

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

151a seduta (pomeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Roberto Zaccaria, docente di diritto pubblico nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.

Signora Presidente, ho sentito stamattina parlare il professor Mangiameli e ho appena ascoltato il professor Falcon e mi ritrovo in molte delle considerazioni che hanno svolto e che naturalmente anch'io svilupperò. In questo caso si verifica una situazione opposta a quella che normalmente si determina nei dibattiti scientifici, durante i quali chi interviene preferisce essere il primo a dire una certa cosa. Visto però che siamo in questa sede, la ripetitività non è inutile, soprattutto perché credo che, con i nostri contributi, dobbiamo offrire delle suggestioni che possano in qualche modo informare il procedimento di revisione costituzionale e, nella misura in cui sono più convergenti, avere un maggiore esito positivo.

Anch'io, come gli altri miei colleghi, consegnerò un testo scritto che riguarda sostanzialmente quattro punti, che qui sintetizzo, anche per aiutare a comprendere la struttura di quanto dirò. Il primo punto riguarda un bicameralismo con due Camere forti e diverse. Il secondo punto concerne il Senato delle autonomie, che ha un senso soltanto in presenza di forti autonomie regionali. Il terzo punto riguarda la ridefinizione delle competenze legislative delle Regioni ordinarie. L'ultimo punto concerne le attribuzioni costituzionali del Senato delle autonomie.

È stato ripetutamente detto che questa riforma tocca due profili importanti, che sono tra loro collegati: il tema del bicameralismo cosiddetto uguale ovvero il superamento di questo bicameralismo; la modifica del Titolo V. Sono in parte condizionato dal fatto che, nella XV legislatura abbiamo lavorato su questa materia alla Camera dei deputati e, a distanza di così poco tempo, sono tenuto (in qualche modo credo sia giusto) a rispettare quella visione. Naturalmente farei fatica adesso a parlare di elezione diretta, visto che allora sostenemmo la tesi dell'elezione indiretta. So che le proposte che uno ha seguito in sede parlamentare possono essere, in alcuni casi,

consegnate all'oblio ma, vista questa distanza temporale molto breve, mi sento vincolato alle considerazioni di allora che, in parte, mi aiuteranno in questo mio intervento.

Ho anche sentito dire che, toccando insieme profili del bicameralismo e del Titolo V, in realtà, si allarga il tema dell'omogeneità della materia. Penso che, tutto sommato, ci sia una connessione tra questi due argomenti, quindi non sono dell'avviso che questo rischio sia così forte. Devo dire, peraltro, che il fatto che questi due temi siano legati, se è comprensibile, è però anche foriero di alcune contraddizioni di fondo che possono essere messe in luce da questo collegamento. Mi spiego. Il professor Falcon ha sostanzialmente detto che nella proposta di creare un Senato delle autonomie, che è stato definito in termini anche diversi in passato, c'è il completamento di un disegno che nasce dalla Costituente. Ma è altrettanto vero - questo lo dico io - che, nel momento in cui si crea questo Senato delle autonomie e lo si chiama così, se le autonomie che ne costituiscono il presupposto risultano indebolite, si realizza una sorta di nemesi storica, per cui si realizza quel Senato proprio nel momento in cui ci sono molte meno autonomie.

Il principio bicamerale caratterizza la maggior parte dei grandi Paesi democratici (questo mi sembra lo riconoscano tutti) ed è tuttora ritenuto lo strumento più idoneo per governare società complesse. Nelle più importanti democrazie occidentali, in particolare in Europa, la scelta bicamerale è prevalente e il Senato è un organo essenziale. Siccome la ricostruzione dei modelli naturalmente varia e ognuno poi si appropria di un precedente, credo che questo sia un dato comune.

Ho sentito anche dire - ma forse non in questa sede - che in un secondo momento si affronterà la forma di Governo, con riferimento al tema del presidenzialismo. Credo che già in questa riforma si affrontino forma di governo e forma di Stato, nel senso che il disegno dei poteri tra gli organi diversi dello Stato è forma di governo e il rapporto con le autonomie è forma di Stato. Quindi, non tutto, ma buona parte di questo tema già si affronta qui.

