

Bozza

La riforma costituzionale del Senato e del titolo V

di Roberto Zaccaria

Sommario: 1. Premessa. Un bicameralismo con due Camere forti e diverse; 2. Il Senato delle autonomie ha un senso in presenza di altrettanto forti autonomie regionali; 3. Il ri-disegno delle competenze legislative delle Regioni ordinarie; 4. Le attribuzioni costituzionali del Senato delle autonomie.

1. Premessa. Un bicameralismo con due Camere forti e diverse

Questa riforma costituzionale tocca due profili importanti e tra loro collegati. Modifica del bicameralismo eguale e modifica del titolo V. Nella XV legislatura - quando lavorammo su questa materia, alla Camera dei deputati - non si pensò, ad esempio, di toccare il titolo V, ma la scelta che è stata fatta oggi è comprensibile, anche se foriera di alcune contraddizioni di fondo. Io ricordo di aver presentato una proposta di legge sul titolo V che è stata esaminata tardivamente nella XVI legislatura.

Naturalmente queste considerazioni riguardano solo il perimetro delle riforme ma quel che conta è il contenuto e le scelte che ispirano le modifiche che vengono fatte e di queste parleremo soprattutto.

Il principio bicamerale caratterizza la maggior parte dei grandi paesi democratici ed è tuttora ritenuto lo strumento più idoneo per governare società complesse. Nelle più importanti democrazie occidentali ed in particolare in Europa, la scelta bicamerale è prevalente e il Senato è un organo essenziale.

Si sente spesso affermare che con questa riforma non si tocca la forma di governo. Io credo che con questi interventi si tocchi sia la forma di governo che la forma di stato. Nel fare queste scelte dobbiamo piuttosto domandarci se con questa riforma vogliamo mantenere nel nostro paese un serio pluralismo politico ed istituzionale o se per semplificare o processi decisionali al vertice della Repubblica rischiamo di indebolire i fondamentali contrappesi.

Ricordiamo sempre le parole di Costantino Mortati: *"Comuni, Province e Regioni sono da considerare quali parti preminenti nel sistema delle controforze sociali che circoscrivono il potere dello Stato togliendoli quella onnipotenza che potrebbe portarlo ad opprimere la libertà dei cittadini e nello stesso tempo si pongono come stadi offerti alla progressiva espansione della coscienza del cittadino e alla progressiva comprensione delle esigenze via via più complesse della vota associata."*

Significative sono oggi anche le parole del Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri, anche se qualcuno ha cercato di stravolgerle.

La giurisprudenza della Corte sui rapporti tra Stato ed 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 posta a base della Costituzione.

All'equilibrio tra i diversi livelli di governo del territorio e dei territori si deve accompagnare – secondo il disegno costituzionale – quello tra poteri dello Stato, e, quindi, principalmente tra organi costituzionali.

Il principio del bicameralismo costituisce dunque uno degli assi portanti del nostro sistema costituzionale.

Non tanto il principio del bicameralismo perfetto o eguale che è giusto superare e che già in Costituente si pensò inutilmente di differenziare (con la diversa durata delle due Camere, con le disposizioni sull'elettorato attivo e passivo e con il diverso sistema elettorale per una seconda Camera sistema concepita su base regionale). Giusto quindi dare la fiducia alla sola Camera e giusto lasciare anche a questa soltanto l'approvazione della manovra di bilancio.

Le ragioni che giustificano il bicameralismo differenziato sono diverse. Esso rappresenta indubbiamente il modo migliore per governare società complesse. Pluralismo istituzionale. Pesi e contrappesi. La semplificazione in questo campo non è necessariamente un bene. Rischio che attraverso questa strada si conferisca il potere prevalente ad una sola Camera, magari caratterizzata da una legge elettorale iper maggioritaria.

L'essenzialità del principio bicamerale e di una seconda Camera forte è giustificato dal fatto che una serie di norme fondamentali della Costituzione si fondano su questo presupposto. Indicherei su tutto il ruolo del Presidente del Senato, seconda carica della Repubblica e destinato a sostituire il Presidente della Repubblica. Essenziale è anche il ruolo che il Senato, con le sue maggioranze gioca nell'aggravare il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art.138. Il Senato partecipa poi, con ruolo determinante all'elezione del Presidente della Repubblica, della Corte costituzionale e del CSM.

