

# *I BATTELLI DEL RENO*

---

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

([www.ibattellidelreno.uniba.it](http://www.ibattellidelreno.uniba.it) – [www.ibattellidelreno.it](http://www.ibattellidelreno.it))

direzione

**Gianvito Giannelli    Ugo Patroni Griffi    Antonio Felice Uricchio**

Comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele**

Direzione  
Piazza Luigi di Savoia n. 41/a  
70100 – BARI - (Italy)  
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329  
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino  
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:  
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -  
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona  
74121 - TARANTO - (Italy)  
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011  
redazione.ibattellidelreno@uniba.it  
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

## Andrea Patroni Griffi

### IL "SENATO DELLE AUTONOMIE", UN DISEGNO IN CHIAROSCURO\*

Nella forma di una discussione ad alta voce, non strutturata, su temi pur così importanti, su cui è fondamentale l'attenzione sia massima non solo degli addetti ai lavori, ecco alcuni frammenti di riflessione.

In primo luogo, la riacquisita centralità dell'articolo 138 della Costituzione, senza il ricorso a "problematiche" leggi costituzionali di deroga al procedimento sancito dallo stesso, e alle tutele in esso garantite, costituisce un fattore da sottolineare nel disegno riformatore, che ha portato il 31 marzo all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge costituzionale, che reca "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione".

Testo che si segnala anche per alcune novità rispetto alla precedente bozza. La stessa "Assemblea delle autonomie", di cui alla versione del 12 marzo, nel disegno di legge costituzionale, licenziato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo, diventa "Senato

---

\* Commento al Senato delle autonomie previsto nella fallita riforma costituzionale Renzi-Boschi, già apparso su [Confronticostituzionali.eu](http://Confronticostituzionali.eu) ad aprile 2014. Il tema del superamento del bicameralismo paritario e il ruolo di un "nuovo" Senato appaiono temi che restano nell'attualità del dibattito sulle riforme.

delle Autonomie", anche se in definitiva la differenza, rispetto alla precedente proposta di "Assemblea", appare invero prevalentemente semantica.

Un disegno in chiaroscuro, dove permangono "luci", relative al superamento del bicameralismo paritario, e soprattutto alla riforma del titolo V; così come persistono "ombre".

Condivisibile dottrina ha rilevato, da tempo, con frequenza e convinzione, a partire in particolare dalla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, l'opportunità di ridisegnare il sistema bicamerale italiano, nella direzione di una differenziazione di compiti e composizione a favore di una seconda Camera, diversamente immaginata, slegata dal rapporto fiduciario, con una precipua e propria funzione di rappresentanza territoriale. Una scelta, finanche declinata come necessaria nell'assetto raggiunto della forma di Stato "composto", già realizzato in Italia.

L'interrogativo preliminare, che emerge, è indubbiamente molto forte. Il "Senato delle Autonomie", così come delineato nel disegno di legge costituzionale, è davvero strumento di efficace rappresentanza territoriale, in cui riuscire a prevenire gli scontri tra lo Stato, le regioni e gli stessi comuni e città metropolitane, mediante adeguati poteri, nel confronto *in primis* con il Governo e con la Camera politica, su questioni di interesse per i territori? Oppure tale "Senato" è un mero simulacro di seconda Camera, che nasconde in realtà una scelta monocamerale? Una scelta monocamerale peraltro che verrebbe fatta, in questa seconda prospettiva, non per rafforzare il Parlamento nel confronto con l'Esecutivo, ma, come rilevato da Ferrara, quale surrettizio strumento proprio di indebolimento del Parlamento in una "Democrazia dimezzata". Sono chiavi di lettura fortemente critiche da sottoporre alla più attenta valutazione, anche perché il disegno riformatore va letto tutt'uno con le scelte operate a livello di legge elettorale, che, come la Corte ha definitivamente dimostrato quest'anno, non si muovono affatto in un indifferente costituzionale.

Al di là di questa veloce premessa, che naturalmente qui solo adombra questioni esiziali, e passando ad alcune considerazioni sulle concrete scelte effettuate nel disegno riformatore, vale sottolineare come la valutazione sulla "peculiare" composizione del Senato sia elemento che andrebbe considerato in parallelo alle funzioni assegnate al nuovo organo.

In primo luogo, non si può non notare come venga prevista una seconda Camera con funzioni di rappresentanza territoriale, proprio quando il percorso di rafforzamento delle autonomie regionali trova un importante momento di ripensamento, rispetto alle tendenze politiche che, negli anni passati, avevano individuato nel federalismo quasi una riforma necessitata. Un Senato delle autonomie per un'Italia, che non vuole più essere federale. Certo, il "ridimensionamento", *rectius* la razionalizzazione, dello Stato regionale, contenuta nella riforma, non sembra far cadere l'esigenza di differenziare il nostro sistema bicamerale.

Ebbene ogni considerazione in tema di composizione va strettamente correlata alla riflessione sulle funzioni che quell'organo viene chiamato a svolgere. Si conferma ovverosia che tra composizione e funzioni vi è uno stretto legame di variabile dipendenza, dove le scelte in tema di composizione dovrebbero essere effetto delle funzioni assegnate all'organo, e non viceversa. In tal senso, occorre porsi la domanda se il sistema di scelta dei senatori sia un ragionevole, conseguente effetto di un Senato, che (non) svolge certe funzioni, oppure no.

