

Camera dei Deputati

I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

Indagine conoscitiva per l'esame dei progetti di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione.

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 II della Costituzione.

Roma, 23 ottobre 2014

Memoria presentata da:

Roberto Toniatti
Professore ordinario di diritto costituzionale comparato
Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento

1. Premessa.-

Gli ultimi tre Governi della Repubblica (Governo Monti, Governo Letta, Governo Renzi) hanno conferito altissima priorità all'esercizio di una propria iniziativa formale per la revisione costituzionale, iniziativa o vertente nel merito (attraverso la presentazione di un proprio disegno di legge costituzionale da parte dei Governi Monti – alla fine della XVII Legislatura – e Renzi), ovvero volta ad intervenire sulla revisione *una tantum* dell'art. 138 (Governo Letta), così manifestando il forte convincimento circa la necessità di intervenire, anche con una rottura costituzionale formale, sulle condizioni e modalità di svolgimento della procedura di revisione costituzionale.

Il contesto politico-istituzionale della revisione costituzionale è stato ulteriormente integrato anche dall'assunzione di una iniziativa (in qualche misura, peraltro, irrituale) del Presidente della Repubblica, il quale ha proceduto all'istituzione di una commissione di esperti, di composizione "trasversale" (limitatamente, peraltro, a due delle tre maggiori formazioni partitiche rappresentate in Parlamento), con il compito di proporre misure dirette ad affrontare la crisi del sistema istituzionale e, in particolare, di misurare sulle quelle questioni i livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro al fine di facilitare un ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento.

La ricostruzione delle circostanze politico-istituzionali che connotano con i tratti dell'emergenza ciascuna delle distinte fasi nelle quali si sta articolando la stagione di revisione costituzionale tuttora in corso è significativa in rapporto ad un giudizio critico legato a due considerazioni. In primo luogo, sotto il profilo dell'inopportunità di porre in essere una revisione costituzionale in un periodo connotato dall'emergenza, circostanza espressamente prevista in numerose carte costituzionali proprio al fine di inibire la revisione costituzionale, sia pure, talvolta, con richiamo esplicito a situazioni di emergenza di tipo bellico o insurrezionale interno: benché la natura dell'emergenza in corso derivi soprattutto da una crisi economico-finanziaria, occorre ricordare come quest'ultima venga spesso qualificata come analoga o addirittura peggiore rispetto alla crisi del 1929 e gli effetti sociali devastanti sono oggettivi. E' ovvio che la principale conseguenza del richiamo alla grave emergenza – a prescindere dalla sua natura - consiste in una marcata contrazione dei tempi di riflessione, in una notevole accentuazione dell'efficienza dei procedimenti deliberativi piuttosto che dei controlli e delle garanzie anche in periodi di normalità, in una significativa compressione degli

spazi di partecipazione dei cittadini, delle forze sociali, degli enti territoriali (la presente audizione rappresenta una evidente e commendevole eccezione).

In secondo luogo, il contesto dell'emergenza non consente di porre in evidenza come nella dialettica fra insufficienza del sistema istituzionale e insufficienza del sistema politico il maggior peso dell'insufficienza debba probabilmente ricadere sul secondo – che, non si dimentichi, è allo stesso tempo produttore e destinatario delle prescrizioni costituzionali in ordine all'esercizio delle funzioni pubbliche -, sì che una riforma del sistema istituzionale senza una (auto)riforma del sistema politico potrebbe riprodurre effetti negativi anche sul nuovo sistema istituzionale.

L'insieme di queste ragioni – che non equivale ad escludere che una revisione costituzionale possa produrre miglioramenti sul funzionamento del sistema - conduce a rappresentare un giudizio d'insieme e preliminare molto critico rispetto ai principali contenuti innovativi della revisione in corso quale emerge dal progetto già approvato dal Senato e attualmente in sede di esame da parte di questa Commissione e della Camera dei Deputati alla quale compete ora la funzione di intervenire per correggere quelli che, a mio giudizio, sono evidenti vizi di ragionevolezza e sistematicità dell'ipotesi di riforma. Credo, in altre parole, che la cultura istituzionale italiana sia in grado di elaborare opere di ingegneria costituzionale (anziché di fantasia costituzionale) meno superficiali ed affrettate di quanto è stato prodotto in prima lettura dal Senato.