I modelli più diffusi sono sostanzialmente due: Senato delle autonomie o Senato delle Garanzie. In questo DDL si è scelto il primo ed anch'io non posso discostarmi da questa scelta. Il primo modello è quello al quale si è pensato anche nella XV legislatura. Modello Austriaco e non tedesco. Il Senato è espressione di entità territoriali. Regioni (Consigli). Secondo quel modello però restavano forti competenze regionali e numerose competenze bicamerali.

2. Il Senato delle autonomie ha un senso in presenza di altrettanto forti autonomie regionali

I Senatori delle autonomie hanno senso laddove esiste un forte sistema autonomistico. Si cita molto spesso il modello tedesco ma in quell'ordinamento le Regioni, i Lander sono molto forti. Credo che molte delle scelte contenute nel testo attuale vadano in controtendenza rispetto ai modelli stranieri che si citano invece come riferimento.

Di fronte ad un depotenziamento delle autonomie perde radicalmente senso la Camera che le rappresenta.

Il disegno delle autonomie regionali nel nostro paese ha avuto un andamento decisamente singolare. Potremmo definirlo ondivago. Certamente non del tutto lineare. E le vicende costituzionali in corso confermano questo giudizio.

La Costituzione del 1948 ha disegnato uno Stato regionale (richiamo delle parole di Mortati e più semplicemente dell'art.5 Cost.), con Regioni a statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale. Per più di vent'anni sono state presenti le sole Regioni a Statuto speciale. Le Regioni ordinarie sono state realizzate solo nel 1970 con poteri molto ridotti. Un forte movimento nel paese ha portato a realizzare un ampio trasferimento delle funzioni con il DPR n.616 del 1977. Attraverso quel trasferimento si è realizzato anche un potenziamento delle funzioni regionali, legislative ed amministrative. Si sono svolti anche alcuni referendum. Emblematico è stato quello per la soppressione del Ministero del Turismo. Nel 1998 con il decreto legislativo n.112 si realizza un secondo trasferimento di funzioni e il peso delle Regioni aumenta ancora. Nel 1999 si modifica la Costituzione e si arriva alla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e ad un ulteriore potenziamento del ruolo delle Regioni.

Con la riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n.3) si capovolge il criterio di elencazione delle competenze regionali. Vengono indicate le competenze esclusive dello Stato, vengono indicate le materie in competenza concorrente. Il resto viene attribuito alla competenza delle Regioni.

A questo punto le Regioni ordinarie scavalcano, come peso, quelle speciali, al punto che si stabilisce nell'art.10 che *Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*

Ci si pone anche il problema di istituire, con l'art.11 della legge costituzionale un organo di raccordo tra Parlamento e Regioni: *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 nello stesso articolo 11 si individua una procedura rinforzata di 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.*

Con la riforma costituzionale che stiamo esaminando si realizza una terza scelta, un terzo modello di regionalismo in Italia. Un modello che ha netto indirizzo retrospettivo.

Per esprimere un giudizio partirei dalle parole di Paolo Caretti, al convegno di Milano dell'Aic *"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 sua 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 c.d. "norme generali", libero di delegare o meno.*

Su questo punto di tenore analoghe sono anche le opinioni di Sorrentino, ex Presidente del costituzionalisti italiani e di U. De Siervo, ex Presidente della Corte costituzionale.

3. Il ri-disegno delle competenze legislative delle Regioni ordinarie

Dobbiamo quindi a questo punto vedere come si configura la modifica del sistema della potestà legislativa regionale, realizzato dalla presente riforma.

Dobbiamo a questo proposito e solo per un attimo ricordare che nel nostro ordinamento costituzionale la garanzia del sistema autonomistico

prevede che le competenze delle Regioni debbano essere assicurate direttamente dal testo costituzionale.

Per dare un ordine alla mia esposizione vorrei concentrarmi su quattro ordini di considerazioni:

A) 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. Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia"; "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti di interesse nazionale ed internazionale; ordinamento della comunicazione e professioni. E questa strada è stata percorsa. Direi pacificamente.