Ricordo sempre le parole di Costantino Mortati a proposito del momento in cui si affrontano questi temi che riguardano gli equilibri tra Stato e autonomie. Egli faceva riferimento, ovviamente, alle Province, ma possiamo capire che ciò vale anche senza di esse. Mortati diceva: «Comuni, Province e Regioni sono da considerare quali parti preminenti nel sistema delle controforze sociali che circoscrivono il potere dello Stato togliendogli quell'onnipotenza che potrebbe portarlo ad opprimere la libertà dei cittadini.» Mi pare importante ricordare quello che dice Mortati perché fu un costituente non marginale. Penso pertanto che possa voler dire ancora qualcosa quella visione delle autonomie per cui egli usava il termine «contropotere».

Vorrei anche ricordare le parole di Gaetano Silvestri, presidente della Corte costituzionale il quale, nella conferenza stampa che ha fatto sulla giurisprudenza dell'anno passato, ha detto: «La giurisprudenza della Corte sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali incide su una delle

componenti - tra le più rilevanti - del complesso sistema di bilanciamenti e di corrispondenti equilibri, formali e sostanziali, destinato ad assicurare la conservazione e lo sviluppo della democrazia pluralista (...)». Si tratta di un altro passaggio, a mio avviso, abbastanza pertinente con quanto si affronta qui.

Il principio del bicameralismo, in sintesi, costituisce uno degli assi portanti del nostro ordinamento costituzionale; incrinare questo valore, a mio avviso, significa incrinare uno dei principi portanti della Costituzione. Si potrebbero dire tante cose, ma indubbiamente il bicameralismo differenziato - perché di questo stiamo parlando - rappresenta un elemento per dare spazio al pluralismo istituzionale, a quei pesi e contrappesi essenziali in una società democratica. La semplificazione, in questo campo - ho sentito ricordare anche questa frase - non è necessariamente un bene quando si parla di ordinamento costituzionale; quando si parla invece di semplificazione delle procedure o delle leggi dello Stato, il discorso è diverso.

Il Senato delle autonomie ha un senso in presenza di forti autonomie regionali, quindi credo che questo passaggio sia importante. Sostanzialmente il disegno delle autonomie regionali nel nostro Paese si potrebbe descrivere con un andamento singolare. Se si guardasse tutta la storia costituzionale italiana e si vedesse quello che è stato il ruolo delle autonomie, soprattutto regionali, ci si renderebbe conto che c'è stato anche un andamento ondivago, certamente non del tutto lineare (ho sviluppato questo concetto nel documento che ho lasciato agli atti della Commissione).

Tutti ricordiamo il modello di Stato regionale previsto dalla Costituzione del 1948 e il richiamo delle parole di Mortati e, più semplicemente, dell'articolo 5, con le Regioni a Statuto ordinario (la cui realizzazione resta a lungo ferma e parte solo nel 1970) e le Regioni a Statuto speciale (le sole presenti per più di 20 anni). In seguito hanno avuto luogo fasi importanti, che hanno accompagnato il trasferimento delle funzioni con il DPR n. 616 del 1997 e con il decreto legislativo n. 112 del 1998, strumenti importanti per dare corpo a quel disegno delle autonomie.

Nel 1999 vi è stata poi una prima modifica costituzionale, che ha reso possibile l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, cui ha fatto seguito la modifica del 2001, della quale adesso si parla in senso critico. La riforma costituzionale del 2001 ha certamente determinato lo scavalco, come peso, delle Regioni a Statuto ordinario rispetto a quelle a Statuto speciale. In altri termini, le Regioni a Statuto ordinario avevano poteri che potevano sembrare superiori a quelli delle Regioni a Statuto speciale, al punto che, nell'articolo 10 di quella legge costituzionale, si prevedeva esplicitamente una sorta di equiparazione, per cui le Regioni speciali avrebbero avuto almeno quanto quelle ordinarie. Vennero poi previste anche procedure rinforzate, nel caso in cui intervenissero modificazioni di certi principi.

Con la riforma costituzionale che stiamo esaminando si realizza una sorta di terza scelta, ossia un terzo modello di regionalismo in Italia (dopo quelli iniziali del 1948, del 1970 e del 2001).

Per esprimere un giudizio, partirei dalle parole di Paolo Caretti - mio collega dell'università fiorentina - al convegno di Milano dell'Associazione dei costituzionalisti italiani. Dice Caretti: «In realtà, a me pare che il vero obiettivo di questa parte della riforma non sia stato affatto quello di attenuare il tasso di conflittualità tra Stato e Regioni, quanto piuttosto quello di riportare la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001. È vero che resta in Costituzione il “*nomen*” di potestà legislativa regionale, ma, nella sostanza, essa è interamente affidata alle scelte del legislatore statale, libero di intendere in senso stretto le sue riserve esclusive, di dare un contenuto di dettaglio alle cosiddette “norme generali”, libero di delegare o meno.»