2. Il collegamento organizzativo e funzionale fra il Senato della Repubblica e l'ordinamento regionale.

Il nucleo centrale del procedimento di revisione costituzionale in corso è espresso – a mio giudizio - dalla ri-definizione dell'ordinamento regionale e dell'interazione fra ordinamento dello Stato e ordinamento regionale, il nuovo Senato divenendo l'istituzione rappresentativa di tale interazione. Il principale criterio di ispirazione per la riforma della configurazione del Senato appare essere, infatti, non tanto una generale e generica revisione del bicameralismo paritario *tout court*, quanto piuttosto la predisposizione di una qualche forma di collegamento fra uno degli organi costituzionali dello Stato – segnatamente una seconda Camera di un Parlamento che rimane bicamerale - e l'ordinamento regionale (quest'ultimo, peraltro, a sua volta oggetto dell'intervento di revisione).

La centralità di tale nucleo emerge però solo parzialmente dall'intitolazione del disegno di legge costituzionale – che privilegia l'enunciazione della prospettiva della “riduzione del numero dei parlamentari” - , ma si tratta di un dettaglio tutto sommato non particolarmente significativo (se non, forse, sotto il profilo delle tecniche di comunicazione).

L'ispirazione potrebbe apparire meritevole di condivisione e di sostegno qualora idonea ad esprimere un assetto coerente con una convincente definizione – forse la più convincente – di federalismo (Daniel Elazar), secondo la quale il federalismo è una “combinazione di autogoverno (*self-government*) e di governo condiviso [*shared government*]”, nel quadro di una prospettiva, largamente accolta dalla dottrina, che - rispetto ad una concezione statica dei modelli organizzativi - privilegia la dinamica del *federalising process* che riguarda ogni forma di riarticolazione territoriale del potere pubblico senza distinzioni fra assetto federale e assetto regionale (sulle quali avrò modo di tornare in seguito). Tuttavia, l'eventuale ispirazione di incidere sulla forma di governo dello Stato attraverso la qualificazione del Senato quale sede di rappresentanza degli interessi regionali, destinati a comporsi fra di loro nonché a fare sintesi – congiuntamente alla Camera dei Deputati – al fine dell'identificazione dell'interesse nazionale (il “governo condiviso” della citata definizione) non risulta fedelmente riprodotta nell'assetto emergente dal progetto di revisione che, tutto all'opposto, appare invece molto distante da quella definizione sopra richiamata.

2.1 Il criterio di composizione del Senato e la rappresentanza regionale: il dilemma del senatore.-

Il nodo dell'asserita inadeguatezza della formula prescelta per la composizione del Senato discende dall'intero quadro normativo prescritto dal progetto di riforma.

In primo luogo, ricordiamo che, mentre il vigente testo dell'art. 67 Cost. prevede che "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato" -, facendo così coincidere la titolarità di un mandato generale di rappresentanza degli interessi unitari della nazione con il divieto di un mandato imperativo idoneo a circoscrivere gli interessi dei quali ciascun membro del Parlamento possa farsi portatore, secondo un'ispirazione che caratterizza il costituzionalismo europeo -, il nuovo testo dell'art. 55 stabilisce che, mentre "ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione", "il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali". Il nuovo testo del successivo art. 57 precisa che i "novantacinque senatori [elettivi sono] rappresentativi delle istituzioni territoriali" (qualità che evidentemente non è applicabile ai senatori nominati a tempo determinato dal Presidente della Repubblica né a quelli già nominati a vita ovvero quelli *ex officio* (gli ex Presidenti della Repubblica) i quali evidentemente (come figura in via di estinzione) continueranno a far parte dell'organo). Inoltre, il nuovo testo dell'art. 67 prevede che "i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", con norma che palesemente si rivolge tanto ai Senatori quanto ai Deputati.

Lo schema sottostante l'assetto costituzionale vigente risulta ben chiaro dal punto di vista sistematico, per quanto l'effettività della sua portata prescrittiva sia per più versi revocabile in dubbio. Altrettanta chiarezza sistematica non è dato riscontrare nel disegno innovativo proveniente dal Senato.

