss.

<sup>46</sup> Sul rapporto tra regole costituzionali che disciplinano la formazione della legge e vizi formali di quest'ultima v., di recente, R. DICKMANN, *Garanzie procedurali e limiti della legge* (4 aprile 2007), in internet al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

specifica competenza materiale, si aprirebbero spazi non solo per conflitti di competenza tra i diversi titolari del potere normativo, ma anche per eccezioni di legittimità formulate da chi avesse interesse a veder espunta la norma di legge dall'ordinamento per evitarne l'applicazione in sede giudiziale.

Sicché, l'innegabile tendenza che nel recente periodo si registra nel sistema delle fonti – che avvertita dottrina aveva da tempo segnalato<sup>47</sup> –, dove i rapporti tra le norme vanno disponendosi secondo un'articolazione sempre più ispirata al canone della competenza, piuttosto che a quello della gerarchia, offre spazi idonei ad una corretta costruzione dei moduli procedurali attraverso cui può formarsi la volontà del legislatore ed essere esplicitata la sua funzione normativa.

Appare in modo chiaro, a questo punto, la necessità di poter ricostruire il nesso che ragionevolmente unisca, in modo saldo, il fine che si potrebbe proporre una eventuale rivisitazione dell'attuale impianto costituzionale del sistema bicamerale e gli strumenti della sua messa in opera, tra cui spicca il procedimento legislativo, implicato sia nello scopo di razionalizzazione e semplificazione del processo decisionale della legge, quanto in quello di impregnare le scelte politiche fondamentali di un carico di legittimazione democratica quantitativamente e qualitativamente diverso da quello che le caratterizza nell'attuale sistema.

5. *Considerazioni conclusive.* – La ricostruzione che precede consente di recuperare quanto si è solo accennato in premessa e che ora può trovare più compiuto svolgimento. Si tratta del metodo della riforma, che sino ad ora è stato evidentemente caratterizzato da una progressiva «trasfigurazione del modello costituzionale» degli strumenti approntati dall'art. 138 Cost. per l'esercizio del potere di revisione costituzionale<sup>48</sup>.

Tra riforme organiche concepite da norme di rango costituzionale con una linea formale di sviluppo non del tutto conforme a quella fissata dall'art. 138 Cost. e leggi adottate nel rispetto del-

<sup>47</sup> V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 955 ss.; F. MODUGNO, *Fonti del diritto*, in *Enc. giur.*, Roma 1990, *ad vocem*, 1 e ss.

<sup>48</sup> S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale* (8 aprile 2005), in *www.federalismi.it*, 8 e ss.

le forme prescritte, ma con contenuti eccedenti il carico tollerabile da parte dello strumento approntato dalla disciplina costituzionale del potere di revisione<sup>49</sup>, sembra davvero difficile ritrovare un filo rosso che consenta di cogliere i profili evolutivi all'interno della pluridecennale gestazione dell'idea di introdurre un Senato delle Regioni.

Come si è potuto dimostrare, nel coacervo di proposte e ripensamenti che sin dai primi anni di vigenza della Costituzione si sono susseguiti in ordine a questo tema, sembra smarrita la linea di coerenza, mentre si sovrappongono obiettivi e strumenti in modo poco coerente e ragionevole.

Dal punto di vista dei contenuti, poi, simili proposte di modifica del patto costituzionale, ancor più che altre ipotesi, andrebbero sottoposte ad un vaglio di ragionevolezza condotto secondo i canoni di stretta coerenza tra fini e mezzi. Operazione che andrebbe compiuta all'interno del dibattito scientifico, osservando con la massima neutralità possibile gli scenari prospettati dalle proposte in campo.

A ciò si aggiunga che la natura mutevole degli orientamenti delle forze politiche, dimostrata nel lungo periodo, sembra essere un'evidente manifestazione dell'immaturità di un progetto che, se accolto, decreterebbe quella che, come si è visto, realisticamente la dottrina ha definito «l'eutanasia» dell'attuale Senato<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Sul punto v., tuttavia, F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 617 ss. Più di recente A. VUOLO, *Contenuto della rigidità ed ipotesi di modifica dell'articolo 138 della Costituzione*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, 803 ss.

<sup>50</sup> G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, cit., 23.