Su questo punto, dato che non le ho viste figurare tra le persone che dovrebbero essere audite, vorrei ricordare anche le opinioni, molto simili a quella di Paolo Caretti, di Ugo De Siervo, che è stato presidente della Corte Costituzionale, e di Federico Sorrentino, che è stato presidente dell'Associazione dei costituzionalisti italiani. Quindi, una parte della dottrina ritiene che questa riforma del Titolo V, sul piano delle competenze, vada in netta controtendenza, sia un ritorno indietro molto marcato.

Vorrei ora soffermarmi brevemente su quello che ho definito il ridisegno delle competenze legislative delle Regioni ordinarie, concetto molto importante, come ha detto stamani anche il professor Mangiameli. Nel nostro ordinamento costituzionale, la garanzia del sistema autonomistico è basata su un caposaldo, ossia che le competenze delle Regioni siano assicurate direttamente dal testo costituzionale (diverso è il discorso sulle competenze degli enti locali, per cui si prevedeva una legge ordinaria, e comunque non avevano questo stesso fondamento).

Se non semplifico troppo il ragionamento del professor Falcon, mi pare di aver capito che, con riferimento a queste competenze, egli giustamente sostenga che si può provare a scrivere quello che si vuole, ma poi la Corte costituzionale - secondo la modalità di lavoro seguita in questi anni - tende a dare un'armonia al sistema o comunque un'interpretazione. Certo sappiamo (è stato detto da più di un professore di diritto regionale o costituzionale) che quello che la Corte costituzionale ha fatto al termine della sua giurisprudenza rende alcune di queste affermazioni contenute nei testi abbastanza inutili. In sostanza, si modifica la Costituzione pensando di ridurre il contenzioso costituzionale che, in realtà, ha raggiunto un certo assestamento.

Per venire alle considerazioni che vorrei muovere sul punto, devo dire che comunque la strada più semplice da percorrere sarebbe stata quella di portare nella competenza esclusiva dello Stato alcune delle competenze che nel 2001 erano finite in competenza concorrente. Abbiamo detto più volte che si tratta delle competenze collegate al trasporto e alla distribuzione nazionali dell'energia; alle infrastrutture strategiche; all'ordinamento della comunicazione e alle professioni (non so però se questo campo sarebbe altrettanto pacifico); ai porti e agli aeroporti d'interesse nazionale e internazionale. Questo avrebbe realizzato un consenso molto ampio. Il problema è che qui non si è fatto quello che, più o meno, reclamavano tutti a gran voce, ma qualcosa di più.

La seconda scelta compiuta, che è molto chiara in questo testo e che giudico assai più opinabile, è stata quella di eliminare la potestà legislativa concorrente. A questo punto mi ricollego a quanto ha detto il professor Mangiameli stamattina con riferimento al ruolo che questa potestà ha in altri ordinamenti. Anche in questo caso la scelta è stata motivata dall'esigenza di ridurre il contenzioso portato in questi anni davanti alla Corte costituzionale. È stato detto che sostanzialmente questo contenzioso si è assestato (certo, più in favore dello Stato che delle Regioni, ma comunque si è assestato).

Leggendo il testo, si può notare che l'elemento che lo caratterizza in tutte le disposizioni è quello di trasportare buona parte delle competenze (circa l'80 per cento) nell'ambito della potestà legislativa dello Stato. Non si tratta dunque di una sorta di ripartizione nominalistica che può, in qualche modo, equilibrare i rapporti. L'eliminazione della potestà legislativa concorrente rappresenta, però, l'occasione per riportare le competenze in capo allo Stato.

La motivazione di ridurre il contenzioso costituzionale pare, ad esempio, piuttosto discutibile al professor Roberto Bin, il quale sostiene che: «Il progetto di riforma non sembra tener conto di quanto è venuto a realizzarsi attraverso la giurisprudenza costituzionale» e che: «Si deve sottolineare che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale non è sorto principalmente in merito alle cosiddette materie “concorrenti”, quanto a quelle esclusive dello Stato (...)». Mi pare che su questo punto vi sia anche un certo accordo. Non è questa quindi la motivazione, ma essa ha un segno preciso perché porta quasi tutte le materie al livello della competenza esclusiva statale.