Che cosa significa "rappresentanza delle istituzioni territoriali"? Premesso che nessun ragionamento qui svolto risulta applicabile anche alla figura del Senatore Sindaco – figura della quale sfugge ogni logica di rappresentanza di interessi o di rappresentazione sociale (se non di un'idea archetipica di Comune) -, da un lato, è chiaro che il testo esclude che il Senato e i Senatori rappresentino la Nazione, atteso che questa funzione è attribuita a titolo esclusivo a ciascun membro della Camera dei Deputati; dall'altro, in tanto in quanto si esclude un vincolo di mandato, è altrettanto chiaro che si esclude una rappresentanza degli organi del governo regionale titolari dell'indirizzo politico (ossia Giunta e maggioranza consiliare ma compreso anche il corpo elettorale regionale) dal momento che i Senatori sono eletti di secondo grado e secondo il metodo proporzionale. Quest'ultima circostanza implica evidentemente l'elezione di Senatori provenienti anche dalle minoranze consiliari (verosimilmente della maggiore maggioranza consiliare) e in tal senso è peraltro coerente non prevedere che l'opposizione in sede regionale sia sottoposta a mandato imperativo da parte della maggioranza consiliare. Se la logica di una composizione siffatta è dunque quella di riproporre in seno al Senato la dialettica politica già presente in sede regionale, occorre domandarsi quale sia il fondamento della composizione del Senato rispetto alle sue funzioni proprie e alla sua partecipazione alle funzioni parlamentari.

Rimane inoltre del tutto non chiaro in base a quali criteri possano venirsi a costituire i gruppi parlamentari e possano venirsi a comporre le commissioni permanenti, qualora – beninteso – tali criteri non siano meccanicamente riprodotte delle appartenenze partitiche con totale indifferenza alla differenziazione degli interessi delle istituzioni territoriali che dovrebbero essere rappresentati.

L'unico significato che si può conferire alla formula "rappresentanza delle istituzioni territoriali" potrebbe collegarsi ad una logica di rappresentazione esistenziale – più che di rappresentanza

politica – delle istituzioni territoriali, quasi una proiezione descrittiva o simbolica dell’esistenza di istituzioni territoriali, in parziale attuazione dell’art. 114 Cost. secondo il quale “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”: dando per scontata l’abolizione delle Province (con l’eccezione delle due Province autonome), si può ritenere che il Senato sia la sede istituzionale di rappresentazione dei Comuni e delle Regioni - con buona pace delle Città metropolitane – mentre la Camera dei Deputati si confermerebbe come sede istituzionale di rappresentazione dello Stato (oltre che di rappresentanza del corpo elettorale), le due Camere essendo invece la sede istituzionale di rappresentazione della Repubblica. Secondo questo schema, si giustificerebbe però la nuova denominazione del Senato- come era stato proposto – di Senato delle Autonomie (o delle Autonomie territoriali) piuttosto che di Senato della Repubblica.

In ogni modo, questo nuovo impianto istituzionale non agevola la definizione di un profilo di nebulosità e incertezza che si può esprimere con la formula del «dilemma del Senatore», segnatamente se i Senatori – almeno la loro parte numericamente più consistente e politicamente più connotata, ossia quelli regionali elettivi (rispetto a quelli nominati a tempo determinato ovvero di diritto, quali gli ex Presidenti della Repubblica) - vengano ad essere titolari (i) di una funzione regionale esercitata in sede accentrata, ovvero (ii) siano senz’altro titolari di una funzione dello Stato sulla base però di un presupposto di legittimazione e di investitura regionale di secondo grado, ovvero ancora (iii) siano in realtà titolari di una funzione condivisa (regionale e statale) di mediazione degli interessi che, alla stregua dell’art. 114 Cost. novellato nel 2001, potrebbe qualificarsi come una funzione della Repubblica (salvo non poter identificare all’interno del Senato – che rappresenta le istituzioni territoriali – il soggetto o i soggetti portatori dell’interesse nazionale, se non forse gli ex Presidenti della Repubblica. Allo stesso modo, si può ragionare con riguardo alla figura del Senatore Sindaco (svolge funzioni comunali in sede accentrata, regionali o statali?). La prospettiva di un’elezione al Senato diventerà una componente della campagna elettorale dei candidati Sindaco? E questo sarà un elemento che ne favorirà l’elezione da parte degli elettori comunali che si accontenteranno di un Sindaco *part-time*?