B) La seconda scelta compiuta, assai più opinabile, è stata quella di eliminare la potestà legislativa concorrente. La scelta è stata motivata per un'esigenza di semplificazione diretta ad evitare o a ridurre il contenzioso che in questi anni sarebbe stato portato davanti alla Corte costituzionale.

Si è detto anche che questa scelta riproduce quella operata in alcuni ordinamenti ed in particolare nell'ordinamento costituzionale tedesco.

Da noi questa scelta si è concretizzata in un vistoso spostamento delle competenze dalle Regioni allo Stato. Qualcuno ha affermato che questo disegno realizza un vero e proprio azzeramento della potestà legislativa.

Oltre alla scelta, che abbiamo condiviso di riportare alla competenza statale una serie di materie affrettatamente attribuite alla competenza regionale nel 2001, bisogna ricordare che quasi tutte le altre materie previste dall'art.117 terzo comma sono state ricondotte nell'alveo della competenza legislativa esclusiva. Basta ricordare, tra le altre, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la previdenza complementare e integrativa, le forme associative dei Comuni, l'ordinamento degli enti di area vasta, il commercio con l'estero.

Ma anche la motivazione di ridurre il contenzioso costituzionale sembra discutibile. Basta leggere in proposito il pensiero di Roberto Bin: *Il progetto di riforma non sembra tener conto di quanto è venuto a realizzarsi attraverso la giurisprudenza costituzionale. Si deve sottolineare che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale non è sorto principalmente in merito alle c.d. materie "concorrenti", quanto a quelle esclusive dello Stato e alla loro capacità di assorbire praticamente tutti gli ambiti "residuali" lasciati alla legislazione regionale - ambiti che di conseguenza si sono ridotti praticamente a niente.*

Il fatto più discutibile è comunque rappresentato dal fatto che si introduce un nuovo elenco assai consistente di materie nelle quali il

legislatore statale si riserva la competenza a dettare le "norme generali" e si ripristina il limite molto discusso dell'interesse nazionale.

In precedenza esisteva solo un caso di norme generali (norme generali sull'istruzione). Ora i casi sono molto più numerosi. Si veda il nuovo art. 117, secondo comma. 1. g) norme generali sul procedimento amministrativo 2. norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; 3. m) norme generali per la tutela della salute; 4. norme generali sulla sicurezza alimentare, 5. norme generali sulla tutela del lavoro; 6. norme generali sulla sicurezza del lavoro; 7. n) norme generali sull'istruzione (c'era già); 8. s) norme generali sulle attività culturali, 9. norme generali sul turismo; 10. norme generali sull'ordinamento sportivo; 11. u) norme generali sul governo del territorio;

Si reintroduce il canone dell'interesse nazionale: 1. v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; 2. z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale 3. norme di sicurezza per le infrastrutture e le reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale 4. porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale; 5. sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

Altre due materie che si prestano a due livelli di intervento normativo 1. programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; 2. e) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Difficile la distinzione tra principi e norme generali. L'abolizione della competenza concorrente apre la porta alla riedizione del problema di separare le competenze statali da quelle regionali in diverse materie "esclusive" che l'art. 117.2 enuncia ricorrendo espressioni troppo simili ai "principi fondamentali". Noi abbiamo nel nostro ordinamento un settore nel quale queste categorie vengono invocate ed è quello della delegificazione (*Art.17 secondo comma della Legge n.400 del 1982. "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari"*). A dire il vero secondo la mia esperienza in questi casi il Governo più che determinare le norme generali finisce con il determinare i principi generali quindi uno schema non troppo diverso da quello del 76 cost o dal 117 3 comma.

È vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di distinguere le *norme generali* dai *principi fondamentali*, in relazione alla materia *istruzione*: ma è anche vero che il linguaggio della Corte (sono norme generali, e non principi, quelle "capaci di esaurire in se stesse la loro

operatività": sent. 279/2005) non offre assolute certezze agli operatori, per cui è facile profetizzare che molti ricorsi saranno promossi per chiedere alla Corte l'interpretazione autentica delle sue decisioni. *La questione da risolvere in via logicamente preliminare - sulla quale la stessa difesa delle regioni non ha mancato di richiamare l'attenzione - riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Ora, ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, è evidente come il criterio di soluzione cui far capo vada individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato. E, sotto quest'ultimo aspetto, può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose. "*

Il fatto stesso di inserire queste materie nell'elenco delle potestà esclusive - che, secondo la discutibile giurisprudenza costituzionale più recente, impedisce alle regioni di emanare qualsiasi norma nella materia - sembra contraddittorio e foriero di liti infinite. Sono materie importanti e (quasi) tutte di tradizionale competenza regionale, per le quali appare del tutto inopportuno - e incoerente con gli obiettivi della riforma - lasciare aperta la porta ad equivoci.