Il professor Bassanini - con il quale ho parlato di recente - si chiede perché ci preoccupiamo tanto, dal momento che ci sono le norme generali e una serie di materie sono caratterizzate e circoscritte dal fatto che lo Stato, anche nell'esercizio della sua competenza esclusiva, è chiamato a emanare norme generali. Ricordo però che ricompare, in maniera abbastanza sinistra, anche il limite dell'interesse nazionale, che la Corte costituzionale aveva molto sviluppato, nel periodo antecedente al 2001. Se questo è vero, ricordo che già nell'ordinamento vigente, riformato nel 2001, si parlava di «norme generali» in materia di istruzione.

Ho provato a fare un elenco delle norme generali previste nel nuovo testo e si arrivano a contare più di 10 ambiti materiali nei quali si parla di norme generali, ad esempio: il procedimento amministrativo, la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione (per la quale c'è già una previsione in tal senso nel testo costituzionale vigente), le attività culturali, il turismo e l'ordinamento sportivo.

Il collega professor Bassanini sembra quasi che dica che non bisogna preoccuparsi del fatto che è stata eliminata la competenza legislativa concorrente, visto che essa ricompare, in realtà, sotto una denominazione un po' diversa. Ricordo però che compare anche il riferimento all'interesse nazionale: ci sono varie disposizioni che ad esso si riferiscono in materia di energia, di infrastrutture strategiche o di porti e di aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale. Ci sono poi alcune disposizioni che fanno riferimento alla competenza in materia di programmazione strategica e ciò significa dividere la materia, l'ambito e le politiche in livelli diversi.

Paradossalmente abbiamo discusso a lungo chiedendoci se la competenza concorrente, con i principi e le norme di dettaglio, potesse creare problemi di tipo interpretativo. La Corte, ora che ha sviluppato e assestato la sua giurisprudenza con riferimento ai principi e alle norme di dettaglio, dovrà oggi ridefinirla con riferimento alle norme generali. Ad esempio, il termine «norme generali» compare già nella legge n. 400 del 1988, quando si parla di delegificazione, che può essere fatta attraverso regolamenti, a condizione che vengano stabilite le norme generali regolatrici della materia. Vi invito a guardare tutti gli interventi di delegificazione che sono stati realizzati e vedrete che le norme generali non sono mai indicate. In questi casi, infatti, il legislatore - che è quello competente a emanare i decreti-legge, ovvero il Governo - approva una specie di delega di serie B, ovvero detta dei principi e poi stabilisce che, per il resto, si procederà a una delegificazione, lasciando sostanzialmente la materia al potere regolamentare, dopo aver indicato nel decreto-legge le cosiddette norme generali, che sono però dei principi.

Anche il professor Ugo De Siervo ha provato a dire che non sarà così facile effettuare una distinzione. È vero che i costituzionalisti citano la sentenza n. 279 del 2005 della Corte costituzionale, in cui si parla delle norme generali in materia di istruzione, indicando come norme generali quelle capaci di esaurire in se stesse la loro operatività; per la verità, si tratta di un'espressione un po' criptica. La Corte indica, sulla carta, la differenza tra norme generali e principi fondamentali. Non voglio leggere la sentenza perché ci vorrebbe un po' di tempo. La distinzione è però abbastanza ardua, soprattutto dal momento che le norme generali riguarderanno un numero così rilevante di materie. Ricordo di aver individuato più di 10 ambiti materiali. Dunque,

dovremmo avere una nuova giurisprudenza, che ci farà capire che cosa vuol dire, in un dato settore, l'espressione «norme generali».

Ci sono però anche dei problemi specifici che mi turbano e che riguardano alcuni ambiti in particolare, uno dei quali è quello delle attività culturali, che conosco. Com'è noto, nel testo costituzionale vigente si tratta di una materia di competenza legislativa concorrente, ma nonostante ciò, lo Stato è riuscito a disciplinarla quasi integralmente, sebbene la Corte costituzionale avesse detto che coesistono tre livelli di competenza: quello statale, quello regionale e quello comunale. Nel nostro Paese è però lo Stato che regola in maniera decisiva le attività culturali e non lo fa attraverso le leggi, ma con dei decreti ministeriali cosiddetti di natura non regolamentare. Vorrei che riflettessimo sul fatto che in settori nevralgici, che riguardano anche diritti fondamentali, lo Stato la fa già molto da padrone. Pensate, per ciò che riguarda la materia delle attività culturali, alla ripartizione dei fondi pubblici: si tratta di milioni di euro e non di qualche decina di migliaia di euro.