Peraltro, che la funzione del Senato sia da configurare preferenzialmente come funzione dello Stato sulla base di un presupposto di legittimazione e di investitura regionale risulterebbe sia dalla competenza legislativa statale - con legge approvata da entrambe le Camere – per la disciplina delle “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. (art. 57), sia dalla competenza del Senato stesso circa la cd. verifica dei poteri.

2.2 Responsabilità politica dei Senatori e rafforzamento del *Parteienstaat*.

Il dilemma del Senatore non costituisce solo un dato di incertezza circa l’interpretazione che il Senatore deve dare del proprio ruolo individuale ma anche circa l’imputazione della responsabilità politica – la *political accountability* – dei Senatori.

Atteso che non si può pensare che l’innovazione costituzionale possa comportare l’estinzione di una categoria ineludibile della democrazia costituzionale quale la responsabilità politica, rimane il problema di configurarne i soggetti e i rapporti politico-istituzionali ai quali imputarla. In prima istanza, occorre pensare che si tratti di una responsabilità politica dei Senatori nei confronti degli organi che li hanno eletti, ossia i Consigli regionali: ma in proposito, per le ragioni già dette e esemplificate dal divieto di mandato imperativo, non sarebbe dato configurare ipotesi di revoca degli eletti (*recall*) quale sanzione idonea a concretizzare tale forma di responsabilità politica. Potrebbe pensarsi ad una responsabilità politica dei Consiglieri regionali verso il corpo elettorale regionale quali “grandi elettori” dei Senatori, – da concretizzarsi nei termini di una mancata

rielezione per *culpa* (politica) *in eligendo* -, ma sarebbe alquanto improprio imputare una sanzione politica individuale per un comportamento istituzionale di gruppo.

L'unica dimensione nella quale il dilemma del Senatore non si propone è quella riferibile ai partiti politici – quali associazioni di diritto privato e dunque realtà extra-istituzionali – ovvero dei gruppi consiliari regionali, che assicurano la propria proiezione – in questo caso non simbolica – al livello delle istituzioni dello Stato. In questa dimensione, peraltro, la mediazione degli interessi territoriali diversificati e degli interessi territoriali unitari si riconduce a forme determinate da rapporti di forza politica non giustiziabili.

Del resto, il testo del nuovo art. 57, in tanto in quanto prevede l'elezione dei Senatori con metodo proporzionale fra i componenti dei Consigli regionali, da un lato conferma l'esclusione di un collegamento esclusivo fra il governo regionale e la propria "delegazione" presso il Senato (in tal senso potrebbero essere interpretata la disposizione secondo la quale "il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali") e dall'altro conferma altresì la realtà della proiezione nazionale dei gruppi politici consiliari regionali. Analogamente discende del resto dalla riserva di legge rinforzata per la disciplina dell'elezione dei Senatori, atteso ancora che l'art. 57 prevede che "i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio".

La configurazione del Senato sarebbe dunque funzionale solo ad un consolidamento della versione italiana del noto fenomeno del *Parteienstaat* – la forma di stato dei partiti - o della partitocrazia, in un periodo storico, inoltre, nel quale l'evoluzione della forma partito si conferma come fortemente caratterizzata da incertezze e tensioni, come ben noto.

Rimane il fatto che – benché nulla dica in proposito il disegno costituzionale approvato dal Senato – l'interazione fra ordinamento dello stato e ordinamento regionale e delle autonomie è ancora destinata ad essere retta dal sistema delle Conferenze, peraltro non formalizzato e si viene a confermare l'esclusione di uno strumento di governo in grado di esprimere una significativa efficacia – per quanto discontinua – dal novero degli enti anche di solo rilievo costituzionale. E, soprattutto, rimane il fatto che un organo che non è altro che una sede istituzionale di rappresentazione descrittiva o simbolica dell'esistenza di istituzioni territoriali non sembra un congruo destinatario di funzioni che – formulate non senza segnali di un'eco lontana proveniente dalla configurazione del *Bundesrat* tedesco o di altre seconde camere di ordinamenti federali, quali in Austria e Svizzera - lascerebbero supporre che il Senato sia effettivamente la sede di rappresentanza dei governi regionali (senza Sindaci e senza Senatori a vita o nominati a tempo determinato).