Permettetemi di fare solo un esempio con riferimento alla cultura. La Corte costituzionale aveva detto ripetutamente che le funzioni in questo campo sono proprie dei tre livelli di governo. La riforma del 2001 aveva attribuito la materia alla competenza concorrente. Nonostante questo lo Stato è sempre intervenuto in maniera diretta ed invasiva. Le riforme in questa materia sono fatte da tempo non dal Governo ma addirittura dalle burocrazie ministeriali con decreti di natura non regolamentare. Il centro del problema sono i finanziamenti del FUS. Ora con le norme generali cosa succederà?

Nuovi contenziosi si annunciano fin d'ora in corte costituzionale. In precedenza, con riferimento alla competenza legislativa concorrente, che è stata soppressa, lo Stato determinava le norme di principio ora norme di principio e di dettaglio ma solo per il livello di interesse nazionale.

E' facile immaginare comunque che l'interpretazione tra i due livelli sia tutt'altro che agevole e che la Corte costituzionale sarà chiamata ad un

lavoro non trascurabile. BIN propone una riformulazione della legislazione esclusiva e costruisce una nuova tipologia: «Art. 117.2 bis – Nelle seguenti materie la legge dello Stato disciplina le norme generali volte ad assicurare l'uniformità della disciplina in tutto il territorio nazionale e le forme di coordinamento delle attività regionali. (Segue l'elenco sopra indicato).

Ho sentito e condivido le considerazioni del prof Mangiameli.

Note critiche su questo punto mi paiono anche quelle del Sen. Tonini che sottolinea l'esigenza di riformare il Titolo V in chiave federalista, senza incorrere in tentazioni neocentraliste. A tale riguardo, sarebbe utile recuperare la previsione delle materie di legislazione concorrente, eventualmente attribuendo al Senato delle Autonomie il compito di decidere, in base al principio di sussidiarietà, su eventuali conflitti di competenza.

C) Oltre a quanto abbiamo notato finora si deve ricordare che è stato inserito il limite assai incisivo risultante dalla clausola di supremazia. Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

Anche se a ben guardare la formulazione sembra troppo rigida e si poteva quantomeno inserire alcuni contro limiti, di contenuto e procedurali (ruolo del Senato nella deliberazione, si veda oltre), con riferimento quantomeno al rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

D) Il dato più significativo è, però, costituito dal fatto che ora vengono introdotti dei significativi paletti che circoscrivono significativamente la potestà legislativa. Altrochè clausola di salvaguardia!!

Osservando la formulazione del nuovo terzo comma è facile rilevare che la disposizione viene a creare più problemi di quanti non ne risolve.

Dalla relazione: *Come accennato, a fronte della revisione degli ambiti di competenza esclusiva dello Stato e della soppressione dell'elenco di materie di competenza concorrente, con il nuovo terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni è previsto non solo per tutte le altre materie o funzioni non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ma, secondo la più volte citata prospettiva finalistica che si è inteso adottare, viene riferito agli ambiti funzionali «propri» della legislazione regionale.*

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia o 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, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.

Si costruisce così una sorta di funzionalizzazione dell'intervento legislativo, un limite interno all'esercizio della potestà legislativa sulla quale l'ultima parola la dirà inevitabilmente la Corte costituzionale. Tutti campi dunque sui quali sarà necessario un nuovo intervento dei giudici della Consulta. Mi pare che anche qui siamo lontani dalla clausola di salvaguardia.