Nel disegno di legge si stabilisce dunque che per alcune materie, come questa, quella dell'ordinamento sportivo o diverse altre, lo Stato ha competenza ad adottare norme generali. Cosa vuol dire ciò? Il professor Roberto Bin, che ho citato in precedenza, sostiene che abbiamo abolito la competenza concorrente, ma che forse è il caso di approvare anche una norma - di cui suggerisce la formulazione - con cui si stabilisce che, in una serie di ambiti materiali, c'è una potestà legislativa dello Stato a disciplinare le norme generali.

Ho dunque la sensazione che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale possa aumentare, non solo in questo caso, ma anche per ciò che riguarda l'interesse nazionale e le decisioni strategiche: naturalmente ritengo che questo rischio ci sia. Un'analoga valutazione l'ha proposta nell'audizione di questa mattina il professor Mangiameli, ma anche il senatore Tonini mi pare abbia detto che, sostanzialmente, con questa riformulazione del Titolo V, si rispolvera un forte centralismo. Credo quindi che se ne debba prendere atto e, d'altra parte, le voci che ho sentito sono abbastanza convergenti.

Si pone poi il tema della clausola di supremazia. Al di là della possibilità di un'avocazione allo Stato, occorre tener presente che tutte le disposizioni del testo vanno in un'unica direzione e la clausola di supremazia si aggiunge ad esse. Niente da dire in proposito, anche perché la sua opportunità è stata sostenuta da diverse parti. Anche tale clausola però avrebbe potuto essere bilanciata, ad esempio, con un riferimento alla leale collaborazione e alla sussidiarietà. Con la formulazione che viene proposta, invece, le Regioni «non battono chiodo» e faranno molta fatica ad opporsi.

Inoltre, il fatto che venga configurata una sorta di limite funzionale, crea, a mio avviso, qualche problema. Anche laddove si definiscono le competenze legislative regionali, si prevede una sorta di limite interno. Si dice, infatti, che: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa» - unico punto in cui lo si esplicita - «in riferimento ad ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno (...)». Secondo me questa formula non aiuta.

Il professor Falcon ha provato a prospettare una formula simile che potrebbe avere il significato di una norma di salvaguardia, con riferimento alla potestà legislativa sia dello Stato sia delle Regioni ma, non avendo messo alcun limite interno alla potestà legislativa dello Stato e mettendolo invece su quella delle Regioni, a mio modo di vedere, si corre qualche rischio, poiché sembra un ulteriore limite.

Vorrei esaminare un altro aspetto che mi sembra utile per dare un contributo a quelle che devono essere le competenze costituzionali di un Senato, che ho definito forte e diverso: lo chiamiamo «delle autonomie», a condizione però che si risolvano i problemi della modifica del Titolo V, secondo quanto ho già detto. Vengo al punto. Il Senato non è più titolare dell'indirizzo politico, non dà la fiducia, non interviene nell'approvazione del bilancio, ma ciò non preclude che abbia un ruolo significativo come Senato delle autonomie che continua a configurarsi come organo costituzionale, dotato di competenze costituzionali. Farei un ragionamento al contrario. Se la Camera è titolare della funzione di indirizzo politico, è logico che tutte quelle leggi che si collegano alla determinazione dell'indirizzo politico possano essere a decisione prevalente della Camera, riprendendo il discorso che faceva prima il collega Ceccanti. C'è però una serie di leggi (nella modifica che facemmo nella XV Legislatura avevamo dato al Senato poteri molto rilevanti) che non hanno nulla a che fare con l'indirizzo politico, ma sono di natura ordinamentale. Quindi, è difficile capire perché si possa escludere la competenza bicamerale trattandosi di questioni che non riguardano la politica di un certo periodo, ma concernono l'assetto, la configurazione dell'ordinamento e anche il suo rapporto con le autonomie.