Osserviamo peraltro che l'identificazione di una formula innovativa di composizione del Senato ha rappresentato un terreno di elaborazione di una notevole fantasia costituzionale nelle ultime stagioni del Parlamento italiano che però comincia ad apparire patologica (e segnale di confusione circa la forma di stato che si intende autenticamente realizzare).

La revisione del 2001 non aveva inciso direttamente sul Senato ma l'art. 11 della legge costituzionale aveva introdotto una forma di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, peraltro con previsione di una mera facoltà ai regolamenti parlamentari, senza poter escludere – pertanto - una difformità fra le due Camere ("Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali") e

con l'attribuzione al parere contrario della Commissione parlamentare così integrata di un significativo effetto di qualificazione della maggioranza idonea ad assumere la deliberazione ("Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti"). La previsione, come ben noto, non ha avuto alcun seguito.

Il progetto di revisione del 2006 si era proposto di innovare l'art. 57 Cost. prevedendo un "Senato federale della Repubblica [...] eletto a suffragio universale e diretto su base regionale", "composto da duecentocinquanta due senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale o Assemblea regionale e, per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dei Consigli delle Province autonome". Anche in questo caso, rendendosi conto dell'assenza di un collegamento con la rappresentanza dell'interesse regionale, il legislatore della revisione aveva non solo rinviato la disciplina in proposito ("l'elezione del Senato federale della Repubblica è disciplinata con legge dello Stato, che garantisce la rappresentanza territoriale da parte dei senatori" ma aveva anche prefigurato un'integrazione della composizione del Senato ("Partecipano all'attività del Senato federale della Repubblica, senza diritto di voto, secondo le modalità previste dal suo regolamento, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. All'inizio di ogni legislatura regionale, ciascun Consiglio o Assemblea regionale elegge un rappresentante tra i propri componenti e ciascun Consiglio delle autonomie locali elegge un rappresentante tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione. Per la Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol i Consigli delle Province autonome e i rispettivi Consigli delle autonomie locali eleggono ciascuno un proprio rappresentante").

E' agevole notare come la presente ipotesi di riforma venga a collocarsi sulla scia dei precedenti qui richiamati.

3. Le funzioni del Senato.-

Così ridimensionata la natura rappresentativa ricavabile dai criteri di composizione del Senato, si può osservare che, di conseguenza e come già accennato, la portata funzionale delle attribuzioni che ad esso vengono conferite dal progetto di revisione costituzionale pecca per eccesso, oltre che per genericità. Le funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica sono nebulose ovvero, se riferite alla partecipazione "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto", non sembra congruo affidarle ad un'assemblea di Consiglieri regionali e Sindaci nelle funzioni di Senatori *part-time*. Manca inoltre dal testo del nuovo art. 55 Cost. una eventuale precisazione sull'incidenza nella sfera degli interessi regionali e comunali dell'esercizio delle rimanenti funzioni ("Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche"). Inoltre, non si dimentichi che, sia pure privo del potere di accordare o revocare la fiducia, la connotazione politica del Senato rimane pur sempre ancorata al sistema dei partiti di una forma di governo parlamentare, sicché l'effettività dei meccanismi di controllo è in ogni caso da collocarsi non nell'ambito di una forma di governo dualista (come negli USA), bensì nel contesto del c.d. nuovo dualismo che contrappone il binomio Governo e maggioranza parlamentare, da un lato, e minoranze parlamentari, dall'altro.

Rilievi analoghi si possono svolgere anche con riguardo alla titolarità di una funzione legislativa paritaria con la Camera dei Deputati, secondo il nuovo testo dell'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 tutela delle minoranze linguistiche, 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". Ad essere rigorosi, si può osservare altresì come la stessa formulazione della norma di chiusura sia espressa non con riferimento ad una (inesistente) *ratio* sistematica posta a fondamento della competenza legislativa bicamerale e, segnatamente, della competenza legislativa piena del Senato allorquando essa sia prevista – ossia il riconoscimento costituzionale dell'esistenza di un interesse territoriale meritevole di tutela attraverso l'attribuzione al Senato stesso della partecipazione equiordinata all'esercizio della funzione legislativa della Repubblica (più che dello Stato) –, bensì in coincidenza con la mera previsione di diritto positivo circa "[ne]gli altri casi previsti dalla Costituzione".