Il nuovo Senato, ai sensi del proposto articolo 55, fondamentale "rappresenta le Istituzioni territoriali"; "concorre", invero poco, alla funzione legislativa; "esercita funzione di raccordo" tra lo Stato e gli enti territoriali; "svolge un'attività di verifica", che non si traduce in poteri particolarmente penetranti. La "titolarità" della funzione legislativa ordinaria, sia pure nelle materie di interesse territoriale, non viene riconosciuta e ci si limita alla composizione di un organo dove fare "sentire" la voce dei territori. Un Senato che non ha poteri troppo penetranti anche, secondo alcuni, ad evitare di portare le istanze localistiche in una sede centrale con una forza tale da rischiare di indebolire eccessivamente le istanze unitarie.

E' in tale inquadramento di funzioni che si deve ragionare circa la congruità o no di senatori di diritto, in quanto presidenti delle giunte regionali e, ora, anche sindaci dei comuni capoluogo di regione, di senatori con elezioni di secondo grado - le cui concrete modalità di svolgimento vengono rimesse ad apposita legge - scelti dai consigli regionali e da un collegio dei sindaci della regione. Certo, il cumulo - di questo si tratta - delle cariche di senatore e presidente di regione o sindaco del capoluogo regionale, se può essere scelta funzionale ad inglobare nella sede centrale le istanze dei territori più importanti, è scelta che lascia intravedere anche chiari tutti i limiti.

Permane invece l'incongruenza dei ventuno senatori, che, però, ora si dice nel testo del disegno di legge definitivamente licenziato dal Governo, apponendo modifica sul punto, "*possono* essere nominati" dal Presidente della Repubblica. Non basta: vanno coerentemente eliminati; almeno, finché resta vera la premessa che il Senato viene a svolgere funzioni di rappresentanza territoriale.

Nella stessa direzione il principio del libero mandato, ai sensi dell'articolo 67, non può non avere lettura, e conseguentemente riempirsi di significato diverso, per senatori che rappresentano per l'appunto i territori. Anche l'assenza del riconoscimento in capo ai senatori delle immunità di cui all'articolo 68, secondo comma, si spiega solo in tale direzione.

Una valutazione, a mio parere, tendenzialmente positiva, almeno a prima lettura, sembra potersi dare alla direzione degli interventi relativi alle modifiche che verrebbero apportate al titolo V. In particolare, piace qui sottolineare soprattutto il venir meno, nel testo che inizia il suo *iter* in Parlamento, dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione e di quel pericoloso germe di regionalismo differenziato, insito nello stesso.

La questione più delicata, nel nuovo titolo V, sul piano del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, è quella relativa al superamento della competenza concorrente, al rafforzamento della potestà esclusiva dello Stato ed al ripensamento della formulazione della competenza residuale. E' questa non una semplice rimodulazione delle materie nel riparto, ma un ripensamento del riparto stesso "per materia o funzione", al fine evidente di volere ridurre il livello di "contenzioso legislativo" dinanzi alla Corte costituzionale e, prima ancora, di maggiore semplificazione nell'individuazione del legislatore competente. E' chiaro però che i "confini" restano quasi fatale sede di rivendicazioni da parte dei legislatori, statale e regionale.

Al di là del ruolo che inevitabilmente dovrà, comunque, svolgere in ultima istanza il giudice delle leggi, nel risolvere le questioni di costituzionalità, che fatalmente si produrrebbero anche nel nuovo assetto, più forte dovrebbe essere, sul piano politico, proprio il ruolo del Senato delle autonomie, quale sede di possibile prevenzione dello scontro. Opportuno appare allora un coinvolgimento più forte della seconda Camera nella funzione legislativa, a cercare di evitare il successivo contenzioso davanti alla Corte costituzionale, andando oltre gli strumenti un po' deboli, prima di parere, ora di

"modificazioni proposte", che vengono riconosciuti, ai sensi del proposto articolo 70, al Senato, ferma invece restando la possibilità per la Camera di non conformarsi, approvando a maggiore assoluta.

Peraltro, sul piano del raccordo, occorrerebbe una seria riconsiderazione sistematica del sistema delle conferenze e forme di raccordo di queste con lo stesso Senato delle autonomie.

Sul metodo della riforma, non può che ribadirsi, al di là di quanto sancito dalla Corte nella sentenza n. 1/2014, il "rilievo" che comunque assume la declaratoria di incostituzionalità di una legge elettorale "sotto il profilo della legittimazione dei parlamentari eletti" (Patroni Griffi, 2006). In tal senso, pur non essendovi, grazie alla sentenza della Corte, ostacolo formale all'approvazione di una così rilevante riforma costituzionale da parte di questo Parlamento, risulta quanto meno opportuno che all'approvazione da parte delle Camere possa comunque seguire un *referendum* costituzionale, su cui auspicare il più ampio dibattito e partecipazione a non indebolire il valore identitario per un popolo, che la Costituzione deve sempre conservare.