Vorrei evidenziare anzitutto la necessità che il Senato abbia pari dignità con la Camera, anche dal punto di vista dei requisiti soggettivi (mi riferisco, tanto per intenderci, all'articolo 68 della Costituzione), poiché credo che ciò sia necessario per svolgere analoghe funzioni di rilievo costituzionale.

Con riferimento all'approvazione bicamerale delle leggi, accetto ciò che Massimo Luciani ha più volte ribadito: è difficile la distinzione delle materie perché è complicato stabilire quali sono i campi, non per tipologia di atti ma per fonti. Proverei a elencare alcune leggi che, a mio avviso, sarebbe logico fossero di approvazione bicamerale, proprio nella scelta fatta con questo disegno di

legge: leggi costituzionali e di revisione costituzionale (non saranno frequentissime, ma certamente rientrano nella fattispecie); leggi elettorali o leggi organiche o leggi di disciplina degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale. Ho usato la formula «organiche» perché in qualche dibattito è emersa l'idea di introdurre la categoria delle leggi organiche anche nel nostro ordinamento, come in Francia, in Spagna e in altri ordinamenti. Certo, ci sono leggi un po' diverse dalle altre: la legge n. 400 del 1988, ad esempio, è sostanzialmente una legge organica, perché affronta una materia che non deve essere governata con i criteri dell'indirizzo politico, poiché riguarda la disciplina dell'ordinamento.

Continuando l'elenco, direi che debbano rientrare anche la legge europea e di delegazione europea. A tal proposito, faccio una digressione. Ho notato che le funzioni di Camera e Senato sono singolarmente contraddittorie: per definire i compiti della Camera in Costituzione si usano tre righe; per dire cosa farà il Senato - che è molto meno - se ne usano dieci. A prescindere dal fatto estetico, con riferimento alla materia europea (alla fase ascendente), si dice che si vogliono lasciare al Senato le cose più rognose o che prima non si sono fatte (le valutazioni di sussidiarietà, ad esempio, che potevamo fare da anni e che non abbiamo fatto; la verifica d'impatto della regolamentazione (VIR) e di impatto delle politiche pubbliche sul territorio). Mi domando, allora, perché non lasciare all'approvazione bicamerale la legge europea e di delegazione europea.

Ancora, proseguendo nell'elencazione: le leggi che definiscono procedure di trasferimento delle funzioni. Tutti ritengono che non basta distinguere le materie e le relative competenze, ma bisogna varare leggi che definiscano il trasferimento delle funzioni, poiché queste sono state sempre molto utili anche per la Corte costituzionale (come si è verificato con i decreti legislativi n. 616 del 1967 e n. 112 del 1998).

Secondo me, è abbastanza logico che rientrino nell'elenco anche le leggi che riguardano l'esercizio della clausola di supremazia, così come le leggi concernenti l'ordinamento degli enti locali. Non riprendo le considerazioni del professor Falcon, ma in questo campo c'è veramente un'avocazione allo Stato di tutte le competenze che riguardano gli enti locali, che non c'è mai stata nel nostro Paese e che la Corte ha ritenuto sbagliata (le comunità montane le fanno le Regioni, non lo Stato).

Ancora, proseguendo nell'elenco: il potere di richiesta di un parere preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale delle leggi, come ha detto il professor Ceccanti ma anche altri (modello francese). Credo che in questo caso sarebbe giusto che tale potere fosse esercitato non solo dal Senato contro le leggi della Camera, ma da Senato e Camera.

Ancora: semplificare il potere di richiamo delle leggi della Camera, magari - come qualcuno dice - con l'attribuzione all'Ufficio di Presidenza dell'attivazione del procedimento, lasciando l'esame del merito all'organo collegiale; rinforzare le ipotesi di riapprovazione a maggioranza assoluta.

Andrebbe introdotta poi una garanzia contro l'impugnazione troppo facile delle leggi regionali, non da parte del Governo ma delle burocrazie ministeriali (oggi passano in Consiglio dei Ministri, ma sono i direttori generali dei Ministeri a fare queste operazioni oppure altri soggetti). Certo, le Regioni non possono in questo quadro perdere su tutti i fronti.

Infine, sarebbe necessario, forse, il potenziamento del Consiglio delle autonomie locali (CAL). Nella XV Legislatura avevamo scelto il modello austriaco e i sindaci venivano scelti dal CAL; secondo me, era un sistema più equilibrato per dar luogo a un Senato che fosse realmente un Senato di autonomie che nel Paese continuano ad esistere.