4. L'ordinamento regionale e la virtualità dell'autonomia legislativa e di indirizzo politico delle Regioni: la clausola di supremazia.

Il nuovo testo dell'art. 117 è formulato in modo da esprimere la ragionevole aspettativa di un contenimento del potenziale di contenzioso presso la Corte costituzionale: alla luce della formulazione testuale della disposizione – che, fra l'altro, introduce surrettiziamente la categoria della competenza concorrente che si intendeva escludere – sia dato dubitare dell'effettività del risultato perseguito. Il testo del Senato non è privo di ambiguità, che evidentemente si dovrà ancora tentare di risolvere in sede di esercizio della potestà normativa di revisione da parte della Camera dei Deputati: da un lato, infatti, né dalla composizione del Senato, né dalla previsione dei casi nei quali si prescrive la competenza legislativa bicamerale, né dalla ripartizione delle materie secondo una duplice elencazione di competenze, né – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale – dalla clausola residuale riferita alla competenza regionale è dato trovare una linea di indirizzo che confermi con sufficiente sicurezza che l'assetto sia orientato verso un ragionevole equilibrio, connotativo di un regionalismo cooperativo agibile.

Quest'ultimo, in particolare, si configura del resto come strutturalmente incompatibile con la formulazione del testo della c.d. "clausola di supremazia" di cui al nuovo art. 117 ("Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"), nonostante il coinvolgimento di "copertura" formale da parte del Senato. Del resto, è inevitabile che il contenzioso che sicuramente ne scaturirà potrebbe assistere ad una riappropriazione dei parametri degli interessi unitari da parte della Corte costituzionale che, in un contesto di palese centralizzazione della direzione politica e della funzione legislativa, potrebbe adottare un orientamento interpretativo che restituisca una qualche effettività all'autonomia dell'ordinamento regionale (come del resto la Corte non aveva mancato di fare prima del 2001, a conferma della sua vocazione a ri-equilibrare i disequilibri riconducibili al legislatore della revisione costituzionale).

Rispetto alla finalità – del tutto condivisibile in un diverso contesto di regionalismo cooperativo – di una riduzione del contenzioso costituzionale, forse sarebbe più efficace e rispettoso delle autonomie regionali prendere ispirazione da quegli ordinamenti che hanno previsto forme *ad hoc*, quale ad esempio l'ordinamento spagnolo che, già nel 2000, ha modificato l'istituto del ricorso in via principale (*recurso de inconstitucionalidad*) con la previsione di una formula negoziale, finalizzata alla soluzione delle controversie fra l'Amministrazione generale dello Stato e le singole Comunità Autonome, nella sede di Commissioni Bilaterali di Cooperazione.

In questo contesto, non sembra fuori luogo osservare come l'impatto della revisione proposta dal Senato, in tanto in quanto incida in misura rilevante sull'ordinamento regionale ordinario, si rifletta altrettanto negativamente anche sulla previsione di una intesa con le Regioni differenziate quale presupposto procedimentale in vista dell'adeguamento degli statuti speciali (cfr. art. 38.11 "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome"): se il termine "adeguamento" dovesse essere inteso in senso letterale, si potrebbe compromettere il cuore stesso della specialità, sia pure entro la cornice formale della legge costituzionale.

5. Conclusioni.-

Le considerazioni sin qui svolte pongono in evidenza come vi sia coerenza nel disegno di comprimere l'ordinamento delle autonomie regionali e di contenere corrispondentemente la configurazione del Senato quale "rappresentante delle istituzioni territoriali".

Rimane da chiedersi se entrambi tali contenuti siano conformi alla norma – *rectius*, al principio costituzionale fondamentale e in quanto tale sottratto alla revisione (come enunciato dalla Corte nella decisione n. 1146 del 1988) - secondo la quale "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali [...] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento": la ri-definizione dei modi di articolazione dell'ordinamento regionale contenuta nel progetto del Senato sarà conforme alle "esigenze dell'autonomia e del decentramento" e dunque ad uno dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana? L'art. 5 Cost. non si rivolge anche al legislatore della revisione costituzionale? Ovvero è l'emergenza che ne attenua la forza prescrittiva?