4. Le attribuzioni costituzionali del Senato delle autonomie

Il Senato non è più titolare dell'indirizzo politico non dà la fiducia e non interviene sull'approvazione del bilancio, ma questo non preclude che abbia un ruolo significativo come Senato delle autonomie, che continui a configurarsi come organo costituzionale dotato di competenze costituzionali. Se è giusto che la Camera risulti titolare delle competenze in tema di indirizzo politico, ove è essenziale poter porre la fiducia, in tutti le altre materie di rilievo ordinamentale è giusto che vi sia un coinvolgimento deliberativo di entrambe le Camere.

Innanzitutto è essenziale la pari dignità con la Camera dei deputati e qui devono essere registrate, a mio avviso alcune disposizioni che contengono tutele soggettive (primo fra tutti l'art.68 Cost.) e che svolga, nella pienezza dell'impegno politico, le funzioni classiche di una seconda Camera, anche se diversa per funzioni.

Partirei dal rafforzamento dell'approvazione bicamerale delle leggi. Accolgo il suggerimento di Massimo Luciani di lavorare sulla tipologia di fonti piuttosto che sulle materie.

Quindi proverei ad elencare queste tipologie di leggi: a) Leggi costituzionali e di revisione costituzionale; b) Leggi elettorali o leggi organiche o leggi di disciplina degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale; c) Legge europea e di delegazione europea (mi parrebbe coerente con quanto si dice nello stesso testo che partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea) ; d) Leggi che riguardano l'ordinamento delle Regioni (delega) le leggi che, in base al "nuovo" art. 117.6, potrebbero "differenziare" le attribuzioni di una Regione: e) Leggi che definiscono procedure di trasferimento delle funzioni (sull'esempio dei precedenti d. lgs. n.616 del 1967 e n.112 del 1998). Concordo con quanto dice Bin *sull'assenza di una disciplina delle procedure collaborative attraverso le quali le "materie"*

possono riempirsi di contenuti e le zone calde del riparto delle competenze possono ricevere linee di demarcazione più chiare. L'obiettivo di rendere fluide le competenze e di spostare la loro definizione dal contenzioso a valle alla collaborazione a monte richiede un qualche congegno procedurale che serva a questo obiettivo; f) Leggi che riguardano l'esercizio della clausola di supremazia; g) Leggi che riguardano l'ordinamento degli enti locali. L'ampliamento delle competenze statali in questo campo finirebbe per togliere alle Regioni una competenza che attualmente la Corte costituzionale riconosce pacificamente loro, cioè la competenza a disciplinare le forme associative dei comuni (si veda la giurisprudenza sulle Comunità montane). In questo modo le Regioni non potrebbero organizzare le proprie funzioni amministrative sul territorio. Rischio evidente o alibi per non attribuirle all'amministrazione locale, e per trattenerle a livello regionale (creazione di soggetti ad hoc). h) Potere di richiesta di parere preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale delle leggi a tutela delle libertà costituzionali (da valutare). i) Semplificare il potere di richiamo delle leggi Camera. Magari con l'attribuzione all'Ufficio di presidenza dove tutti sono rappresentati, dell'attivazione del procedimento. l) Rinforzare le ipotesi di riapprovazione a maggioranza assoluta. Molti casi oltre a quelli già previsti. Ad esempio nel caso in cui non si voglia attribuire la potestà legislativa bicamerale. O nel caso in cui il Senato si esprima in senso totalmente negativo su un disegno di legge o con maggioranze elevate. m) Una garanzia va introdotta contro l'impugnazione troppo facile delle leggi regionali. m) Potenziamento del Consiglio delle autonomie locali. (l'art. 123.4)

Composizione del Senato. Non ne parlo perchè mi sono dilungato su altri aspetti e perchè rinvio, per il resto, al modello Camera XV legislatura. Il modello d'ispirazione era quello austriaco. Quello però era un Senato a tutti gli effetti, con pari dignità rispetto alla Camera dei deputati e soprattutto configurava un organismo che lavorava a tempo pieno. In caso contrario ci si deve interrogare sulla differenza con le Conferenze.

Se le Regioni riducono sensibilmente la loro potestà legislativa fino a ridurla in sostanza ad una potestà amministrativa, finisce che la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza unificata finisce con l'avere un potere maggiore del Senato delle autonomie e quindi si porrebbe un serio problema di armonizzazione tra i due organi. Si veda la giurisprudenza della Corte che ha costruito proprio con riferimento alle Conferenze una consolidata teoria sui vari tipi di intese.