Occorre osservare, in conclusione, che, dopo il ritardo ultradecennale nell'attuazione dell'ordinamento regionale ordinario e ad oltre 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione – la cui portata innovativa, oltre alla forma repubblicana, si identifica soprattutto negli istituti della giustizia costituzionale e del decentramento regionale della funzione legislativa –, la Repubblica si ritrova ancora alla ricerca di un assetto serio, effettivo, efficace e garantito di una propria organizzazione istituzionale e funzionale quale forma di stato regionale.

Ed è mancata, nonostante qualche autorevole sollecitazione (forse anche provocazione) dottrina, una chiara e responsabile riflessione politica-istituzionale che portasse a maturare il convincimento circa l'opportunità di eliminare del tutto il quadro ordinario del decentramento legislativo e d'indirizzo politico regionale – salvo con riguardo alle specialità – e farne discendere di conseguenza forme di ri-organizzazione – eventualmente partecipata – dell'amministrazione decentrata dello Stato.

Occorre tenere presente, ciononostante, che la classificazione della forma di stato regionale rimane un nodo concettuale ancora insoluto del diritto costituzionale comparato e della teoria costituzionale (o, come si sarebbe detto tempo addietro, della dottrina dello Stato).

La forma di stato regionale è una figura innovativa, introdotta dalla Costituzione della Seconda Repubblica spagnola del 1931, ripresa dall'Assemblea Costituente italiana del 1946-47 e poi di nuovo, a sua volta, dalla vigente Costituzione spagnola del 1978. Si tratta di una figura di incerta classificazione, in quanto orientata a mutuare alcuni caratteri propri del modello federale – in primo luogo la distribuzione territoriale dell'autonomia legislativa e di indirizzo politico – senza però che né sul piano storico né su quello giuridico si riconosca la statualità degli enti politici di governo

territoriale, quali le Regioni italiane e le Comunità autonome spagnole (a differenza di quanto avviene in relazione ai *Länder* tedeschi o agli Stati membri negli Stati Uniti d'America).

Giova precisare che lo sviluppo degli studi comparati ha portato autorevole dottrina italiana a sottolineare come la diversità fra Stato federale e Stato regionale sia da configurare più come differenza d'ordine quantitativo che qualitativo: le Regioni di un ordinamento regionale – in base a questa dottrina – sarebbero dotate di un numero inferiore di competenze (*in primis*, sono prive di autonomia costituzionale e di competenza giurisdizionale) rispetto agli Stati membri di uno Stato federale benché anche questi ultimi siano comunque dotati di una autonomia a titolo giuridicamente derivato e la stessa competenza a dotarsi di una propria costituzione sarebbe a titolo non originario, dovendo quest'ultima fonte essere soggetta ad un rapporto di conformità con la Costituzione dello Stato federale. Il fenomeno del quale sono espressive – pur nella rispettiva diversità d'ordine quantitativo – tanto lo Stato federale quanto lo Stato regionale quanto anche lo stesso ente sovranazionale – è quello della ripartizione delle funzioni pubbliche in base ad un criterio territoriale.

In questo contesto uno dei nodi irrisolti sul piano del diritto comparato è quello della eventuale configurazione della seconda Camera in connessione con la natura regionale della forma di stato, problema non risolto né in Spagna – dove anzi il tema della riforma del Senato è costantemente aperto – né in Italia, e questo né nel testo originario del 1948 – nonostante un riferimento testuale del quale non si sono esplorate le potenzialità (Art. 57. Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale) – né nel testo della revisione del 2001 (che ha rappresentato un intervento incisivo di riforma dell'assetto originario del regionalismo italiano) né, infine, nel testo della revisione approvato quest'anno da parte del Senato e ora all'esame della camera dei Deputati.

La mia opinione è che il testo attuale del progetto possa condurre alla ri-qualificazione dell'ordinamento italiano da forma di Stato regionale a quella di uno Stato unitario virtualmente decentrato. In tal senso, si tratterebbe di un'occasione mancata per il legislatore della revisione costituzionale.